

PRIMERAS JORNADAS NACIONALES DE HISTORIA SOCIAL
30, 31 de mayo y 1 de junio del 2007
La Falda - Córdoba

Mesa 7: Leyes, justicia y violencia.

Autor: Profesor Fernando Casullo. *Universidad de San Andrés/ UNCo.*

Título:

Construcción del estado y legislación en la Norpatagonia (1884-1900).

1. Avance y construcción del estado en la Norpatagonia.

Existe un amplio consenso en la historiografía argentina sobre cómo a fines del siglo XIX, en el marco de la ampliación del estado central y su esfera de acción, se produjo una paulatina incorporación de territorios hasta ese momento formalmente de la Argentina, pero en los hechos poblados por una rica vida indígena. Motor central de dicho desarrollo fueron, en gran medida, las urgencias de una economía capitalista agroexportadora poco amiga de los obstáculos a su despliegue.

En términos generales la Patagonia no estuvo al margen de aquellos apremios: a partir de 1880 con el desarrollo de la industria frigorífica y la utilización del sistema de congelado, y la paulatina revalorización del ganado vacuno que esto produjo, se generó una necesidad de tierras marginales para desplazar especialmente al ovino Merino, al estar las tierras del sur bonaerense destinadas para ganado más exigente.

“La necesidad de incorporación de suelos menos favorecidos para la expansión de la ganadería extensiva en sus diferentes rubros, más la inversión especulativa en tierras, muy importante en esos años, son entonces el macronivel de análisis en el que necesariamente debe inscribirse el modelo de expansión territorial con baja densidad de población, que en términos generales caracterizó la ocupación de los territorios patagónicos.”¹

¹ Bandieri, Susana, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005, p. 126-128. No es complejo encontrar citas de un tenor similar: “Así, la región fue incorporada en forma violenta y efectiva -para los intereses del gobierno- al resto del país. La intención era fundamentalmente económica: incorporar 15.000 leguas para ponerlas a producir y dar estabilidad a los establecimientos agroganaderos fronterizos, sometidos a unos 14.000 indígenas”, Diez, María, et. al., “Conflictos y delitos en la etapa de formación de la sociedad pampeana (1885-1922)”, en Colombato, Julio (coordinador), *Trillar era una fiesta*, Santa Rosa, Edición del Instituto de historia Regional UNLPam, 1995.

En el caso específico de la Norpatagonia la ocupación definitiva del territorio por los cuerpos militares argentinos se dio en tres etapas, la campaña del Desierto², la campaña del Nahuel Huapi y la de los Andes. Como dicen Navarro Floria y Nicoletti el resultado de esta tres fue ‘el sometimiento del norte de la Patagonia a las autoridades del Estado nacional, la destrucción de la economía y la sociedad indígena y su progresivo reemplazo por una sociedad de inmigrantes y criollos europeos’³.

Todo el proceso acrecentó como nunca antes el dominio efectivo de la administración central en lo que Cortés Conde llamó ‘el movimiento final de la frontera’⁴. Pero una vez concluida la campaña militar, fue otro el desafío. Gran parte de los esfuerzos planteados desde la administración nacional, lógicamente, fueron referidos a la construcción en dichos territorios -a partir de ahora ‘nacionales’- de un orden que a la vez que garantizara el dominio del estado, también generara el desarrollo de sociedades en estas regiones que clamaban por hombres de trabajo y progreso⁵. Como diría en la Cámara de Diputados uno de los influyentes hombres políticos de la época, Ramón Cárcano:

“La expedición al desierto resolvió el problema de tres siglos, apagó la lucha secular de la civilización con la barbarie, el indio desapareció casi por completo, y quince mil leguas se abrieron a las especulaciones comerciales y a las fuerzas transformadoras de la inmigración. Puede decirse que la frontera argentina no tuvo ya más límite que las fronteras de las vecinas naciones. La Pampa, el Chaco, la Patagonia y Misiones son inmensos territorios, propios para la colonización, con todas variadas producciones de las regiones tropicales, y que libres de las amenaza

² Con todas las connotaciones ideológicas que para la época implicaba hablar de ‘desierto’ o de ‘espacios vacíos’ en una región más allá de la frontera que para la década del ’70 contaba con más de 20.000 habