

Hugo Ismael Rizo*

Evolución histórica del Poder Legislativo

1. El Poder Legislativo

Hacer referencia a nuestro Poder Legislativo seguramente implica incursionar en senderos de magníficos paisajes que reflejan la luz que solo proviene de aquellas instituciones llamadas a ser verdaderas depositarias de la representación ciudadana. Aquí se encuentra la esencia de la República; si no, recordemos las expresiones del Dr. Mariano Moreno al hacer referencia al Congreso convocado para organizar la naciente patria, cuando indica:

Esta asamblea respetable formada por los votos de todos los pueblos, concentra desde ahora todas sus esperanzas, y los ilustres ciudadanos, que han de formarla, son responsables a un empeño sagrado, que debe producir la felicidad o la ruina de estas inmensas regiones.¹

Por supuesto que, al igual que cualquier elaboración del hombre, la función parlamentaria requiere de constantes reajustes que le permitan completar los más altos objetivos de su magna tarea. Para esto se hace imprescindible la participación de los representados, ya que como decía el prócer antes mencionado, «es justo que

* Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

¹ Ricardo Levene: *El pensamiento vivo de Mariano Moreno*, Buenos Aires, Losada, 1942, p. 96.

los pueblos esperen todo bueno de sus dignos representantes, pero también es conveniente que aprendan por sí mismos lo que es debido a sus intereses y derechos».²

Nuestra nación, desde sus albores en las gloriosas jornadas de Mayo, siempre tuvo, cual faro que guía la nave a puerto seguro, a la participación de la ciudadanía como una materia indelegable para la toma de decisiones y la conformación de las instituciones destinadas a regir los destinos del país.

Entre estas se erige el Poder Legislativo, representativo de la más sólida tradición democrática. En él caben todas las ideas, todos los pensamientos, todos los sueños y aspiraciones de las personas.

Por cierto que tan gigante obra puede ser analizada y estudiada desde distintos puntos de vista, pues sus aristas son variadas. No obstante, se hace indispensable conocer de sus orígenes para poder comprender en su verdadera esencia e importancia tan vasto legado que nos han dejado las generaciones que nos precedieron. También lo es para que tomemos el compromiso de colaborar en su constante accionar, procurando que quienes nos sucedan tengan la posibilidad de apreciar tan magna institución.

2. Origen y definitiva Constitución

La instauración del Congreso, por cierto, no constituyó una tarea libre de obstáculos y dificultades; por el contrario, ella significó un proceso arduo pero imbuido de la más ferviente fe republicana.

En los momentos posteriores al primer grito de libertad no se encontraban claramente establecidas las funciones legislativas. Así, el cabildo abierto que se inició el 22 de mayo de 1810 y culminó el día 25, convocaba en el acta de constitución de la Primera Junta Gubernativa a los demás pueblos a enviar representantes para la conformación de un congreso que determinaría la forma de gobierno más conveniente. De este modo postulaba la conformación de un cuerpo de carácter deliberativo y no ejecutivo. No obstante esta claridad de concepto, luego deja paso a una cierta confusión en los roles, que se vislumbra cuando se observa la circular que la Junta envió a los distintos cabildos, según la cual se establecía que los diputados se irían integrando a ella a medida que arribaran a Buenos Aires, lo que generó un grave conflicto con el Dr. Mariano Moreno, uno de los secretarios de la Junta.

Con la definitiva incorporación de todos los representantes el 18 de diciembre de 1810, finalizó la actuación de la primera Junta e inició sus funciones la Junta Provisional Gubernativa, conformada con los miembros de la Junta de Mayo y los diputados enviados por las distintas ciudades.

Durante su actuación como tal, las funciones legisferantes y ejecutivas continuaron siendo llevadas adelante por un único cuerpo, que al tener las características

² Ricardo Levene: *El pensamiento vivo de Mariano Moreno*, o. cit.

de deliberativo y dado el número importante de miembros, incidió en forma directa en su acción de gobierno y requirió por lo tanto el pronto deslinde para permitir el mejor cumplimiento de cada una de ellas.

Esto se logró cuando se hizo imperioso, en razón de las urgencias del momento, poseer un Ejecutivo reducido que decidiera con celeridad sobre todos los despachos puestos a su consideración. Así, con fecha 23 de septiembre de 1811, previa consulta a la comisión encargada para legislar sobre la mejor forma de gobierno, se creó el Triunvirato y surgió a la vida institucional la Junta Conservadora conformada por los miembros de la anterior Junta Grande. A esta corresponde el dictado del Reglamento Provisional del 22 de octubre de 1811, primer ensayo constitucional sancionado en nuestro país y por el cual el Poder Ejecutivo sería desempeñado por el Triunvirato y encargándose a la Junta Conservadora el Poder Legislativo. Dable es determinar el alcance del texto del reglamento de referencia, ya que, además de las facultades legislativas, reservaba para la Junta el derecho de nombrar a los tribunales y de juzgar su conducta, así como las atribuciones de declarar la guerra y firmar la paz, crear impuestos y celebrar los tratados de límites y comercio. Esto generó gran disconformidad en el Triunvirato en razón de que quedaban reducidas de modo sustancial sus facultades. Y lo llevó, previo examen del Cabildo de Buenos Aires, a anular el Reglamento y disolver la Junta Conservadora por decreto del 7 de noviembre de 1811 que también determinó la supresión de los nombres de «Poder Ejecutivo» y «Legislativo». Acontecido esto, el Triunvirato promulgó el 22 de noviembre de ese año el Estatuto Provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata, en el que se determinaba el modo de elección de quienes se integrarían como triunviros y ejercerían el Poder Ejecutivo; en tanto que una Asamblea, con facultades muy acotadas, llevaría adelante el Poder Legislativo. También se obligaba a tomar todas las medidas necesarias tendientes a la reunión de un Congreso nacional que, mediante el dictado de la Constitución, determinaría la forma de gobierno que organizaría definitivamente el país.

No obstante las limitaciones impuestas por el Estatuto Provisional, la Asamblea en reunión del 4 de abril de 1812 resolvió que a ella le correspondía la autoridad suprema sobre toda otra constituida en las Provincias Unidas del Río de la Plata, lo que significó que fuera disuelta por el Poder Ejecutivo el 9 de abril de 1812.

Mientras tanto, se sucedían distintos acontecimientos: la llegada al puerto de Buenos Aires del general José de San Martín, la situación política en el Alto Perú, Paraguay, Uruguay y Europa, la conspiración de Martín de Álzaga y la pérdida del apoyo del partido demócrata. Además, la victoria del general Manuel Belgrano en Tucumán el 24 de septiembre de 1812, conseguida desobedeciendo con firmeza las órdenes del Ejecutivo, hicieron caer al Triunvirato en el descrédito, a tal punto que sus integrantes fueron acusados, entre otras causas, de despotismo por haber disuelto la Junta Conservadora y no haber convocado a la reunión de un Congreso. Ello coadyuvó a que el 8 de octubre de 1812 el pueblo se reuniera en la plaza de la

Victoria para que un cabildo abierto exigiera la inmediata sustitución del Triunvirato. Se tenía en miras la organización de un congreso que cumpliera con lo manifestado el 25 de mayo de 1810.

Las nuevas autoridades se abocaron decididamente a sus tareas y el 24 de octubre de 1812 en la fortaleza de Buenos Aires mediante decreto convocaron a todos los pueblos para que procedieran a efectuar elecciones a fin de designar sus representantes a una asamblea general constituyente que acometería las trascendentes empresas de sancionar la Constitución y declarar la independencia.

El 31 de enero de 1813, a las nueve de la mañana, la asamblea se inauguró solemnemente y los diputados, con el acompañamiento de los miembros del Triunvirato y gran cantidad de público, asistieron al oficio religioso celebrado en la catedral.

Instalada la asamblea, se eligieron sus autoridades y se estableció el reglamento que ordenaría su funcionamiento, pero ante todo se proclamó *soberana*, o sea, por encima de cualquier otra autoridad y con facultades para obrar con total independencia. De inmediato dispuso que el Poder Ejecutivo sería confiado provisoriamente al Triunvirato, que debería concurrir ante la Asamblea para prestar juramento de fidelidad a todas sus resoluciones.

En función de sus actos, en la asamblea se pueden diferenciar claramente dos posiciones. Por una parte, quienes siguiendo el pensamiento del general San Martín y fieles a los objetivos impuestos en la convocatoria, bregaron fervientemente por la proclamación de la independencia y la sanción de la Constitución; por la otra, los que pretendían posponer la concreción de esos fines basándose en la situación imperante en nuestras tierras debido a los reveses en el campo militar, y en Europa, con Napoleón.

El 22 de enero de 1814 se modificó la forma de gobierno, que hasta ese momento había sido colegiado, creándose el Directorio, que sería unipersonal, y el 26 de enero se reformó el Estatuto, adaptándolo a la nueva realidad; se designó como director supremo a Gervasio Antonio Posadas, quien asumió el 31 de enero de 1814. En su período se creó la primera escuadra argentina, que resultó victoriosa en el ataque a Montevideo al mando del almirante Guillermo Brown.

Cuando designó a Alvear como general en jefe del Ejército del Norte, los oficiales de este se resistieron, pues exigían la continuación de Rondeau, lo que precipitó la renuncia de Posadas, el 9 de enero de 1815. Lo sucedió Alvear, pero la resistencia que generó, sumada a la sublevación acaecida en Fontezuelas a cargo del coronel Álvarez Thomas, quien tomó prisionero al ministro de guerra, general Viana, hicieron que el Cabildo asumiera el gobierno exigiendo la renuncia de Alvear y obligándolo finalmente a abandonar el país en abril de 1815.

Estos acontecimientos acarrearón como consecuencia que la asamblea concluyera sin poder declarar la independencia ni sancionar la Constitución y quedaran sin tratamiento los proyectos presentados por la comisión especial y por la Sociedad Patriótica. No obstante ello, la obra legislativa desarrollada fue de gran valor. Así,

se pueden destacar estas medidas: eliminó el uso de tormentos, suprimió la servidumbre, proclamó la libertad de vientres y dispuso que los esclavos que ingresaran al país fueran libres, legisló sobre la libertad de prensa, reconoció la bandera creada por Manuel Belgrano, creó el Escudo Nacional, declaró fiesta cívica el 25 de mayo, adoptó el Himno Nacional, anuló los títulos de nobleza.

El Cabildo, mediante un bando, comunicó que nombraría un gobierno provisional hasta tanto se reuniera otro Congreso nacional. Luego de discutir profundamente, decidió que el gobierno continuara siendo unipersonal y designó como director al general José Rondeau, quien continuó al frente del Ejército del Norte y, como consecuencia de ello, se nombró interinamente al coronel Ignacio Álvarez Thomas. Además, designó un cuerpo deliberativo que recibió el nombre de Junta de Observación, compuesto por siete miembros y que el 5 de mayo de 1815 dictó el Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado, en donde establecía que el Poder Legislativo, hasta la determinación del Congreso General de las Provincias, sería ejercido por esa Junta de Observación, «para los objetos necesarios y urgentes».

También cumpliendo con el Estatuto mencionado, la Junta expidió un bando, el 12 de agosto de 1815, convocando a elección de diputados para conformar el Congreso General que debía reunirse en Tucumán.

Entretanto, la situación de Álvarez Thomas al frente del Directorio se encontraba cada vez más amenazada —cabe recordar la sublevación encabezada por el general Díaz Vélez— y culminó con su renuncia el 9 de abril de 1816. Consumados los hechos, se nombró en forma interina al general Juan Ramón González Balcarce y, pocos días después, el 3 de mayo de 1816, asumió como director supremo Juan Martín de Pueyrredón.

El Congreso nacional se instaló definitivamente el 24 de marzo de 1816 en la ciudad de San Miguel de Tucumán, cumpliendo así con lo establecido en el Estatuto Provisional dictado por la Junta de Observación.

A pesar de los graves males que aquejaban al país, dos hombres de extraordinario valor y probado patriotismo se yerguían cual pilares para ser el soporte necesario en la tarea de construir el edificio de la nación: José de San Martín y Manuel Belgrano. En aquellas horas aciagas ellos promovieron de modo decidido la declaración de la independencia y la definitiva organización del país.

Se estableció un reglamento de votación por el cual se distinguían «asuntos constitucionales», «asuntos graves» y «asuntos simples». Un conjunto de diputados elaboró un plan de trabajo con las distintas materias a tratar, entre las que sobresalían la declaración de la independencia y la sanción de la Constitución. Otros temas eran las atribuciones y duración del Congreso, el funcionamiento de la justicia, la educación, el régimen agrario, etcétera. El 9 de julio de 1816, con gran júbilo, se procedió a cumplir con uno de ellos, la Declaración de la Independencia.

Con posterioridad, el Congreso decidió el traslado a la Ciudad de Buenos Aires, en función de dos razones; la primera, el peligro cierto de invasión por las fuerzas

realistas; la segunda, para permitir que los poderes Ejecutivo y Legislativo se encontraran más próximos y se pudiera, de ese modo, proveer a la mejor realización de las tareas de gobierno.

Las sesiones en Buenos Aires se iniciaron el 19 de abril de 1817 y ante la gran cantidad de cuestiones puestas a su tratamiento, se resolvió sancionar, hasta tanto se dictara la Constitución, el Reglamento Provisorio para la Dirección y Administración del Estado, el 3 de diciembre de 1817, tomando como modelo el dado por la Junta de Observación, con algunas modificaciones y conservando dentro de sus facultades las del Poder Legislativo.

Con este reglamento en vigencia, se dispuso a estudiar y sancionar la Constitución. Para esto se encargó la redacción del proyecto a una comisión compuesta por cinco diputados, la cual, al concluir su tarea, puso el proyecto a tratamiento del Congreso. Efectuado este, culminó con la sanción de la Constitución, el 22 de abril de 1819, y su posterior jura, el 25 de mayo de dicho año. En ella se organizó por primera vez un Poder Legislativo bicameral —originario del Parlamento del Reino Unido—³ compuesto por una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

Cumplido este objetivo, Pueyrredón presentó la renuncia y, ante la solicitud del Congreso para que reviera su decisión, insistió con su postura, por lo que se designó en su lugar al brigadier general José Rondeau. Ante el descontento que había provocado la letra de la carta magna, Rondeau se vio obligado a enfrentar a los opositores de esta en el combate de la Cañada de Cepeda, el 1.º de febrero de 1820, donde fue derrotado, y con ello se produjo la disolución del Congreso y la renuncia del director, el 11 de febrero.

Este hecho inició una etapa en donde cada provincia procuró concretar su organización interna, dictando constituciones, reglamentos y estatutos, pero siempre con la vocación de integrarse todas ellas en unidad para conformar una sola nación. Con este propósito se sucedieron distintos intentos de reunir un Congreso. Así, en virtud del Tratado del Pilar, del 23 de febrero de 1820, se promovió la conformación de un Congreso en San Lorenzo, pero este se frustró. Otro intento fue el del gobernador Juan Bautista Bustos, que pretendía que se realizara en Córdoba, pero no se concretó en razón de que la Junta de Representantes de Buenos Aires retiró a sus delegados y la posterior celebración del Tratado del Cuadrilátero, firmado el 25 de enero de 1822 entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, hizo que sus signatarios procedieran en igual sentido.

Por ley del 27 de febrero de 1824, la Junta de Representantes facultó al gobernador general Martín Rodríguez a invitar a las demás provincias a reunirse en Congreso en el lugar que determinara la mayoría. Con el voto favorable de doce de

³ Jorge H. Gentile: *Derecho parlamentario argentino*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997, pp. 32 y 33. «Originariamente el Parlamento era una sola asamblea, pero en 1341, en Easter, se constituye la Cámara de los Comunes, distinta de los Lores, con lo que se funda el bicameralismo».

las catorce provincias, la sede elegida fue la Ciudad de Buenos Aires. Este Congreso se instaló el 16 de diciembre de 1824 con la convicción de dictar la Constitución. Entre sus decisiones se encuentran el proyecto presentado por el diputado Bedoya que culminó con la sanción de la ley de creación del Poder Ejecutivo nacional, y la posterior designación de Bernardino Rivadavia para ocuparlo. Abocado el Congreso a concretar el anhelado sueño de dictar la Constitución, procedió a su sanción el 24 de diciembre de 1826. Pero, al igual que la dictada en 1819, recibió la reprobación de quienes se entendían excluidos de su letra.

A todo esto, Rivadavia, jaqueado por cuestiones externas e internas, abandonó la presidencia en 1827 y fue sucedido provisionalmente por Vicente López y Planes, quien también, ante la imposibilidad de dar solución al caos, dimitió pocos días después. El Congreso siguió la misma suerte y cayó el 18 de agosto de 1827.

Ante el fracaso de las autoridades nacionales y, recobrada la autonomía de Buenos Aires, se eligió gobernador al coronel Manuel Dorrego, quien invitó a las provincias a instalar la Convención Nacional, en virtud de una ley sancionada por el frustrado Congreso nacional. Esta Convención, convocada en Santa Fe, pretendía ser la antesala de la reunión de un nuevo congreso constituyente.

Los sucesos que culminaron con el fusilamiento de Dorrego impidieron la continuación de este proceso y la Convención se declaró en receso el 14 de octubre de 1829.

Se llegó así a un período en donde se reinició el método de los pactos interprovinciales. Entre ellos se destacan:

- el tratado de paz, amistad y alianza ofensiva y defensiva celebrado en Córdoba el 5 de julio de 1830, imbuido del espíritu unitario y por el cual se convino que los signatarios tomaban como causa común la Constitución del Estado y la organización de la República.
- las provincias litorales firmaron el tratado de alianza ofensiva y defensiva (Pacto Federal) el 4 de enero de 1831, en el que se dispuso, cuando las provincias de la República estuvieran en plena libertad y tranquilidad, reunir un congreso general federativo. Este pacto conformó, años más tarde, un importante documento para la definitiva organización nacional.

Durante esta etapa, la figura del general Juan Manuel de Rosas, gobernador de Buenos Aires, se erigió en el centro de la vida política del país. Elegido por la Legislatura para ocupar el Poder Ejecutivo, gobernó durante un primer mandato desde diciembre de 1829 al mismo mes de 1832 y, luego de un lapso en donde se sucedieron los generales Juan Ramón González Balcarce y Juan José Viamonte, regresó por designación de la Legislatura en junio de 1834.

Igualmente, como sucedió años antes, las provincias se dictaron para sí constituciones, estatutos y reglamentos.

El pronunciamiento de Urquiza, del 1.º de mayo de 1851, su posterior victoria en la batalla de Caseros, el 3 de febrero de 1852, y la firma del Acuerdo de San Nicolás, el 31 de mayo del mismo año, por el que se convocaba a un congreso general constituyente, abrieron paso a la definitiva organización del país.

El congreso se instaló el 20 de noviembre de 1852 y designó el día 24 a una comisión que tenía por tarea la redacción del proyecto de Constitución. Este fue presentado el 18 de abril de 1853. En la sesión del día 20, ante la presentación hecha por el diputado Zuviría solicitando el aplazamiento de la sanción, se generó un fuerte debate.

El día 21 se inició la discusión en particular y el 1.º de mayo de 1853 se reunió en sesión extraordinaria procediéndose a la lectura del texto definitivo de la sanción, aprobación de las actas y firma de la Constitución.

El Congreso General Constituyente continuó sus actividades a los efectos de instalar el Poder Ejecutivo, hecho que sucedió el 5 de marzo de 1854, disolviéndose dos días después. El Poder Legislativo, conformado por las Cámaras de Diputados y Senadores, se instaló el 22 de octubre del mismo año.

Con posterioridad a la batalla de Cepeda, se iniciaron tratativas entre el gobierno de la Confederación y la provincia de Buenos Aires, las cuales concluyeron con la firma del Pacto de San José de Flores, el 11 de noviembre de 1859, y el Convenio del 6 de junio, en cuya virtud se concretó la esperada integración de Buenos Aires al conjunto de las demás provincias.

A continuación, y sobre la base de los acuerdos antes mencionados, se convocó a una convención provincial para examinar la Constitución sancionada en 1853. Llevó adelante sus tareas entre el 5 de enero y el 12 de mayo de 1860, y concluyó proponiendo algunas enmiendas.

Posteriormente, una convención nacional reunida en Santa Fe, y de la que participaron los representantes por Buenos Aires, aprobó por aclamación el despacho de la comisión. La posterior jura de la Constitución por el pueblo de la provincia de Buenos Aires consolidó la definitiva unidad nacional.

3. Localización

3.1. Sede de la Ciudad de Paraná

En una primera etapa, el Congreso desempeñó sus funciones en Paraná, extendiéndose desde la solemne apertura producida en el templo de la Matriz, el 22 de octubre de 1854 —previamente se habían cumplido las sesiones preparatorias que cada Cámara inició el 17 de octubre— hasta el 12 de diciembre de 1861 en que, por decreto dictado por el vicepresidente Pedernera, se declararon en receso los poderes nacionales.

Durante este lapso, la Cámara de Diputados sesionó en el local de la calle Representantes. Mientras tanto, el Senado se desempeñaba en un primer momento ocupando el mismo edificio, lo que obligaba a ambos cuerpos a reunirse en días alternados. Luego, en el año 1859, se trasladó a su nuevo edificio que linda con el templo de la Matriz.

3.2. Sede de la legislatura de Buenos Aires

Cuando se dejó atrás definitivamente el conflicto entre la Confederación y la provincia de Buenos Aires, el Poder Legislativo se trasladó a la Ciudad de Buenos Aires e inauguró sus sesiones el 25 de mayo de 1862. Lo hizo en un principio compartiendo la sede de la Legislatura de Buenos Aires, pero esto generaba importantes inconvenientes.

3.3. Sede de la calle Victoria

En razón de esta situación, y ante la compartida preocupación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, este envió un mensaje al Congreso el 18 de octubre de 1862 solicitando su autorización para invertir hasta la suma de cincuenta mil pesos fuertes a los efectos de procurar un local adecuado para las sesiones del Parlamento. Efectuado el tratamiento en el Senado, este lo aprobó e inmediatamente fue enviado a la Cámara de Diputados donde también se aprobó, quedando de este modo sancionada la ley número 31. Con posterioridad, y en cumplimiento de lo dispuesto por esa norma, el Congreso se trasladó en el año 1864 a la nueva sede ubicada en la calle Victoria. Pero el nuevo edificio contaba solo con un recinto, lo que implicaba que ambas Cámaras tenían que sesionar en días alternados y, cuando era necesario llevar adelante sesiones en forma simultánea, los senadores debían reunirse en las antesalas o en el salón de la Presidencia.

En este período, en un breve interregno que se extendió entre el 8 de junio de 1880 y el 29 de septiembre del mismo año, el Congreso debió trasladarse provisionalmente hasta Belgrano, que en aquel momento era un municipio de la provincia de Buenos Aires. En esta sede se sancionó la ley número 1029 que declaraba, en su artículo 1.º, capital de la República el municipio de la Ciudad de Buenos Aires.

3.4. Palacio del Congreso nacional

Con el proyecto que firmaron el presidente de la Cámara de Diputados, doctor Tristán Achával Rodríguez, y los vicepresidentes 1.º y 2.º, doctores Delfín Gallo y Pedro Goyena, respectivamente, se inició el 17 de mayo de 1882 el camino hacia la construcción del edificio donde funcionaría el Poder Legislativo.

El proyecto solo preveía una sede en donde sesionarían los diputados, pero cuando pasó en revisión al Senado, este lo aprobó introduciendo modificaciones, que Diputados aceptó, sancionándose así la ley número 1349 que establecía en su primer artículo que el Poder Ejecutivo mandaría levantar los planos y presupuestos necesarios para la construcción de un edificio que se constituiría en sede del Congreso de la Nación.

El 21 de octubre de 1887 se sancionó la ley número 2204, que establecía, entre otros aspectos, que el Poder Ejecutivo procedería a llamar a concurso, dentro y fuera del país, para la presentación de planos para la construcción de la sede del Congreso de la Nación, cuyo costo no podría exceder los seis millones de pesos moneda nacional; también establecía premios para los mejores proyectos y en su artículo 11 indicaba que el edificio se construiría en la manzana de propiedad de la nación, situada en la calle Callao entre Paraguay y Charcas, y en la limitada por las calles Callao, Río Bamba, Paraguay y Charcas, que se declaraba de utilidad pública, debiendo el Poder Ejecutivo proceder a su expropiación.

Con posterioridad, la apertura de la Avenida de Mayo originó la necesidad de cambiar la ubicación del edificio, ya que para el año 1889 las obras de la magnífica arteria habían dejado de ser un proyecto para pasar a la ejecución acelerada. Así, se sancionó la ley número 2461, del 5 de julio de 1889, que situó al Palacio del Congreso en la manzana ubicada entre las calles Rivadavia, Entre Ríos, Victoria y Pozos. El Poder Ejecutivo quedó facultado para concretar la adquisición a los hermanos Juan, Esteban y David Spinetto y a Casilda C. de Piaggio.

En virtud de que esta norma, por razones de índole política y económica, no pudo ser llevada a cabo en muchos de sus aspectos, se hizo necesario el dictado de una nueva ley —proyecto ingresado en el Senado y revisado en la Cámara de Diputados con modificaciones que fueron aceptadas en la Cámara alta—, con el número 3187, del 20 de noviembre de 1894, por la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo a invertir hasta la suma de seis millones de pesos moneda nacional por cuotas de cien mil pesos mensuales, en la construcción del edificio que se ubicaría en la misma manzana indicada por la ley anterior y que se adquirió con dicho objeto.

Por decreto del Poder Ejecutivo del 20 de febrero de 1895, se abrió un concurso para la presentación de planos, con plazo hasta el 12 de octubre de dicho año. Se crearon cuatro premios y una comisión de cinco ciudadanos; también se encargó al Ministerio de Hacienda depositar mensualmente cien mil pesos a la orden de la comisión, a contar desde el 1.º de enero de 1896 y se fijó la localización del Congreso indicada en la ley.

Por decreto del 31 de septiembre de 1896, se aprobó el contrato celebrado por la comisión con el arquitecto Víctor Meano. Posteriormente también se aprobó el contrato realizado con la empresa constructora ganadora de la licitación, perteneciente a los señores Pablo Besana y Compañía.

Las obras dieron inicio en 1898 y durante su concreción fue asesinado, el 1.º de septiembre de 1904, el arquitecto Meano. Hacia la segunda mitad del año 1905,

la construcción se encontraba muy avanzada, lo que llevó a que el senador Eriberto Mendoza mocionara el 12 de diciembre —luego aprobada— para facultar a la Presidencia de la Cámara a efectuar el traslado pertinente. Lo mismo aconteció en la Cámara de Diputados ante la solicitud efectuada por su presidente Ángel Sastre.

En las sesiones preparatorias del año 1906, los miembros del Congreso fueron convocados a reunirse en el nuevo edificio. En la sesión de Asamblea del 12 de mayo de 1906, en la cual asumió como presidente de la República el Dr. José Figueroa Alcorta, en razón del fallecimiento del Dr. Manuel Quintana, se inauguró oficialmente el majestuoso palacio.

Las obras restantes se realizaron con posterioridad y concluyeron en el año 1946, con el revestimiento externo de la Cámara de Diputados.⁴

4. Conclusión

Como síntesis final, y luego de analizar los distintos aspectos y contingencias por los que ha transcurrido el Poder Legislativo, podemos notar que ha acompañado, como no podía ser de otro modo, la vida de la nación. Participó durante las jornadas de gran fervor y en las que los espíritus se encontraban más apaciguados. Presenció los encuentros y desencuentros de los argentinos. Procuró ser el ámbito en donde todos se encontraran comprendidos y se sintieran a resguardo de las inclemencias.

En él conviven todas y cada una de las partes en las que está compuesto el cuerpo social. En él son oídas todas las voces.

⁴ Recopilación histórica basada en las siguientes obras: Carlos Alberto Silva: *El Poder Legislativo de la Nación argentina*, tomos I, primera y segunda partes, II y III. Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Nación, 1937; *El Parlamento argentino*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1948, con prólogo del presidente de la Cámara de Diputados, Dr. Ricardo C. Guardo; Enrique Lavié: *Manual del Congreso Argentino*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1971; Manuel E. Macchi: *Primera presidencia constitucional argentina*, Buenos Aires, Museo y Monumento Nacional «Justo José de Urquiza», serie III, n.º 13.

Félix Alberto Montilla Zavalía*

El Congreso nacional de Paraná (1854-1861)

1. La organización nacional y la crisis con Buenos Aires

El triunfo del general Justo José de Urquiza en la batalla de Caseros (3 de febrero de 1852) marcó el hito determinante para proveer la organización nacional de la Confederación Argentina unificada.¹

El carisma de Urquiza y su firme decisión política de concluir con las luchas internas marcaron el inicio de un breve período histórico, en el cual el vencedor de Caseros tuvo la generosidad de convocar a la elite política, sin importar la condición de unitario o federal, para construir un nuevo orden fundado en la observancia de las normas jurídicas. Su proyecto ofrecía paz, organización, progreso y gloria.²

Mas los acontecimientos que se sucederían luego marcarían el inicio de un nuevo tipo de hostilidades políticas en la República Argentina. La entrada triunfal del general Urquiza en la ciudad de Buenos Aires había generado recelo entre los

* Abogado. Doctorado en Derecho Público y Economía de Gobierno (Universidad Nacional de Tucumán). Director de Control y Gestión del Poder Judicial de Tucumán. Profesor en la Universidad del Norte «Santo Tomás de Aquino», Católica de Tucumán. Miembro del Instituto Justo José de Urquiza de Estudios Históricos, del Instituto de Historia Militar Argentina y de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

¹ Álvaro Cartelli: «El general Urquiza y la organización nacional», en *Urquiza ante la historia*, publicación editada por la Academia Argentina de la Historia y el Instituto Urquiza de Estudios Históricos, Paraná, 2001, p. 23.

² Augusto Golletti Wilkinson: «Semblanza de Urquiza en la década 1845-1854», en *Urquiza ante la historia*, o. cit., p. 111.

porteños, y su victoria sobre la «tiranía» rosista no se acogió con simpatía, pues al ingresar a la ciudad principal de la Confederación lo había hecho «llevando poncho, sombrero de felpa»³ y con un lujoso apero.⁴

En el mismo momento, la legislatura bonaerense, a instancias del propio Urquiza, designaba gobernador a Vicente López y Planes (5 de febrero).⁵

De hecho, la capital de la Confederación se estableció en la ciudad de Buenos Aires. Desde allí, Urquiza y sus colaboradores intentaban programar la organización constitucional. No había dudas de que la sede del gobierno debía ser tal ciudad, ya que, según lo declaraba Alberdi, «las capitales son obras de las cosas, no se decretan [...] a ese origen debe la República Argentina la capital, que tiene hace doscientos años [...]»,⁶ refiriéndose a Buenos Aires.

Entonces, por *invitación especial*⁷ del gobernador entrerriano, se firmó en San Nicolás de los Arroyos el célebre acuerdo⁸ entre los representantes de la mayoría de las provincias argentinas,⁹ incluida Buenos Aires. Este acuerdo exhumaba el olvidado tratado federal celebrado entre los gobiernos de Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos, en 1831, y brindaba las bases legales para organizar la Confederación Nacional bajo el imperio de una Constitución que sería sancionada por un congreso general constituyente formado por dos diputados por cada provincia —consagrando de *jure* la igualdad entre ellas. El convenio, además, establecía las facultades de los constituyentes, de la Asamblea, y el plazo que durarían sus funciones.

³ Ricardo Levene: *Lecciones de historia argentina*, Buenos Aires, 1919, p. 436. La «entrada triunfal», como se designa irónicamente a este acontecimiento histórico, fue el día 19 de febrero.

⁴ Félix Luna (dir.): *Historia integral de la República Argentina*, tomo 6 «La nación argentina», Buenos Aires, 1996, p. 40.

⁵ *Ibidem*, p. 28.

⁶ Juan Bautista Alberdi: *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, de Juan Bautista Alberdi, capítulo XXIV, Valparaíso, mayo de 1852, p. 147. Tal postura se mantuvo en la segunda edición de la obra, pero luego fue rectificada por el mismo Alberdi en un sentido completamente contrario (capítulo XXVI, titulado «De la Capital de la Confederación Argentina. Todo Gobierno Nacional es imposible con la capital en Buenos Aires»); argumentaba, en síntesis, que los porteños asumían una conducta egoísta e individualista que imposibilitaba la persecución del bien común en la Confederación Argentina, y que, por eso mismo, habían sido complacientes con el gobierno del general Rosas.

⁷ Tal cual reza el comienzo del tratado: «los infrascriptos, Gobernadores y Capitanes Generales de las Provincias de la Confederación Argentina, reunidos en la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, por invitación especial del Excmo. Señor Encargado de las Relaciones Exteriores de la República, Brigadier General don Justo José de Urquiza [...]».

⁸ El texto oficial del tratado puede ser consultado en el *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, Buenos Aires, 1882, n.º 2941, p. 13.

⁹ Los representantes fueron: Justo José de Urquiza, por las provincias de Entre Ríos y Catamarca; Vicente López, por Buenos Aires; Benjamín Virasoro, por Corrientes; Pablo Lucero, por San Luis; Nazario Benavides, por San Juan; Celedonio Gutiérrez, por Tucumán; Pedro p. Segura, por Mendoza; Manuel Taboada, por Santiago del Estero; Manuel V. Bustos, por La Rioja; y Domingo Crespo, por Santa Fe.

Se fijó como sede de la Constituyente la ciudad de Santa Fe y para cumplir plenamente el cometido se otorgaron poderes especiales al encargado de las Relaciones Exteriores, general Urquiza, a quien —además— se le confirió el título de director provisorio de la Confederación Argentina.

Finalmente, por un artículo adicional, se dispuso que los gobiernos y las provincias que no hubiesen sido representadas serían invitadas a adherir a las disposiciones del tratado.¹⁰

Entretanto, la nueva «oficialidad» porteña se mantuvo aliada al general Urquiza hasta la firma del Pacto de San Nicolás de los Arroyos ocurrida el 31 de mayo de 1852. Días después, el 14 de junio, el gobernador López y Planes decidió remitir el acuerdo con un mensaje explicativo a la Legislatura provincial a los efectos de su aprobación, produciéndose entonces un agitado debate entre Mitre, Portela, Ortiz Vélez, Estévez Seguí, Gamboa y Vélez Sarsfield, por un lado, y el ministro de Gobierno de la Provincia, Vicente Fidel López¹¹ (hijo del gobernador), por otro. Las sesiones parlamentarias giraban en torno a las amplias facultades concedidas a Urquiza, y a la igualdad que se establecía entre todas las provincias al fijar la elección de dos diputados constituyentes sin diferenciar a la de Buenos Aires. La acalorada discusión concluyó con el rechazo legislativo del Acuerdo de San Nicolás.

En vista de los resultados adversos, el 23 de julio, el gobernador y su gabinete en pleno presentaron la renuncia.¹² La crisis política se tornó inmanejable para Urquiza y los porteños. Se hizo cargo de la Cámara y del gobierno de Buenos Aires el general Martín Pinto, pero a las horas de conocida tal determinación, el presidente provisorio de la Confederación dio un golpe de Estado, cerró la Legislatura y volvió a nombrar a Vicente López como primer magistrado provincial. Este renunció a las pocas semanas (23 de julio) y Urquiza tuvo que nombrar en esa magistratura al general Galán.¹³

Mientras duraba el statu quo, el 8 de agosto el gobierno porteño eligió como constituyentes a Eduardo Lahitte y a Salvador María del Carril.¹⁴ Ante la inminencia del inicio de actividades de la Convención Nacional Constituyente convocada en la ciudad de Santa Fe, el general Urquiza decidió partir hacia la sede de la Asamblea. A cuatro días de su ausencia, el 11 de septiembre de 1852, en Buenos Aires se gestó una revolución que convocó a la disuelta Legislatura y se designó gobernador «provisorio» al general Pinto; luego eligieron en «propiedad» a uno de los cabecillas

¹⁰ Luego se adhirieron Salta, Jujuy y Córdoba.

¹¹ El ministro Vicente Fidel López achacó a los legisladores porteños el haber creado la dictadura de Rosas, y por ende les negó autoridad moral para oponerse a Urquiza. Félix Luna (dir.): *Historia integral de la República Argentina*, tomo 6, o. cit., p. 43.

¹² Ricardo Levene: *Lecciones de historia argentina*, o. cit., p. 439.

¹³ *Ibidem*, p. 440.

¹⁴ Mariano A. Pelliza: *Historia de la organización nacional*, Buenos Aires, Félix Lajouane, 1897, p. 66.

de la revuelta: el doctor Valentín Alsina. En el mismo instante, por ley del 21 de septiembre, se decidió «cesantear» a los diputados constituyentes nombrados por Buenos Aires y la provincia se escindió, quedando aislada y separada de la Confederación Argentina y entregándose a los azares de una política incierta.¹⁵

El Congreso Constituyente había sido convocado para el 20 de noviembre en la ciudad de Santa Fe; ya desde el 15 de noviembre los diputados se reunían en sesiones preparatorias. El día señalado, 20 de noviembre, a las 9.30 de la mañana en el Cabildo de la ciudad de Santa Fe, los representantes eligieron presidente de la asamblea al salteño Facundo Zuviría.

Mientras tanto, el general Urquiza había salido a campaña por el asunto de Buenos Aires, por lo que mandó su mensaje al gobernador Crespo, de Santa Fe, encargándole reemplazarlo en la solemne apertura. Por su parte, Zuviría pronunció una alocución, luego de la cual se procedió a levantar la sesión para concurrir a la misa y al *Te Deum*, en la iglesia matriz. El Congreso comenzó inmediatamente sus tareas con el examen y aprobación de la memoria presentada por el general Urquiza en la que rendía cuentas de sus funciones. Luego trató la situación de Buenos Aires¹⁶ y finalmente se fijó el día 20 de abril de 1853 para iniciar la tarea constitucional sobre la base de un proyecto que debía elaborar la Comisión de Negocios Constitucionales.

La discusión del proyecto de la comisión ocupó las sesiones siguientes,¹⁷ hasta el día 30 inclusive, y el 1.º de mayo fue firmada por los constituyentes, reunidos para ese efecto en sesión extraordinaria.¹⁸ Urquiza promulgó la ley suprema el 25 de mayo, y fijó el 9 de julio para que el pueblo de la República jurara respetar, obedecer y defender la Constitución política de la Confederación Argentina.¹⁹

La Asamblea de Santa Fe continuó con su tarea legiferante y el 20 de febrero de 1854 se reunió para realizar el escrutinio de la primera elección constitucional del país y la consiguiente proclamación de los ciudadanos que habían resultado electos: presidente, el general Justo José de Urquiza, y vicepresidente, el doctor Salvador María del Carril.²⁰

¹⁵ *Ibíd.*, p. 67.

¹⁶ La Convención Constituyente sancionó una ley, el día 22 de enero de 1853, por la cual se autorizaba al general Urquiza para que «empleando todas las medidas que su prudencia y acendrado patriotismo le sugieran, haga cesar la guerra civil en la provincia de Buenos Aires, y obtenga el libre asentimiento de esta al pacto nacional del 31 de mayo de 1852» (Tratado de San Nicolás). *Registro Nacional 1852-1856*, o. cit., p. 61.

¹⁷ El proyecto fue presentado el día 18 de abril. Emilio Ravignani, *Asambleas constituyentes*, tomo VI, 2.ª parte, Buenos Aires, 1939, pp. 779 ss.

¹⁸ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3052, p. 65.

¹⁹ *Ibíd.*, n.º 3054, p. 76.

²⁰ Ley del Congreso nacional Constituyente del 20 de febrero de 1854. *Registro Nacional 1852-1856*, p. 101.

Ambos funcionarios se trasladaron el 5 de marzo a Santa Fe para jurar sus cargos y tomar posesión de ellos. En ese momento, el congreso constituyente declaró concluida su misión y se disolvió.²¹

En tanto la Confederación Argentina había dictado la Constitución nacional, la provincia de Buenos Aires se organizaba en *Estado*, dictando para sí su propia Constitución, que fue sancionada el 12 de abril de 1854.

La cuestión Buenos Aires fue un obstáculo político insalvable para la Confederación Argentina y mantuvo en vilo a la clase dirigente provinciana y paranaense, impidiendo que se tomaran trascendentales decisiones de gobierno durante casi todo el período comprendido entre 1854 y 1861.

2. El Poder Legislativo según la Constitución de 1853

La Constitución nacional consagró el sistema republicano de división del poder del Estado en tres órganos. El Poder Legislativo fue reglamentado en la parte segunda «Autoridades de la Confederación», título primero «Gobierno federal», sección primera «Del Poder Legislativo», artículos 32 a 70.

Se estableció un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la nación y otra de senadores de las provincias y de la capital (artículo 32.º).

El artículo 33.º dispuso que la Cámara de Diputados se compondría de

[...] representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, y de la capital a simple pluralidad de sufragios y que el número de representantes sería de uno por cada veinte mil habitantes o fracción que no baje de diez mil y que después de la realización de cada censo, el Congreso fijaría la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

Por su parte, el artículo 34.º establecía que los diputados para la primera legislatura se nombrarían en la siguiente proporción:

Por la capital, seis (6); por la provincia de Buenos Aires, seis (6); por la de Córdoba, seis (6); por la de Catamarca, tres (3); por la de Corrientes, cuatro (4); por la de Entre Ríos, dos (2); por la de Jujuy, dos (2); por la de Mendoza, tres (3); por la de La Rioja, dos (2); por la de Salta, tres (3); por la de Santiago, cuatro (4); por la de San Juan, dos (2); por la de Santa Fe, dos (2); por la de San Luis, dos (2), y por la de Tucumán, tres (3).

También se establecía que luego se realizaría un censo general para «arreglar-se al número de diputados; pero este censo solo podrá renovarse cada diez años» (artículo 35.º). Igualmente se estipulaba que la Cámara se renovararía por mitades cada bienio (artículo 38.º) y que el mandato de cada diputado sería de cuatro años.

²¹ Ley del Congreso Nacional Constituyente, del 7 de marzo de 1854. *Registro Nacional 1852-1856*, o. cit., p. 106.

En cuanto al Senado, este se compondría de dos senadores por cada provincia, elegidos por sus legislaturas a pluralidad de sufragios, y dos de la capital, elegidos en forma prescrita para la elección del presidente de la Confederación (artículo 42.º). Su mandato duraba nueve años y el Senado se renovaría por terceras partes cada tres años.

El vicepresidente de la Confederación sería el presidente del Senado, pero no tendría voto sino en el caso de empate en la votación (artículo 45.º). Como autoridad también contarían con un *presidente provisorio* que presidiría el Senado en caso de ausencia del vicepresidente, o cuando este ejerciera las funciones de presidente de la Confederación (artículo 46.º).

El capítulo tercero regulaba las «Disposiciones comunes a ambas Cámaras» (artículos 52.º a 63.º), estableciendo que se reunirían por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el 1.º de mayo hasta el 30 de septiembre, pudiendo ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Confederación, o prorrogadas sus sesiones (artículo 52.º). Este capítulo consagraba también dos importantes garantías legislativas en los artículos 57.º y 58.º; el primero establecía: «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», en tanto el segundo artículo expresaba: «Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho».

El artículo 61.º vedaba a los Congresistas recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala. Otra norma prohibitiva estaba dirigida a los eclesiásticos *regulares*: se les vedaba integrar el Congreso, al igual que a los gobernadores de provincia, «por la de su mando» (artículo 62.º).

El capítulo cuarto fijaba las «Atribuciones del Congreso» a lo largo de los 28 incisos del artículo 64.º Finalmente, el capítulo quinto «De la formación y sanción de las leyes» estipulaba una serie de pautas procedimentales para la realización de la tarea legisferante (artículos 65.º a 70.º).

3. La función del Congreso (1854-1861)

3.1. El primer período legislativo (1854)

Con sumo entusiasmo *institucional*, el vicepresidente de la Confederación Argentina, doctor Salvador María del Carril, señaló el día 25 de mayo de 1854 para la elección de diputados y senadores de toda la República, y el día 9 de junio del mismo

año para la apertura solemne del Congreso nacional en Paraná, capital provisoria.²² Días más tarde, el 3 de mayo de 1854, se ordenó hacer la elección de diputados y senadores en el territorio federalizado de la provincia de Entre Ríos.²³

El Congreso no se pudo instalar el día pautado, por numerosos inconvenientes políticos derivados de la situación hostil de Buenos Aires y otros de carácter funcional debidos, principalmente, a que muchas provincias no pudieron enviar a tiempo sus representantes. Tales hechos determinaron al presidente a dictar, el 11 de octubre de 1854, un decreto designando al día 22 de ese mes como fecha de apertura del Congreso, e invitando a los diputados y senadores presentes en la ciudad a reunirse en sesiones preparatorias.²⁴

Con alguna tardanza institucional (la Constitución había estipulado el día 1.º de mayo) se constituyó el Poder Legislativo de la Nación el día indicado. La Cámara de Diputados eligió como presidente al representante salteño José Benito Graña y fue designado en la secretaría parlamentaria Felipe Contreras. En tanto, la Cámara de Senadores, dirigida por el vicepresidente de la Confederación, doctor Salvador María del Carril, designó al senador Carlos María Saravia como su secretario.²⁵

La jornada siguiente, el 23 de octubre de 1854, se sancionó una ley por la cual se declaraban extraordinarias las sesiones del año 1854 por haberse «reunido fuera del término constitucional»²⁶ y se ordenaba a las provincias que proveyeran el nombramiento de diputados y senadores nacionales *suplentes*.²⁷

El primer año legislativo se prorrogó hasta el 3 de diciembre de 1854, fecha en se *clausuró* el Congreso.²⁸ Durante las escasas semanas de tarea se habían dictado 21 leyes nacionales, todo un logro que mostraba las ansias por construir instituciones sólidas y forjar el espíritu cívico nacional, tan desmoralizado luego de cuarenta años de desorganización.

Muchos de los legisladores y funcionarios del gobierno de Paraná habían recibido por la prensa porteña el mote despectivo de «alquilones». Esto porque representaban intereses que le habían confiado provincias de las que no eran naturales,

²² Decreto del día 29 de marzo de 1854. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3116, p. 108.

²³ El decreto fijó, además, algunas pautas electorales. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3123, p. 110.

²⁴ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3295, p. 162. El mensaje presidencial puede consultarse en *Congreso Nacional. Cámara de Senadores, actas de las sesiones del Paraná 1854*, Buenos Aires, 1883, pp. III-XXXIII.

²⁵ Congreso Nacional. *Cámara de Senadores: Actas de las sesiones del Paraná 1854*, Buenos Aires, 1883, p. 3.

²⁶ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3233, p. 167.

²⁷ Ley del 28 de noviembre de 1854, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3332.

²⁸ Ley del 25 de noviembre de 1854, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3330.

o que siendo bonaerenses cumplieran un mandato en beneficio de la Confederación Argentina.²⁹

3.2. *Sueldos*

Ya en receso el Poder Legislativo, el presidente dictó el 13 de febrero de 1855 un decreto fijando los sueldos mensuales de los funcionarios de la Confederación. Cada senador percibiría la suma de \$ 250; el secretario de la Cámara, \$ 150; el oficial primero, \$ 80; dos escribientes, a \$ 50 uno y \$ 40 otro; y un conserje, \$ 30.

En tanto, los diputados percibirían mensualmente \$ 200 cada uno; el secretario, \$ 150; tres escribientes, \$ 40 cada uno; dos oficiales, a \$ 40 uno y \$ 30 el otro; y el portero \$ 12.³⁰

Este decreto ponía en evidencia no solo la escueta estructura administrativa del Congreso de la Nación, sino además la sutil diferencia de estatus entre las Cámaras, considerándose a la de senadores como de mayor importancia y, por ende, con mayor presupuesto.

Posteriormente se dictó la ley asignando nuevos sueldos al conserje y al sirviente de la Cámara de Diputados³¹ y, meses después, la Cámara sancionó otra ley por la cual se asignaba una dieta de \$ 2400 anuales a cada diputado y senador por igual, por los meses de octubre a diciembre de 1856.³² Al año siguiente, otra ley dispuso que los \$ 2400 fueran pagaderos en cinco mensualidades durante las sesiones ordinarias hasta la clausura del Congreso.³³

3.3. *El funcionamiento en 1855*

En 1855, el Congreso inició sus sesiones tardíamente, el 25 de mayo, por falta de legisladores suficientes en Paraná.³⁴ Al cabo de unos meses, el 10 de julio de 1855, los diputados dictaron el Reglamento de Debates y Policía de la Cámara. La norma contenía 121 artículos dispuestos en trece títulos y establecía disposiciones de índole funcional y protocolar.³⁵

²⁹ José María Rosa (h.): «Nos los representantes del Pueblo», en *Revista del Instituto de Investigaciones Históricas Juan Manuel de Rosas*, n.º 10, julio-agosto de 1942.

³⁰ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3411, pp. 197 y 198.

³¹ *Ibidem*, n.º 3604, p. 303.

³² Ley del 26 de septiembre de 1856, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3906, p. 413.

³³ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, Buenos Aires, 1882, n.º 4205.

³⁴ El Poder Ejecutivo lo convocó por decreto del 24 de mayo de 1855. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3472, p. 217.

³⁵ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3514, pp. 233 ss.

Ese año se autorizó a que uno de los diputados, el representante de Tucumán, doctor Uladislao Frías, aceptara las funciones de contador 2.º de la Confederación, y a que pudiera gozar de ambos emolumentos.³⁶

Por decreto del 27 de septiembre de 1855 se señaló el día 30 de septiembre de ese año para la clausura del Congreso.³⁷ El segundo período legislativo había arrojado un saldo de treinta y ocho leyes sancionadas, algunas de las cuales habían llevado aparejado un profundo trabajo de estudio ya que implicaban el ejercicio del control constitucional de las cartas magnas provinciales, conforme lo facultaba el artículo 5.º de la Ley Suprema de 1853.³⁸

Aquel año ejercieron la presidencia de la Cámara de Diputados el representante de Mendoza, Baltasar Sánchez, y el diputado por Salta, José B. Graña. En la secretaría fue nombrado Benjamín Igarzábal, y en la prosecretaría (oficial 1.º) Tomás Larguía.

La Cámara de Senadores continuó presidida por el doctor Salvador María del Carril; fue nombrado presidente provisional el senador por Jujuy, Ramón Alvarado, y vicepresidente el senador por Entre Ríos, José L. Acevedo. En la Secretaría Legislativa permaneció el señor Carlos María Saravia.

3.4. *El Congreso entre 1856 y 1861*

Año 1856

El año de 1856 fue el primer y único período legislativo que pudo iniciar las sesiones en el plazo constitucionalmente estipulado. En efecto, el 1.º de mayo se constituyó la Asamblea. Ese año, a raíz de numerosas licencias solicitadas por los legisladores que eran convocados para ocupar puestos en el Poder Ejecutivo de la Confederación, se sancionó una ley declarando la incompatibilidad del cargo de ministro de Estado con el de senador y diputado.³⁹ Otra ley de importancia parlamentaria

³⁶ Decreto del 16 de julio de 1855, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3520, p. 238.

³⁷ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3592, p. 295.

³⁸ Textualmente, el artículo 5.º disponía: «Cada Provincia Confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada Prov. el goce y ejercicio de sus instituciones». Se revisaron las Constituciones de Mendoza, La Rioja, San Luis, Catamarca, Salta, Córdoba y Jujuy.

³⁹ Ley del 28 de mayo de 1856, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3764, p. 351.

dictada por el Poder Legislativo fue la que acordó algunas formalidades que debían tener las sanciones y notas generadas por el Congreso.⁴⁰

El año 1856 también tuvo a los legisladores atareados con la trascendental tarea de contralor de la constitucionalidad de las Cartas provinciales.⁴¹ Cuando se clausuró el período legislativo, el 30 de septiembre de 1856,⁴² se habían sancionado cuarenta y ocho leyes nacionales.

Las diversas preocupaciones del gobierno nacional, y muy especialmente el conflicto con Buenos Aires, impidieron la realización del censo general que ordenaba la Constitución en sus artículos 33.º y 35.º, y que repercutiría en la próxima integración de la Cámara de Diputados de la Nación. La medida recién se pudo ordenar el día 1.º de diciembre de 1856,⁴³ aunque posteriormente se prorrogaría.⁴⁴

Año 1857

Aquel año nuevamente el Congreso inició sus sesiones fuera de la fecha prevista por la Constitución. Recién el día 25 de mayo estuvo la mayoría de los congresales en Paraná.⁴⁵ En esa oportunidad fue elegido presidente provisorio del Senado el representante de Mendoza, Francisco Delgado, y permaneció en la secretaría Carlos María Saravia. En Diputados fue electo como presidente de la Cámara el representante de Entre Ríos, Juan José Álvarez,⁴⁶ manteniendo a Igarzábal y Larguía como secretario y prosecretario respectivamente.

Ese año el derecho parlamentario se nutrió de una importante norma que venía a ordenar que los senadores y diputados obtuvieran una licencia de su Cámara para retener o aceptar empleos o comisiones.⁴⁷ Otra disposición de mucha trascendencia fue la Ley de Elecciones Nacionales sancionada el 16 de septiembre.⁴⁸

⁴⁰ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3817, p. 366.

⁴¹ Constituciones de las provincias de Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, San Juan y Corrientes.

⁴² Decreto del 28 de septiembre de 1856, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3911, p. 416.

⁴³ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1852-1856, o. cit., n.º 3986, p. 439.

⁴⁴ La prórroga fue dispuesta por decreto del 17 de abril de 1857. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, Buenos Aires, 1882, n.º 4080, p. 19.

⁴⁵ El decreto que convocó a los legisladores fue dictado el día 21 de mayo de 1857. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4122, p. 27.

⁴⁶ *Actas de las Sesiones de la Cámara de Diputados 1857-1858*, Buenos Aires, 1891, pp. 1 y 2.

⁴⁷ Sancionada el 15 de septiembre de 1858. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4235, p. 50.

⁴⁸ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4269, pp. 60-64.

Las sesiones concluyeron el 1.º de octubre⁴⁹ y se puso en conocimiento del Poder Ejecutivo la nómina de los diputados que concluían sus mandatos y cuyas vacantes debían llenarse para la próxima renovación de la Cámara,⁵⁰ lo cual instó al presidente a convocar las elecciones para elegir los reemplazantes, conforme a las leyes de cada provincia por no poder hacerlo con la Ley Nacional de Elecciones de reciente promulgación.⁵¹

El año 1857 dejó un salto de sesenta y tres leyes sancionadas y promulgadas.

Año 1858

En 1858 tampoco se iniciaron las sesiones del Congreso conforme a las disposiciones constitucionales. El presidente de la Confederación, por decreto del 17 de mayo de ese año, fijó la solemne apertura del Poder Legislativo para el día 20 de mayo.⁵²

Uno de los hitos de la Cámara de Diputados fue la renuncia del legislador «alquilón» Emilio de Alvear, que representaba a Santiago del Estero sin ser natal de allí. Ante ello, el primer magistrado nacional solicitó al gobernador santiagueño que se eligiera a su reemplazante.⁵³ El ungido fue el coronel Alfredo M. du Graty —igualmente «alquilón», por no haber nacido en Santiago del Estero—, pero cuando se trató su diploma, el 11 de mayo, fue rechazado por la Cámara de Diputados de la Nación,⁵⁴ por lo que se procedió a efectuar una nueva elección provincial.⁵⁵

Dos importantes leyes fueron dictadas ese año: la primera, de Organización de la Justicia Federal,⁵⁶ y otra que pasó a integrar el derecho parlamentario que fijaba

⁴⁹ Decreto del día 1.º de octubre de 1857, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4250, p. 57.

⁵⁰ Concluyeron su mandato bienal el Dr. Uladislao Frías y José Posse (Tucumán), Dr. Luis Cáceres, Dr. Luciano Torrent y José M. Cabral (Corrientes), Dr. Guillermo Rawson y Dr. Saturnino Laspiur (San Juan), G. F. de la Fuente (Santa Fe), Jorge Pintos (Jujuy), Mauricio Daract y Carlos M. Pizarro (San Luis), Baltasar Sánchez (Mendoza), Dr. Juan José Álvarez (Entre Ríos), Dr. Manuel Lucero y Borjas Ruiz (Córdoba), Miguel Boedo y Pedro Olaechea (Santiago del Estero), Tristán Achával (Catamarca) y Pedro Uriburu (Salta). *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4253, p. 57.

⁵¹ Decreto del Poder Ejecutivo del 20 de octubre de 1857, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4295, p. 72.

⁵² *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4450, p. 123.

⁵³ Decreto del 7 de junio de 1858, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4471, páginas 124.

⁵⁴ *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados 1857-1858*, o. cit., p. 380.

⁵⁵ Ordenada por decreto del Poder Ejecutivo del 10 de junio de 1858. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4473, p. 124.

⁵⁶ Ley del 28 de agosto de 1858, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4565, p. 147. Esta ley fue aclarada por otra ley del 29 de septiembre de 1858, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4573, p. 150.

las formalidades para *contestar* el discurso del presidente de la República en la apertura del Congreso.⁵⁷

Aquel año ocupó la presidencia provisional de la Cámara de Senadores el santafesino Pascual Echagüe⁵⁸ y la presidencia de la Cámara de Diputados el cordobés Mateo Luque.⁵⁹

El 30 de septiembre se clausuró el Congreso⁶⁰ habiéndose dictado solamente treinta y dos leyes nacionales.

Año 1859

El 9 de mayo de 1859, con algunos días de retraso, el presidente convocó al Congreso para que el día 15 de mayo iniciara sus sesiones.⁶¹ Entre las sanciones más importantes que se incorporaron al derecho parlamentario aquel año figura la nueva Ley de Elecciones Nacionales, del 1.º de septiembre.⁶²

La cuestión de Buenos Aires se agravó notablemente y terminó por desencadenar la batalla de Cepeda, librada el 23 de octubre de 1859, y en la cual las fuerzas de la Confederación vencieron a las de Buenos Aires. El proceso de incorporación de la provincia díscola se inició luego de la firma del pacto de San José de Flores (11 de noviembre de 1859), la posterior reforma de la Constitución nacional (1860) y una nueva crisis que concluyó con la Confederación Argentina.

Las sesiones finalizaron el 30 de septiembre de 1859.⁶³ Este fue el año de menor trabajo para las Cámaras, ya que se sancionaron solo veintitrés leyes debido, principalmente, al clima político hostil causado por la cuestión bonaerense.

Aquel año ocupó la presidencia provisoria de la Cámara de Senadores el senador por Santa Fe,⁶⁴ Manuel Leiva, y la de Diputados continuó presidida por Mateo Luque. El senador Saravia permaneció en su puesto de secretario legislativo y en Diputados se designó a Teófilo García.⁶⁵

⁵⁷ Ley del 3 de septiembre de 1858. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4559, p. 145.

⁵⁸ Congreso Nacional. Cámara de Senadores, *Actas de las sesiones del Paraná 1858*, Buenos Aires, 1885, p. 28.

⁵⁹ *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados 1857-1858*, o. cit., p. 377.

⁶⁰ Decreto del 28 de septiembre de 1858, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4600, p. 158.

⁶¹ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4753, p. 159.

⁶² *Ibidem*, n.º 4782, pp. 200 ss.

⁶³ Decreto del 11 de octubre de 1859, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4867, p. 228.

⁶⁴ Congreso Nacional. Cámara de Senadores: *Actas de las sesiones del Paraná 1859*, Buenos Aires, 1886, p. 4.

⁶⁵ *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados 1859-1860*, Buenos Aires, 1922, p. 8.

Año 1860

El año se inició con una distensión política importante debido al triunfo de Cepeda. La elección del sucesor del general Urquiza fue, al inicio del año, la única preocupación institucional. El candidato que logró el triunfo entre las provincias fue el ministro del Interior de la Confederación, doctor Santiago Derqui.

Por decreto del 5 de febrero, el Congreso fue convocado a sesiones extraordinarias para efectuar el escrutinio de las elecciones presidenciales.⁶⁶ Constituidos los legisladores bajo la presidencia provisional del senador por Tucumán doctor Salustiano Zavalía,⁶⁷ los congresales eligieron como vicepresidente de la Nación, en sesión del 6 de febrero, al brigadier general Juan Esteban Pedernera.⁶⁸ Y el 8 de febrero consagraban al doctor Derqui como presidente de la Nación.⁶⁹ Un mes más tarde, el 5 de marzo, se clausuraban las sesiones extraordinarias.⁷⁰

Las sesiones ordinarias, como ya era costumbre, fueron convocadas pasados algunos días del plazo constitucional, para el 17 de mayo de 1860.⁷¹ El temario político más importante que se trató aquel año fue la habilitación de la reforma constitucional conforme a las exigencias del gobierno de Buenos Aires. Se sancionó con premura⁷² la ley que declaraba la necesidad de reforma y convocaba a una convención constituyente ad hoc (inconstitucional, por lesionar la manda estipulada en el artículo 30.º de la Constitución nacional).⁷³

La nueva Constitución, promulgada el 2 de octubre de 1860, en lo que al Congreso nacional se refería, modificaba algunas disposiciones tales como la cantidad de diputados y los requisitos para acceder a una función legislativa.

El artículo 38.º disponía que:

Los diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la provincia de Buenos Aires doce; por la de Córdoba seis; por la Catamarca tres; por la de Corrientes cuatro; por la de Entre Ríos dos; por la de Jujuy dos; por la de Mendoza tres; por la de La Rioja dos; por la de Salta tres; por la de Santiago

⁶⁶ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4961, p. 264.

⁶⁷ Congreso Nacional. Cámara de Senadores: *Actas de las sesiones del Paraná 1860*, Buenos Aires, 1887, p. 3.

⁶⁸ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4962, p. 264.

⁶⁹ Congreso Nacional. Cámara de Senadores, *Actas de las sesiones del Paraná 1860*, o. cit., pp. 5 ss. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4969, p. 265.

⁷⁰ Decreto del 3 de marzo de 1860, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 4991.

⁷¹ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 5091, p. 302.

⁷² *Ibidem*, n.º 5132, p. 314.

⁷³ El artículo 30.º rezaba que «La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes, pasados diez años desde el día en que la juren los pueblos. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto». La jura se había producido el día 9 de julio de 1853, por lo que la reforma solo se podía habilitar luego del 9 de julio de 1863.

cuatro; por la de San Juan dos; por la de Santa Fe dos; por la de San Luis dos; y por la de Tucumán tres.

Asimismo, se intentaba terminar con los funcionarios «alquilones» al imponer como obligación para la elección de los diputados el «ser natural de la provincia que elija, o con dos años de residencia inmediata en ella» (artículo 40.º); idéntico recaudo se tomó respecto de los senadores (artículo 47.º).

Estas disposiciones generaron gran perturbación y desencadenaron un conflicto que culminó con el rechazo de los diplomas de los doce primeros diputados nacionales de Buenos Aires y una nueva lucha civil, que concluiría con la batalla de Pavón (17 de septiembre de 1861).

El año legislativo finalizó el 30 de septiembre⁷⁴ habiéndose sancionado un total de treinta y ocho leyes.

Año 1861

El año legislativo se perfiló muy complejo por la incorporación de Buenos Aires a la Confederación. Ni bien habían terminado de sesionar en el período legislativo anterior, el presidente Derqui convocó al Congreso federal a sesiones extraordinarias para el 1.º de abril de 1861.⁷⁵ Aquellas sesiones serían memorables por la trascendencia de las decisiones tomadas: la Cámara de Senadores admitió a los representantes porteños Valentín Alsina y Rufino de Elizalde, en tanto la Cámara de Diputados de la Nación, luego de arduas discusiones e intrigas políticas, rechazó los doce diplomas de los legisladores porteños «por no ajustarse su elección a las normas constitucionales».⁷⁶

Los diputados Emilio Castro, Adolfo Asina, Manuel Quintana, Emilio Mitre, Manuel Augusto Montes de Oca, Francisco de Elizalde, José María Gutiérrez, Antonio C. Obligado, Francisco Javier Muñiz, José Mármol y José María Cantilo, junto a los senadores nacionales Alsina y Elizalde abandonaron Paraná y con ellos la escasa concordia que, parecía, había traído paz a la Confederación.

Luego de aquel turbulento episodio, el Congreso entró en receso hasta que fue convocado a las sesiones ordinarias el 12 de mayo de 1861.⁷⁷ Durante este año ocupó la presidencia provisional de la Cámara de Senadores el representante riojano Ángel Elías; continuó en la secretaría parlamentaria Carlos M. Saravia, y fue presidente de la Cámara de Diputados el legislador salteño José Sixto García Izasa;⁷⁸ ocupó la secretaría Benjamín de Igarzábal.

⁷⁴ Decreto del 28 de septiembre de 1860, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 5204, p. 329.

⁷⁵ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 5252, p. 351.

⁷⁶ José María Rosa: *Historia argentina*, tomo 6, Buenos Aires, 1969, p. 333.

⁷⁷ *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 5412, p. 392.

⁷⁸ *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados 1861*, Buenos Aires, 1922, p. 8.

El Congreso de la Confederación Argentina concluyó su tarea el 30 de septiembre,⁷⁹ sin saber, pero quizás presintiéndolo, que su función finalizaba ya que unos días antes Buenos Aires había ganado la batalla de Pavón (17 de septiembre) y el general Mitre se disponía a tomar las medidas de facto para organizar el país según los lineamientos porteños.

De este modo se cerraba la primera etapa de la historia parlamentaria argentina, ya que en 1862 se disponía de *facto* la cesantía de los funcionarios legislativos y se instalaba un nuevo Congreso nacional en Buenos Aires.⁸⁰ En aquel año de 1861 solo se produjeron veintiocho leyes nacionales.

4. Las Cámaras de Senadores y de Diputados

Durante el período 1854-1861 las Cámaras de Diputados y Senadores se integraron con prestigiosos políticos provinciales que representaban, en la mayoría de los casos, a la clase «más acomodada» de la sociedad de aquel tiempo. Muchos habían cumplido —o lo harían a posteriori— importantes funciones políticas en las provincias y en el gobierno nacional de Paraná y de Buenos Aires.

Entre los años de 1854 y 1861 integraron la Cámara de Senadores de la Nación: Agustín Justo de la Vega (Tucumán), Agustín Roca (Córdoba), Ángel Elías (La Rioja), Antonio Crespo (Santiago del Estero), Antonio María Taboada (Santiago del Estero), Baldomero García (Entre Ríos), Benjamín Villafañe (Tucumán), Bernabé López (San Luis), Carlos Juan Rodríguez (San Luis), Ciríaco Díaz Vélez (La Rioja), Cleto del Campillo (Córdoba), Dámaso Uriburu (Salta), Daniel Domínguez Videla (San Luis), Demetrio Icart (Entre Ríos), Diógenes José de Urquiza (Entre Ríos), Estanislao Rodríguez (San Luis), Eugenio Núñez (Entre Ríos), Facundo de Zuviría (Corrientes), Federico de la Barra (San Juan), Fernando Arias (Salta), Francisco Delgado (Mendoza), Gerónimo Espejo (Mendoza), José Benito Barcena (Jujuy), José Casiano Gotilla (Salta), José Hilario Carol (Santiago del Estero), José Leonardo Acevedo (Entre Ríos), José Manuel Figueroa (San Luis), José Miguel Galán (Entre Ríos), José Vicente Saravia (Corrientes), Juan de Dios Usandivaras (Salta), Juan de Rosas (Mendoza), Juan Esteban Pedernera (San Luis), Juan Francisco Borges (Santiago del Estero), Juan Gregorio Pujol (Corrientes), Luciano Torrent (Santa Fe), Manuel Leiva (Santa Fe), Marcos Paz (Tucumán), Mariano Fragueiro (Córdoba), Marín Zapata (Mendoza), Medardo Ortiz (Mendoza), Miguel Vidal (Santa Fe), Nicolás Antonio Calvo (Corrientes), Pascual Echagüe (Santa Fe), Pedro Ferre (Cataratas), Plácido Sánchez de Bustamante (Jujuy), Ramón Alvarado (Jujuy), Ruperto

⁷⁹ Decreto del día 28 de septiembre de 1861, en *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 5524, p. 414.

⁸⁰ El presidente de facto, Bartolomé Mitre, dictó el decreto convocando a elecciones legislativas nacionales el 15 de marzo de 1862. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo 1857-1861, o. cit., n.º 5556, p. 424.

Godoy (San Juan), Salustiano Zavalía (Tucumán), Saturnino Tejada (Salta), Severo González (Córdoba), Tomás Arias (Salta), Tomás Guido (San Juan) y Vicente del Castillo (Santa Fe).⁸¹

En cuanto a la Cámara de Diputados de la Confederación Argentina, ocuparon bancas durante los años 1854 y 1861 los siguientes legisladores:⁸² Abel Bazán (La Rioja), Absalón Ibarra (Santiago del Estero), Alejo Carmen Guzmán (Córdoba), Alfredo du Graty (fue diputado suplente por Tucumán y su diploma como diputado por Santiago del Estero fue rechazado), Amado Laprida (San Juan), Avelino Ferreira (ejerció dos mandatos representando a Córdoba), Baltasar Sánchez (Mendoza), Baltasar Vico (Tucumán), Benjamín Victorica (Santiago del Estero), Borja Ruiz (Córdoba), Calixto María González (diputado suplente por San Luis), Candor Lascano (diputado suplente por Catamarca), Carlos María Pizarro (San Luis), Cecilio Lucero (San Luis), Damián Torino (ejerció dos mandatos representando a Salta), Daniel Aráoz (fue diputado suplente por Jujuy y luego ejerció dos mandatos como diputado por esa provincia), David Zambrano (Salta), Demetrio Ieart (diputado suplente por Entre Ríos), Diógenes José de Urquiza (capital federal Paraná), Domingo F. Sarmiento (San Juan), Domingo Navarro (Santiago del Estero), Domingo Palacio (Santiago del Estero), Emiliano García (diputado suplente por Córdoba), Emilio de Alvear (ejerció dos mandatos representando a Santiago del Estero y a Corrientes), Eulogio Cruz Cabral (Corrientes), Eusebio Ocampo (ejerció dos mandatos representando a Santiago del Estero y a Corrientes), Eusebio Rodríguez (Tucumán), Federico Corbalán (Mendoza), Filemón Posse (Tucumán), Francisco Borja Rius (Córdoba), Genaro Feijoo (fue diputado suplente por Salta y luego titular por esa misma provincia), Gregorio F. de la Puente (Santa Fe), Guillermo Rawson (San Juan), Indalecio Chenaut (fue diputado suplente por Mendoza y luego diputado titular por La Rioja), Joaquín Ramiro (diputado suplente por Mendoza), José Antonio Álvarez de Condarco (ejerció dos mandatos representando a Santiago del Estero y San Juan), José Benito Graña (Salta), José de la Quintana (diputado suplente por Jujuy), José Manuel Arias (fue diputado suplente por Salta) José María Cabral (Corrientes), José María Zuviría (ejerció dos mandatos representando a Catamarca y a Santiago del Estero), José Navarro (Catamarca), José Olegario Gordillo (La Rioja), José Posse (Tucumán), José Sixto García Isasa (Salta), Juan de Dios Usandivaras (Salta), Juan Francisco Borges (Santiago del Estero), Juan Francisco Seguí (Santa Fe), Juan Gualberto Godoy (San Juan), Juan José Álvarez (Entre Ríos), Juan María Gutiérrez (Santiago del Estero),

⁸¹ Información extraída de los tomos de la obra: Congreso Nacional. Cámara de Senadores, *Actas de las sesiones del Paraná*, correspondientes a los años 1854-1860, publicados en Buenos Aires durante los años 1883 a 1887. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomos 1852-1856 y 1857-1862 (ambos editados en Buenos Aires en 1882).

⁸² Información de *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados 1854-1856, 1857-1858, 1859-1860 y 1861*, publicados en Buenos Aires en 1922. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomos 1852-1856 y 1857-1862, o. cit.

Justiniano Posse (ejerció dos mandatos por Córdoba), Lucas Gonzáles (Mendoza), Luciano Torrent (Corrientes), Lucio V. Mansilla (diputado suplente por Santa Fe), Luis Cáceres (Corrientes), Luis Warcalde (Tucumán), Macedonio Graz (ejerció dos mandatos por Jujuy), Manuel Antonio Durán (diputado suplente por San Juan), Manuel José Navarro (ejerció dos mandatos por Catamarca), Manuel Lucero (ejerció dos mandatos representando a Córdoba y San Luis), Manuel Puch (Salta), Mariano Comas (Santa Fe), Mariano Iriarte (diputado suplente por Jujuy), Martín Cossio (Mendoza), Mateo José Luque (ejerció tres mandatos por Córdoba), Matías Carreras (Corrientes), Mauricio P. Daract (ejerció dos mandatos por San Luis), Miguel Boedo (Santiago del Estero), Pedro Antonio Pardo (Salta), Pedro Ávila (Córdoba), Pedro Igarzábal (Corrientes), Pedro Lucas Funes (Santa Fe), Pedro Pablo Olaechea (Santiago del Estero), Pedro Pondal (Santa Fe), Pedro Rodríguez del Fesno (Santa Fe), Pedro S. Díaz Rodríguez (Santiago del Estero), Pedro Uriburu (Salta), Próspero García (Tucumán), Quintín del Valle (Catamarca), Ramón Amenábar (Córdoba), Ramón Gil Navarro (ejerció dos mandatos representando a Catamarca y La Rioja), Ricardo López (Entre Ríos), Saturnino María Laspiur (ejerció dos mandatos representando a San Juan), Serapio Gallegos (diputado suplente por Salta), Severo Soria (Catamarca), Tiburcio López (diputado suplente por Córdoba), Tomás Garzón (ejerció dos mandatos representando a Córdoba), Tristán Achával (ejerció dos mandatos representando a Catamarca), Uladislao Frías (ejerció dos mandatos representando a Tucumán), Vicente G. Quesada (ejerció dos mandatos representando a Corrientes), Vicente Gordillo (ejerció dos mandatos representando a La Rioja), Wenceslao Colodrero (Corrientes), Pedro Pablo Olaechea (Santiago del Estero), Juan Ballestero (Entre Ríos), Santiago Quiroga Álvarez (San Juan), Eusebio Ocampo (ejerció tres mandatos representando a Corrientes, Santiago del Estero y Paraná y territorio federalizado) y Damián Torino (ejerció dos mandatos representando a Salta).

5. Conclusión

El Congreso de la Confederación (1854-1861) se caracterizó por su integración con un nutrido grupo de juristas, intelectuales y políticos más representativos de la sociedad argentina.

Su tarea, limitada por períodos de aguda crisis política causada principalmente por la cuestión de Buenos Aires, dejó provechosos antecedentes de cultura cívica: legisladores en su mayoría preocupados por la buena marcha de los asuntos públicos de la República, parlamentarios sacrificados que dejaron las comodidades de sus ciudades de residencia para trasladarse a la húmeda Paraná transitando dilatadas distancias para cumplir con sus deberes constitucionales para el progreso de la Nación.

El Congreso de Paraná concluyó sus funciones honrosamente el 30 de septiembre de 1861 y pasó a la historia, escrita con posterioridad a la presidencia del general Mitre, sin que se le reconocieran sus méritos.

Gustavo J. Daverio*
Santiago Lemos**

La participación del Congreso nacional en las intervenciones federales a la provincia de Santa Fe

1. Introducción

Revivir debates parlamentarios lleva necesariamente a explorar las circunstancias en que tales debates se produjeron. Se corre con muchos de los peligros con que cargan algunos historiadores que, al querer hacer revivir, solo logran reconstruir. Paul Ricoeur enseña que es sumamente difícil querer convertir las cosas en contemporáneas y, al mismo tiempo, restituir la distancia y la profundidad de la lejanía histórica.

Numerosos estudios sobre el discurso parlamentario hablan acerca del texto y el contexto,¹ en relación con aquella sensación que hace parecer que muchas de las expresiones utilizadas *adentro* (el escenario, el recinto) por los legisladores, en realidad tienen más que ver con lo que está sucediendo *afuera* (el entorno sociocultural, político e histórico en que se desarrolló).

* Abogado. Jefe de Trabajos Prácticos en la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal a cargo del Dr. José Manuel Benvenuti, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

** Abogado. Jefe de Trabajos Prácticos en la Cátedra de Derecho Constitucional a cargo del Dr. Roberto Vicente, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

¹ Paul Bayley (1998, 1999), Teresa Carbó (1995), Cornelia Ilie (1995), Wick Miller (1997, 1998), Teun van Dijk (2000 y 2004) y Ruth Wodak (2000), entre otros.

El profesor van Dijk² define el contexto como el tipo de situación social en la que los discursos son producidos. También, la representación mental o el modelo que los interlocutores que participan de tal situación construyen, a partir de lo que consideran relevante en un momento dado y en una situación social determinada.

Estos modelos contextuales no son representaciones mentales estáticas, sino estructuras dinámicas continuamente elaboradas, actualizadas y reelaboradas, según la naturaleza del debate y el modo en que se desarrolla. El lugar siempre será el mismo. Un debate es debate parlamentario precisamente porque tiene lugar en la institución del Parlamento, porque forma parte del proceso legislativo y porque representa una particular forma de actuación política.

Aunque los contextos son por definición personales y únicos, en el caso específico de los debates parlamentarios tienen importantes dimensiones sociales y políticas. De hecho, los legisladores comparten gran parte de su conocimiento y de las creencias sobre los contextos que construyen; además conocen cómo piensan y razonan la mayoría de los otros parlamentarios.

Así, los debates parlamentarios reflejan una mezcla de opiniones personales, de identidad personal, de pertenencia e identidad grupal, de expresión de sentimientos y afectos, de poder, de dominio, de solidaridad, de búsqueda de consenso, de sentido común, etcétera.³

Este trabajo, que pretende explorar la participación del Congreso nacional en las intervenciones federales a la provincia de Santa Fe, a través del estudio de los debates parlamentarios, también refleja esa complejidad de análisis que el tema requiere y es por esa razón que recurrentemente volverá sobre el contexto histórico, político y sociocultural de la época.

2. Las intervenciones federales a la provincia de Santa Fe

Las intervenciones constituyen una alteración tan grave en el régimen federal que solo parece justificado su uso exclusivamente en casos extremos.

La historia de muchas de ellas no significan nada más que una relación estéril de complicidades políticas y violaciones constitucionales cometidas por algunos presidentes de la República, que apelaron al recurso extremo del artículo 6.º para cimentar más expeditivamente su exclusivo predominio, avasallando sin escrúpulos la autonomía de las provincias. Eso sí, con consecuencias muchas veces trágicas.

Santa Fe desde siempre formó parte del grupo de provincias celosas defensoras de los intereses locales, que no siempre veían con buenos ojos la tutela ejercida

² Teun Van Dijk: «Texto y contexto de los debates parlamentarios», mimeo, Universidad de Amsterdam, 2000.

³ Van Dijk habla de funciones intrapersonales, funciones emotivas, funciones de grupo, funciones intergrupales y funciones culturales del lenguaje, el discurso parlamentario y la retórica.

desde Buenos Aires. Más aún, que veían en la resistencia al centralismo porteño el germen del federalismo político.

No obstante, no integra el grupo de provincias que ostenta el triste privilegio de haber sido más intervenidas, entre las que podemos mencionar a Catamarca, Corrientes, Santiago del Estero, La Rioja y San Juan, todas ellas con más de quince intervenciones cada una.

Siguiendo la tradición argentina, la mayoría de las intervenciones a la provincia de Santa Fe fueron enviadas por el Poder Ejecutivo nacional e instrumentadas a través de decretos presidenciales.⁴

La primera, en el año 1856, estuvo a cargo de Santiago Derqui y tuvo por objeto restablecer el orden perturbado por el derrocamiento de las autoridades locales. Luego hubo dos intervenciones limitadas territorialmente solo a la ciudad de Rosario, una en 1857 y otra en 1861, ambas destinadas a conservar el orden, la seguridad y la tranquilidad; evitar la guerra civil y garantizar la vida y la propiedad de sus ciudadanos.

Otra posterior, encabezada por don Francisco Pico, que había sido asesor general del gobierno de la provincia de Buenos Aires y que después fue interventor federal en la provincia de Entre Ríos, comenzó en la Navidad de 1867 y tuvo por objeto restablecer las autoridades que habían sido depuestas por la sedición.

Luego vinieron las intervenciones de 1911, a cargo del Dr. Anacleto Gil, y de 1949, con Dalmiro Adaro, para reorganizar los poderes Legislativo y Ejecutivo. Y la de 1929, muy particular porque solo intervinieron los poderes Legislativo y Judicial.

Finalmente, las de 1893, mediante ley n.º 2950, y de octubre de 1935 estuvieron destinadas a organizar los poderes públicos. A estas se hace referencia a continuación.

Solo en estas dos oportunidades la decisión política de los respectivos gobiernos nacionales abrió paso a que el Congreso federal fuera escenario del correspondiente debate, aunque en una de ellas el proyecto no pudo concluir su tratamiento y se agotó en una media sanción.

⁴ Graciano Reca: «Inamovilidad de los jueces. El Poder Judicial de las provincias frente a la intervención federal», mimeo, Buenos Aires, 1933. El autor las clasifica en: a) enviadas por ley; b) enviadas por decreto y aprobadas o proseguidas por ley; c) enviadas por decreto y retiradas por ley o por no haberse sancionado ley aprobatoria del decreto; d) enviadas por el Poder Ejecutivo; e) practicadas de hecho por el Poder Ejecutivo; f) enviadas por los gobiernos provisionales «de facto».

3. La intervención federal de 1893. El gobierno «revolucionario» y «provisorio» del Dr. Mariano Candiotti. La Corte Suprema y el caso *Cullen c/ Llerena*

A esta altura de los acontecimientos, la práctica de la intervención seguía funcionando como un hábito de comportamiento al servicio del poder central, aunque con algunos matices diferenciadores. Natalio Botana, en su magnífica obra *El orden conservador*, relata:

A partir de 1880, la intervención federal representará un papel diferente. Persistirá como instrumento de control pero cambiará la naturaleza de su objeto; antes se engarzaba con conflictos territoriales que volcaban sobre el escenario una recurrente crisis de identidad; ahora, asentada sobre el poder político federal obrará con más parsimonia y seguirá los dictados de gobiernos que buscaban controlar las oposiciones emergentes dentro y fuera del régimen institucional. Por un lado, la lucha para fundar una unidad política; por el otro, la tarea más rutinaria para conservar un régimen.⁵

La presidencia de Juárez Celman había marcado un punto de inflexión y las frías políticas entre el Partido Autonomista Nacional (PAN) y la Unión Cívica Radical (UCR) ya formaban parte de la cotidianeidad de la vida política argentina, fundamentalmente a partir de la decisión de los radicales liderados por Hipólito Yrigoyen de abstenerse de participar en las distintas disputas electorales.⁶ La decisión de la convención nacional del radicalismo y la acusación de fraudulento al nuevo gobierno precipitaron los acontecimientos. El gobierno y la presidencia de la fórmula *acuerdista* de Luis Sáenz Peña y José Evaristo Uriburu, que habían asumido el poder el 12 de octubre de 1892, a poco menos de un año ya exhibían una debilidad asombrosa. Fue en este contexto que Santa Fe pasó a engrosar el listado de provincias «apuntadas» por el gobierno nacional, en un intento por recuperar la iniciativa política perdida.

El 30 de julio de 1893, y como corolario de una serie de hechos desestabilizadores sobre el gobierno provincial, el Dr. Mariano N. Candiotti encabezaba una revolución en la ciudad de Rosario. Diez y ocho días duró su *gobierno provisorio*, hasta que refugiado y cercado en la denominada Aduana Vieja, tuvo que deponer las armas. Los libros de gobierno registran sus gestiones oficiales a partir del 3 de agosto y hasta el 21 del mismo mes.

A la par de estos acontecimientos, el Congreso nacional comenzaba la discusión acerca de la posibilidad de intervenir la provincia. El debate transcurrió en dos

⁵ Entre 1854 y 1880 (veintiséis años), sobre un total de cuarenta intervenciones federales, solo cinco fueron realizadas por ley. Entre 1880 y 1916 (treinta y seis años), también sobre un total de cuarenta intervenciones federales, veinticinco de ellas fueron realizadas por ley y quince por decreto. Natalio R. Botana: *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, nueva edición con estudio preliminar, Buenos Aires, Sudamericana, 1994.

⁶ El otro sector era el denominado «bernardista» o «coalicionista», liderado por Bernardo de Irigoyen.

momentos claramente definidos. El primero se desarrolló en la Cámara de Diputados al comenzar el mes de agosto, en torno al tratamiento de una media sanción enviada por el Senado, con origen en un mensaje del Ejecutivo planteando intervenir las provincias de Buenos Aires, San Luis y Santa Fe. La mayor parte de las discusiones transcurrieron alrededor de un conflicto de competencias planteado entre ambas Cámaras, acerca de a cuál de ellas correspondía tener la iniciativa legislativa en esta materia: un *incidente de prioridad* promovido por el Senado, que a criterio de la Cámara de Diputados chocaba con las prescripciones de la Constitución, las prácticas parlamentarias argentinas y los antecedentes universales en la materia.

Los diputados pasaron por alto la cuestión de privilegio suscitada, en aras de las «graves circunstancias por las que atraviesa el país», pero rechazaron por mayoría el proyecto que había remitido la Cámara alta. Aristóbulo del Valle, quien era el ministro fuerte del gabinete nacional —ocupando la cartera de Guerra y Marina—, presentó su renuncia y su actitud fue imitada por la totalidad de sus colegas ministeriales.

El segundo debate, a la postre el definitivo, se dio el 15 de agosto y volvió a tener como escenario la Cámara de Diputados. El oficialismo se mostró mucho más decidido. Presidida por el representante por la Capital Federal, Dr. Francisco Alcobendas, se abrió la tercera sesión extraordinaria con la presencia de cuarenta y seis diputados, y con tan solo dos expedientes en los asuntos entrados: un nuevo mensaje del Poder Ejecutivo nacional que llevaba la firma del presidente Luis Sáenz Peña, que planteaba la declaración de estado de sitio del territorio de la República por el término de sesenta días, en virtud de la situación de conmoción interior existente a partir de los acontecimientos de Buenos Aires, San Luis y Santa Fe; y un despacho de la Comisión de Negocios Constitucionales de la Cámara expidiéndose a favor de declarar intervenidas puntualmente las provincias de Santa Fe y San Luis.

Rápidamente se dio lectura a los dos asuntos. Un solo debate para aprobar dos proyectos. Los temas estaban íntimamente relacionados. El oficialismo impulsaba sin demoras el tratamiento sobre tablas.

El presidente de la Nación respaldaba su mensaje con la presencia en el recinto de la casi totalidad de su renovado gabinete, en un intento por retomar el protagonismo político necesario que brindara estabilidad a su gobierno.⁷ Llevaba la firma, además, de su ministro del Interior. La decisión política de avanzar en la sanción era tal que sorpresivamente, y para asombro de la oposición, quien abrió el debate no fue un legislador oficialista, sino el mismísimo Manuel Quintana.

Quando hay tres provincias con sus poderes derrocados; cuando la violencia se ha hecho sentir en otra más [territorio de la Pampa Central, sujeto a jurisdicción nacional]; cuando se anuncia de todas partes que fuerzas armadas de unas provincias

⁷ Presentes los ministros de Interior, Manuel Quintana; de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Eduardo Costa; de Hacienda, José A. Terry; y de Guerra y Marina, general Luis María Campos. Ausente el ministro de Relaciones Exteriores, Valentín Virasoro.

amenazan la paz de las otras; cuando la capital de la República, el asiento augusto de la autoridad nacional, se convierte en plaza de guerra y no se logra todavía devolver la tranquilidad a sus habitantes; cuando gobernadores de territorios nacionales denuncian oficialmente conatos revolucionarios, yo pregunto: ¿se necesitan más pruebas para demostrar que atravesamos una época luctuosa que amenaza por su base el régimen de las instituciones y el respeto a las autoridades? Las facultades solicitadas son amplias, pero son constitucionales y no son ilimitadas. El Sr. presidente de la República usará de la ley con toda la discreción de su carácter, con toda la templanza de sus sentimientos, con toda su elevación de magistrado.⁸

El presidente de la Cámara avanzaba: «si ningún señor diputado hace uso de la palabra, se va a votar». Fue justo en ese instante que se escucharon las voces de los diputados opositores. Comenzó el diputado José Miguel Olmedo, quien fundando su voto contrario al proyecto de declaración de estado de sitio, se dispuso a recordar la incipiente doctrina constitucional comenzada a construir a partir de un mensaje similar enviado años atrás por el entonces presidente Carlos Pellegrini:

El estado de sitio —decía Olmedo— no procede sino en el caso de invasión exterior o de conmoción interior, cuando uno de estos dos hechos se haya caracterizado por sucesos o hechos concretos, públicos y notorios, que no admitan discusión y que justifiquen esta medida extrema de abandonar el régimen del derecho común, para establecer el régimen especial, anormal, extraordinario, del estado de sitio.⁹

Recurriendo a las enseñanzas de Sarmiento y Avellaneda, sostenía que era conveniente dejar que se produjeran los hechos de violencia, por más sangrientos y luctuosos que fueran, para luego dar lugar a la actuación del gobierno nacional. A su entender era preferible dejar que se produjeran, antes que prevenir con medidas como el estado de sitio el uso y aun el abuso de las libertades, de las garantías y de las franquicias que la Constitución acuerda a los ciudadanos en el ejercicio y goce de todos sus derechos políticos. Era un convencido de discutir las facultades mismas y la oportunidad de darlas, antes que el uso que el Poder Ejecutivo pudiera hacer de ellas.

A su turno, el diputado Pascual Beracochea también apuntó sus argumentos a derrumbar las *razones de estado* sostenidas por el oficialismo. Haciendo uso de una extraordinaria habilidad para el debate parlamentario, marcó las contradicciones del ministro del Interior recordándole sus propias palabras en oportunidad de ser senador nacional en el año 1870:

Un ilustrado y elocuente senador doctor Manuel Quintana nos decía que el estado de sitio en manos del presidente de la República, en un país donde las facultades extraordinarias están condenadas por sus antecedentes históricos y por la letra expresa de la constitución, es el *non plus ultra* de la autoridad que puede depositarse en manos del presidente, es el arma de castigo para esgrimirla sobre los inocentes o culpables. Y

⁸ *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, Congreso Nacional, Sesiones ordinarias*, publicación revisada por la Oficina de Taquígrafos, Buenos Aires, 1893, p. 431.

⁹ *Ibidem*, p. 433.

digo sobre inocentes o culpables, porque es tan absoluta como irresponsable la facultad que da el estado de sitio, y porque todo queda librado al acierto o al error, siempre posible, del hombre.¹⁰

El legislador capitalino, opositor al gobierno de Sáenz Peña, desgranaba de manera implacable los antecedentes en la materia. Ponía de manifiesto que todos los precedentes nacionales en materia de intervención requerían que se hubiera producido previamente la conmoción, es decir, la rebelión. Manifestaba que era la primera vez que el Congreso nacional iba a decretar el estado de sitio en previsión de trastornos; y que más allá de que había doctrinarios que sostenían la teoría de la facultad preventiva, lo cierto era que siempre, producidos los trastornos, había venido el estado de sitio y nunca de manera inversa.

Sostenía que esa era la jurisprudencia de los Estados Unidos, donde siguiendo las tradiciones de «la Inglaterra», solo se contaba con la suspensión del acta de hábeas corpus, al cual, en cien años, solo dos veces se había recurrido. Una en 1807, cuando la conspiración del coronel Burr, matador de Hamilton; otra cuando la gran guerra de secesión, en 1863; y aun en esa oportunidad, si el presidente Lincoln hubiera procedido a usar de las facultades anexas a la suspensión del acta de hábeas corpus en una localidad en que no se hubieran producido hechos de rebelión, habría procedido de mal modo y sería responsable ante el Congreso por tal situación. También de «la Francia», que en sus leyes de 1878 sobre estado de sitio había establecido, de una manera terminante, que era menester que se hubiera producido el hecho de rebelión, el hecho de fuerza, el hecho actual, y que recién ahí y no de otra manera se podía decretar el estado de sitio. Finalmente Bélgica, cuya Constitución era más expresa todavía, pues no decía conmoción sino claramente rebelión. Finalmente, concluía su intervención diciendo: «Esta es la jurisprudencia de todas las naciones en donde se rinde culto a las libertades y a los derechos individuales».¹¹

El primer debate ya estaba llegando a su fin; solo faltaba una breve intervención del ministro Quintana, a quien se le permitía hablar nuevamente por haber sido aludido. Sus palabras, sin embargo, no fueron suficientes para justificar su repentino cambio de opinión.

La votación en general resultó afirmativa. La votación en particular, de igual modo. La totalidad del proyecto se aprobaba sin observaciones. Se retiraron del recinto los ministros. La sesión avanzaba presurosamente hacia el tratamiento del segundo tema. Se aproximaba la intervención federal a las provincias de San Luis y Santa Fe. El proyecto oficialista estaba a punto de obtener media sanción de la Cámara de Diputados.

Lucas Ayarragaray, diputado por la provincia de Entre Ríos, fue el encargado de fundamentar el dictamen de la mayoría. El legislador entrerriano sostuvo que

¹⁰ Ibídem, p. 434.

¹¹ Ibídem, p. 435.

quizás en otra época y en otras circunstancias se podría haber considerado a este tipo de movimientos subversivos en las provincias como obedeciendo a propósitos y a causas puramente locales, y quizá una alta y trascendental política habría aconsejado dejar que esas revoluciones siguieran su ciclo hasta fundar gobiernos de hecho. Seguramente —continuaba Ayarragaray— se entendía que en materia de intervenciones, primero había que proceder a estudiarlas, a discutir las y luego a aplicarlas con criterio puramente político y nunca exclusivamente jurídico.

Para el oficialismo estaba absolutamente claro que en las provincias de San Luis y Santa Fe había desaparecido todo vestigio de forma republicana de gobierno o, mejor dicho, todo gobierno. Observaban que las autoridades locales constituidas habían sido disueltas por la revolución, y la suma de la soberanía pública, distribuida y ejercitada por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, había ido a parar a manos de los caudillos triunfantes, por el «derecho de la victoria y al amparo de la fuerza».

No obstante, el argumento central de la exposición estaba centrado en la idea de que la garantía que la Constitución nacional ofrece a las provincias garantizándoles la forma republicana de gobierno, se hace extensiva también a la estabilidad de sus poderes legales y constituidos, porque esos poderes son justamente la manifestación ostensible del goce y ejercicio de las instituciones.

Yo me pregunto: ¿ha de estar siempre la libertad del lado de la revolución y no ha de estar nunca del lado del orden? Señor presidente: ¡que vaya la intervención a Santa Fe y a San Luis, que organice sus autoridades, que restablezca las garantías públicas y privadas desconocidas, porque están las cárceles llenas de ciudadanos! Porque asistimos a este curioso fenómeno político: que la revolución, hecha gobierno, está temiendo a su vez a la revolución! ¡Que restablezca las garantías públicas y privadas porque, fuera de esas condiciones, la libertad es un vano, un imposible y sangriento delirio! (aplausos).¹²

El final del discurso estaba dirigido a la tribuna. La barra se mostraba dividida. Desde la presidencia se volvía a escuchar: «si ningún señor diputado va a hacer uso de la palabra».

«Antes de que se vote, quisiera fundamentar brevemente mi voto». El diputado santafesino José García González sintió la necesidad de argumentar por qué razón votaba afirmativamente la intervención federal a su propia provincia. Dedicó su tiempo a refutar punto a punto lo manifestado por aquellos que se oponían al proyecto.

Frente a la afirmación de que la intervención del poder federal en una provincia que tiene un gobierno de hecho, importa violar un artículo constitucional que establece que toda provincia debe darse su gobierno propio sin intervención del poder central, García González sostuvo que la minoría también debía dar cuenta del artículo 5.º, aquel que dice que las provincias se dan su Constitución y tienen todos

¹² *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, Congreso Nacional. Sesiones ordinarias, o. cit., p. 438.*

los poderes que ellos establecen, menos aquellos que hubiesen delegado al poder federal. Entendía que la intervención era necesaria en los casos establecidos por la Constitución de la Nación, para mantener el orden y el imperio de las instituciones de provincia que ella misma garante.

Otro de los argumentos utilizados por la oposición era que las intervenciones tenían por objeto apoyar los gobiernos que no estaban constituidos con base en la opinión pública, a lo que el legislador respondía que la intervención no iba a Santa Fe a sostener gobierno alguno, ni a deponer los que había llevado la revolución, sino que iba únicamente a garantizar todos los derechos ciudadanos.¹³

Para García González las libertades y los derechos no estaban de ningún modo garantizados de manera plena y prueba de ello era que aún se encontraba preso don Luciano Leiva, quien formaba parte del gabinete del gobernador depuesto, a la vez de haber sido recientemente nominado por la Convención partidaria como candidato para la futura gobernación de la provincia.

Se votó en general y en particular el proyecto en discusión, de manera afirmativa y sin mayores discusiones, salvo un pequeño planteo acerca de la innecesariedad del artículo segundo, teniendo en cuenta que tal autorización [la de movilizar tropas] ya se le había concedido al gobierno nacional al declararse el estado de sitio en toda la República.

Se agotaron los dos asuntos de la reunión. La sesión extraordinaria quedaba levantada. Eran las cuatro y veinte de la tarde.

Al otro día, la primera comunicación oficial que figuraba en los asuntos entrados de la 19.^a sesión ordinaria, de fecha 16 de agosto de 1893, refería textualmente: «El señor presidente del Honorable Senado comunica que esa Cámara ha aprobado el proyecto de ley, en revisión, autorizando la intervención en las provincias de Santa Fe y San Luis, comunicándolo al Poder Ejecutivo».¹⁴ De esta manera, el mismo día en ambas Cámaras se sancionaba de manera definitiva la ley n.º 2950.¹⁵

El apuro oficialista impidió que se discutieran otros temas, fundamentalmente el marco de atribuciones en el que el interventor federal debía desarrollar su tarea. El propio interventor Llerena, en su informe de intervención elevado al Ministerio del Interior, reconoció posteriormente:

¹³ El tema fue objeto de duros cuestionamientos por las autoridades depuestas, quienes sostenían que el interventor federal debía restituirlos en todos los cargos, no correspondiendo en absoluto la convocatoria a nuevas elecciones.

¹⁴ *Ibidem*, p. 443.

¹⁵ Artículo 1. Decláranse intervenidas las provincias de Santa Fe y San Luis, a efecto de organizar sus poderes públicos dentro de las prescripciones de la Constitución nacional y de las leyes de la provincia. Artículo 2. Autorizar al Poder Ejecutivo para movilizar la guardia nacional, en cuanto lo considere necesario a la ejecución de esta ley. Artículo 3. Autorízasele igualmente para hacer los gastos que se requieran, con imputación a la presente. Artículo 4: El Poder Ejecutivo dará cuenta oportunamente al honorable congreso. Artículo 5: Comuníquese, etcétera. Agosto 15 de 1893.

Las instrucciones recibidas fueron amplias: considerar caducos todos los poderes públicos de la provincia; como consecuencia de esto asumir el mando de la misma, y proceder, con arreglo a las leyes provinciales y nacionales a la organización de todos los poderes; observar y hacer observar estricta imparcialidad en los procedimientos para las elecciones de los poderes que emanan del voto popular.¹⁶

José Vicente Zapata completó esta tarea reorganizando el Poder Judicial mediante el nombramiento de jueces según el «consejo de militares retirados»; llamó a elecciones para conformar el Poder Legislativo y para elegir electores de gobernador, según el mecanismo de elección indirecta.

El radicalismo ganó luego las elecciones. Asumió Luciano Leiva, aquel que fuera ministro del depuesto gobernador Cafferatta y que sugestivamente había quedado detenido por un grupo de revolucionarios en la estación de trenes de Baradero, cuando regresaba desde la Capital Federal, a donde había ido a protestar por el desarme del gobierno provincial, ordenado por el Ministerio de Guerra, que le había impedido hacer frente a los emplazamientos de los revolucionarios.

Los hechos de la intervención antes relatados dieron origen al *leading case Cullen c/ Llerena*, en donde el abogado personal de Candiotti accionó ante la Corte Suprema de Justicia contra el interventor federal Baldomero Llerena, realizando un planteo de inconstitucionalidad de la ley que declaraba la intervención a la provincia, que había sido sancionada pocos días después de haberse rechazado un proyecto de similar contenido, lo que aparecía como claramente enfrentado con las disposiciones del artículo 71 de la Constitución histórica, actual artículo 81.

Fue la primera oportunidad en que la Corte reconoció la existencia de cuestiones de naturaleza política sobre las cuales ella no tiene jurisdicción: «las facultades que la Constitución nacional ha establecido como propias y exclusivas de los otros poderes, son privativas de estos y no pueden ser revisadas o interferidas por los magistrados judiciales, en cuanto a la forma de su ejercicio».¹⁷

En voto disidente, el Dr. Luis V. Varela sostuvo en síntesis que «cuando una ley del Poder Legislativo o un acto del Poder Ejecutivo estén en conflicto con las disposiciones, derechos y garantías que la Constitución nacional consagra, siempre surgirá un caso judicial que podrá ser llevado ante los tribunales por la parte agraviada».¹⁸ Aunque años después se retractó de esta posición, para Ricardo Haro entre otros, el juez Varela fue el propulsor de la verdadera tesis en la materia.

¹⁶ «Informe intervención a Santa Fe», mimeo, publicación oficial, Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1894.

¹⁷ CSJN, *Fallo Cullen Joaquín c/Llerena Baldomero*. Para ampliar, entre otros, Ricardo Haro: *Las cuestiones políticas: Prudencia o evasión judicial*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Disponible en <www.acader.unc.edu.ar>.

¹⁸ Luis V. Varela, *Estudios sobre la Constitución nacional. Introducción e intervención federal en las provincias; artículos 5 y 6 de la Constitución*, Buenos Aires, Félix Lajouane, 1896.

4. La intervención federal de 1935. Las necesidades políticas de Justo. El gobierno provincial demócrata progresista. La Constitución santafesina de 1921

El día 3 de octubre del año 1935, el presidente Justo dictó el decreto de intervención a la provincia de Santa Fe. Una situación particular precedía a esta decisión presidencial. Durante los días 29 y 30 de setiembre el Senado de la Nación se había constituido en el escenario privilegiado, donde el bloque mayoritario representado por los legisladores de la Concordancia¹⁹ había actuado de ariete de una nueva ofensiva de los máximos representantes de la década infame.

La verdadera intención de los senadores justistas era avanzar, a como diera lugar, con la idea —necesidad política— de intervenir la provincia. Se discutió durante toda la tarde en torno a la aceptación o no del diploma del senador electo por Santa Fe, Gregorio Parera. El ingreso a la Presidencia de un telegrama proveniente desde Santa Fe anunciando su renuncia, frustraba el debate. Esta circunstancia empujó al oficialismo a tomar la decisión de intentar votar expresamente lo que hubiera resultado siempre implícitamente.

Se reanudó la sesión luego de un inesperado cuarto intermedio. Eran las veintidós y cincuenta y cinco minutos del 29 de setiembre de 1935. Once años después, la discusión en torno a la validez o no de lo resuelto por la convención reformadora del año 1921 en Santa Fe, amenazaba con instalarse nuevamente en la Cámara alta del Congreso Nacional. Alberto Arancibia Rodríguez daba inicio al debate.

El senador puntano, representante del sector demócrata nacional advertía que el proyecto que acababa de ingresar estaba firmado por los representantes de todos los bloques políticos de la Concordancia. Adelantaba que la mayoría del Senado había resuelto presentar el proyecto de intervención amplia que acababa de ser leído. Quedaba al descubierto, de esta manera, la verdadera intención del pronunciamiento, que rechazaba el diploma de Parera. Esto, en los hechos, importaba declarar que Santa Fe estaba fuera del pacto constitucional, que no estaba amparada por el artículo 6.º al no haber cumplido con la obligación impuesta por la cláusula del artículo 5.º, que imponía la condición de darse una Constitución.

Sin rodeo alguno, Arancibia Rodríguez se dispuso a abordar la situación institucional y política de la provincia que, según su propia convicción, no era más que sostener la ilegalidad manifiesta de la Constitución que se había puesto en vigor.

¹⁹ La Concordancia constituyó el bloque político interpartidario con el que Justo ganó las elecciones presidenciales de fines de 1931. Sin conformar una organización estable e institucionalizada, funcionó en los hechos como un acuerdo parlamentario de los bloques políticos pertenecientes a los distintos partidos conservadores provinciales (por entonces ya reunidos en el Partido Demócrata Nacional), el Antipersonalismo Radical y el Socialismo Independiente. Una más extensas crónicas de la época puede verse en Darío Macor, «El poder político en la Argentina de los años treinta», en *Temas de Humanidades*, n.º 8, Santa Fe, Centro de Estudios Sociales Interdisciplinarios del Litoral, Facultad de Formación Docente en Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, noviembre de 1999.

Sostuvo que se configuraba, en primer lugar, un caso de nulidad de sanción y, por otro, de absoluta y total inexistencia material de la Constitución misma, ya que no se encontraba en ninguna parte su original, no existiendo libro de actas ni texto oficial de ella.

Se agregaba al expediente una versión taquigráfica de las primeras catorce sesiones, que llegaba hasta los primeros artículos, y un texto oficializado como auténtico, que había sido presentado por un «particular»,²⁰ después de terminadas las tareas de la convención.

El texto original de la Constitución llevaba la firma de cuarenta y seis convencionales: del total de sesenta, catorce no firmaron. Estos últimos, en su mayoría, eran radicales que respondían a Irigoyen, quien mandaba a desconocer la Constitución y amenazaba a Mosca con intervenir la provincia. Otros, no muchos, eran demócratas progresistas acentuadamente católicos, que habían hecho cuestión del artículo que establecía la neutralidad religiosa y que abandonaron la convención sin asistir a las últimas sesiones.

El vocero oficialista, en su extensa exposición dio paso, uno a uno, a los antecedentes que concurrían en apoyo de sus planteos: un fallo del Superior Tribunal de Justicia de Santa Fe, otro de un tribunal rosarino en conformidad con un dictamen emitido por el Dr. Carlos Arzeno, opiniones doctrinarias para el caso particular de Manuel Montes de Oca, González Calderón, Clodomiro Zavalía en su libro *Derecho público provincial y municipal*, Arturo M. Bas y Zenón Martínez, ex rector de la Universidad del Litoral. Todos adherían de manera unánime a la tesis de que las legislaturas tenían potestad suficiente para reglamentar el funcionamiento de las asambleas reformadoras y limitar la existencia de estas, en coincidencia con las enseñanzas de los más reputados maestros extranjeros, tales como Cooley, Jameson, Holcombe, y los nacionales como Luis V. Varela, el general Mitre y Bernardo de Irigoyen, entre otros.

Era un claro ejemplo de retórica avalada con argumentos de autoridad; en términos de Perelman, aquel en el que se apela a la opinión de un doctrinario o científico unánimemente reconocido, a una teoría o ciencia en general, de la que se desprende una fuerza inapelable y descendente.²¹

La discusión parecía terminada. Se podrá decir muchas cosas de los legisladores de la Concordancia, menos tildarlos de improvisados. Sabían claramente adónde querían llegar y lo estaban consiguiendo. Todas las miradas se dirigían entonces hacia la banca del único representante por la provincia de Santa Fe.

²⁰ El «particular» al que se refería Arancibia Rodríguez era el mismísimo Manuel Menchaca, ex presidente de la Convención Constituyente, quien conservaba en su poder una copia del original del texto.

²¹ Ch. Perelman y Olbrechts-Tyteca: *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*, Biblioteca Románica Hispánica, Madrid, Gredos, 1994.

Si alguna virtud tenía don Lisandro de la Torre era su tenacidad y perseverancia. Su personalidad estaba forjada al calor de años de resistencia, peleando en la Revolución del Parque, de 1890, y abrazando fervientemente la disidencia radical planteada por Alem a Mitre para combatir la política del acuerdo con el general Roca, contra el que luchó sin tregua.

Pero al promediar el año 1935, «el fiscal de la Nación» ya comenzaba a exhibir una nostálgica mezcla de agotamiento y desánimo. En las elecciones realizadas el 8 de noviembre de 1931, el binomio de la Concordancia había triunfado con más de 600.000 votos contra 487.955 de la Alianza (Lisandro de la Torre - Nicolás Repetto), sin que se recuerde elección en el país que haya sido más escandalosa y fraudulenta: voto sin cuarto oscuro, secuestro de libretas de identidad, robo de urnas. Argentina retrocedía a los años previos a la ley Sáenz Peña de 1912.

A esa altura del año ya cargaba sobre sus espaldas con varios debates de fuste, siempre denunciando al gobierno y los negociados de Justo y Roca (h). El famoso debate sobre el comercio de las carnes, el cobarde asesinato de su compañero de banca Enzo Bordabehere, las demoras y los obstáculos para aprobar el título de su reemplazante y ahora esto, la intervención a la provincia.

El oficialismo no retrocedía. Guillermo Rothe, presidente de la Comisión de Negocios Constitucionales, intentaba explicar por qué no habían podido despachar el asunto referido al diploma del senador electo por Santa Fe. Según Rothe, si la comisión despachaba favorablemente aseguraba la perpetuación de la inestabilidad jurídica e institucional de la provincia; y si rechazaba el diploma —despacho negativo—, creaba una suspensión momentánea de la autonomía de la provincia, que obligaba a buscar, mediante la convocatoria de una convención reformadora de la Constitución, la reorganización de las instituciones y la elección de un nuevo gobierno.

El senador cordobés sostenía la nulidad de la Constitución santafesina, por extralimitación de facultades de la convención al prorrogar el plazo de duración de su mandato. Defendía igualmente la doctrina de que las legislaturas de provincia carecían de facultades para poner en vigencia una Constitución o para derogarla; que carecían de atribuciones para declarar otra autenticidad que no fuera la que resulta del texto mismo de la Constitución o de las formalidades que para sancionarla se establecieron. Sostuvo Rothe:

Dicho procedimiento es inconstitucional. Es peligroso. Queda la suerte de las leyes fundamentales librada a las mayorías que por azar se formen en las legislaturas; quedan las instituciones fundamentales a merced de los gobernadores de provincia y con eso, en condición precaria la estabilidad de los derechos, de la administración, de los municipios y de los magistrados judiciales.²²

²² *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Congreso Nacional, Sesiones ordinarias*, o. cit., p. 749.

Para don Lisandro se trataba lisa y llanamente de un atropello a la autonomía provincial, preparado por un partido político que se había adueñado del poder central y que bajo el pretexto de la invalidez de la Constitución, tenía propósitos exclusivamente electorales. El senador demócrata progresista inició su exposición preguntándose si una convención constituyente podía o no prorrogar sus sesiones. Introducía al debate los argumentos utilizados en setiembre de 1922, cuando ocupaba por segunda vez una banca en la Cámara de Diputados de la Nación. Sus argumentos se orientaban a demostrar que, en realidad, ninguno de los casos que se habían querido presentar como dudosos por el oficialismo significaba desconocer la validez de una Constitución, aunque hubiera sido sancionada excediendo el término de duración previsto en la ley de convocatoria, toda vez que ese término de duración no había emanado de una cláusula constitucional. Afirmó De la Torre:

Las facultades implícitas son las que necesita esencialmente el cuerpo para llenar las funciones para las que ha sido creado. Son facultades limitadas a la esfera de acción de las otras entidades que van a ser afectadas por su ejercicio; como todo sistema de gobierno es, ante todo, una combinación de derechos, de deberes y de funciones. De manera que si dos cuerpos legislativos que ejercen delegación de la soberanía popular, están en el terreno de la aplicación de las facultades implícitas, debe averiguarse a cuál de los dos corresponde esencialmente la facultad cuyo ejercicio se discute.²³

Sostuvo que para que una reforma constitucional se diera, no era esencial que la legislatura tuviera la facultad exclusiva de fijar el término de duración de las sesiones. Sí lo era que, llegado el término de duración fijado por una ley reglamentaria sin haber podido concretar la reforma, la convención tuviera la facultad de seguir sesionando el tiempo necesario para poder realizarla. Es decir, prevalecía la facultad que salvaba la existencia del cuerpo y el cumplimiento de la voluntad popular; cedía la que lo llevaría al fracaso.

Ello resultaba la aplicación práctica de las enseñanzas de George Paschal, en *The Constitution of the United States*. Sin dudas que había llegado a manos de De la Torre alguna traducción al español de aquella vieja edición de Morrison William, de 1882. En ella, Paschal sostenía que cuando los poderes implícitos de un poder llegan a ponerse en contacto con los poderes implícitos o medios usados por otros poderes en ejecución de poderes o derechos investidos en ellos, el menos importante debe ceder al más importante, lo conveniente a lo útil, y ambos a la salud y seguridad.

El bloque oficialista no parecía conmoverse, a pesar de que nunca había sido desconocida la validez de una Constitución, porque la convención constituyente hubiera excedido el período que le fijaba la ley de convocatoria, si la legislatura no ejercía facultades constitucionales para fijar ese término y para establecer la caducidad del mandato en caso de ser excedido.

²³ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Congreso Nacional, Sesiones ordinarias*, o. cit., p. 752.

Tampoco se conmovían por haber tergiversado las opiniones de John Alexander Jameson, quien defendía la supremacía de las legislaturas sobre las convenciones, pero siempre pensando en impedir la obra de segregación de los estados del Sud. Por lo demás, en su obra había reconocido la posibilidad de que las convenciones pudieran sesionar más allá del término fijado. En ocasión de que la Convención de Nueva York del año 1867 había continuado sus sesiones más allá del día señalado por la convocatoria, el cuerpo consultó al procurador general y este opinó que carecía de autoridad emanada de la ley para proceder de esa manera, pero que la ley tampoco le prohibía continuar sesionando.

Pero el argumento que más seducía a don Lisandro era aquel que admitía la posibilidad de que las legislaturas pudieran sancionar leyes interpretativas. Su amigo, el profesor Dr. Bergallo Andrade, le había hecho llegar un dictamen que sostenía que negar como facultad implícita de una legislatura —la que había restituido la vigencia de la Constitución del 21— el derecho de interpretar sus propias leyes, significaba una enormidad jurídica, como así la de sostener que esa misma Cámara no tenía facultades suficientes para aclarar lo dudoso, para «desvanecer lo oscuro» y, sobre todo, para hacer posibles sus propios poderes.

Quizás una de las razones políticas más fuertes para intervenir la provincia era la proclamación de la candidatura a gobernador de De la Torre. La democracia progresista había ganado las elecciones de 1931 incluyendo en su plataforma electoral el reconocimiento de la Constitución reformada y planteando su voluntad de ponerla en vigencia si accedían al poder. Para los seguidores de Justo ello resultaba intolerable. No querían, no podían consentir la subsistencia de un gobierno que respetara las libertades públicas. Pretendían volver a la situación anterior a la ley Sáenz Peña, el «viejo régimen».

El legislador santafesino lo vivía como una revancha por el debate sobre la investigación del comercio de carnes, por haberse atrevido a cuestionar a un monopolio imperturbable que saqueaba la riqueza del país. No le perdonaban el episodio del asesinato de Bordabehere durante una interpelación ministerial, en un atentado que lo tenía como destinatario. Una locura. Habían asesinado a su compañero de lucha, a su amigo. Era la venganza.

Soy un hombre político cansado de la vida pública. No me envanecen los éxitos ni me enervan los contrastes. Miro pasar los acontecimientos con frialdad, pero conservo la fe en la capacidad del pueblo argentino para sacudir el yugo de cualquier despotismo y volver serenamente al cauce de los gobiernos respetuosos de la ley. Que se extremen entonces los recursos ilícitos; que se suprima todo conato de disimulo; y que desde arriba se grite en alta voz: no tenemos ningún respeto que nos contenga, no queremos la soberanía del pueblo, no queremos elecciones libres y honradas. Que se diga, y así se derrumbará más pronto el poderío de los usurpadores de las libertades públicas. (Aplausos en las galerías).²⁴

²⁴ *Ibidem*, p. 763.

Estaba advirtiéndolo acerca de su final. Muy pocos querían escucharlo.

El debate llegaba a su fin. Los senadores entrerrianos, que también habían sufrido los embates del gobierno federal contra la autonomía de su provincia, acercaban los últimos argumentos en contra de la intervención: expresiones de Bernardo de Irigoyen, siendo senador en el debate de intervención a la provincia de Santiago del Estero en 1882; de Vélez Sársfield y Mitre, en la convención reformadora del año 1860; párrafos del proyecto Justo-Melo intentado reglamentar las intervenciones federales, que fuera enviado al Congreso el 22 de setiembre de 1932; pero fundamentalmente del proyecto de Nicolás Matienzo, que había recibido media sanción del Senado.

Eguiguren y Laurencena entendían que esa media sanción al menos debía obligar moralmente a los senadores, al indicar un concepto sumamente válido para guiar las futuras interpretaciones. El proyecto propuesto por el maestro mendocino establecía que, a los efectos del artículo 6.º de la Constitución, había lugar a garantizar en una provincia la forma republicana de gobierno, cuando el pueblo hubiera sido privado de elegir, en elección directa o indirecta, los poderes públicos, o cuando cualquier persona o grupo de personas, impidieran el libre funcionamiento de alguno de esos poderes o existiera acefalía total de ellos. Ninguna de estas circunstancias se verificaba en el caso santafesino.

Ya nadie escuchaba. Se votaba nominalmente. La mayoría a favor. Por la negativa, los senadores Sánchez Sorondo, De la Torre, Eguiguren y Laurencena. Eran las 4 y 15 minutos del día 30 de setiembre.

La media sanción nacía herida de muerte. La reunión n.º 39 de la Cámara de Diputados, que debía recibir lo sancionado por el Senado, avanzaba como sesión en minoría y la siesta ya hacía estragos entre los legisladores presentes. El diputado Contte insistía en saber cuántos diputados estaban en el Palacio. Eran sesenta y ocho. Se continuaba llamando.

«Siendo la hora reglamentaria y no habiendo número en el recinto, queda diferida la reunión».²⁵ El presidente de la Cámara, Dr. Manuel Fresco, sentenciaba el período ordinario de sesiones y con ello la posibilidad de darle sanción definitiva al proyecto de ley para intervenir la provincia de Santa Fe. Eran las 15.30 horas del 30 de setiembre de 1935.

Tres días después se conocía el decreto del Ejecutivo Nacional. Manuel Alvarado sería el interventor hasta el 9 de enero de 1936 y Carlos Bruchmann —senador santiagueño de la Concordancia— continuaría hasta abril de 1937. Faltaban pocos meses para que Luciano Molinas terminara su mandato. Pero esto ya forma parte de otra historia.

Agobiado, aislado, fuertemente afectado por el asesinato de su compañero, De la Torre renunció a su banca en enero de 1937. El suicidio de Alem y la muerte

²⁵ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Congreso Nacional, Sesiones ordinarias*, o. cit., p. 802.

repentina de Aristóbulo del Valle, sus grandes maestros, ocurridas un tiempo antes, también lo habían impresionado hondamente. Dos años después, el 5 de enero de 1939, en la soledad de su departamento de Esmeralda 22, se quitó la vida.

5. Al final

Pocas cláusulas constitucionales se han presentado tan oscuras (‘poco iluminadas, faltas de claridad’) y complejas como la que hemos hecho referencia en este trabajo. Esto es reconocido por la casi totalidad de la doctrina nacional especializada.

Nuestro estudio deberá entonces volver recurrentemente a las fuentes de nuestro derecho, de nuestra propia estructura jurídico-institucional y a nuestros propios antecedentes históricos.

El fortalecimiento de nuestro sistema federal, la importancia de las autonomías provinciales, el abandono de la práctica sistemática de la utilización del instituto como elemento de disciplinamiento político y —definitivamente a partir de la reforma constitucional del año 1994— la jerarquización de las competencias legislativas y del debate parlamentario por sobre las necesidades y urgencias del Ejecutivo deben ser los principios rectores al momento de analizar y comprender la dinámica de la intervención federal.

El Congreso nacional siempre se ha abocado a la discusión puntual de los proyectos de intervención federal, pero todavía arrastra la deuda de no haber podido consensuar una ley general, a pesar de los interesantes proyectos presentados.

Por nuestra parte, tan solo hemos intentado rememorar los debates parlamentarios, aceptando de antemano los riesgos que esta tarea implicaba. Hemos emprendido el camino de reflexionar acerca de los hombres, su pasado y el contexto en que les tocó actuar. Hemos tratado de bucear en los antecedentes y, al mismo tiempo, observar las consecuencias. Hemos avanzado en el camino de aclarar los hechos y, al mismo tiempo, comentarlos.

Ningún método es exclusivo ni obligatorio. Tal como sostiene el profesor Luis Alberto Romero, «examinar el pasado es una actividad libre, no restringida por exigencia alguna de verdad histórica. Las sociedades, igual que los individuos, con todo derecho recuerdan y olvidan lo que quieren, y entre ambos extremos se relacionan con su pasado de muchas maneras: interpretan, combinan, tergiversan, subliman».²⁶

Confesamos pues que hemos seleccionado. También hemos aclarado. Seguramente habremos omitido.

²⁶ Luis Alberto Romero, en prólogo a Rogelio Alaniz: *Hombres y mujeres en tiempos de revolución. De Vértiz a Rosas*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2005.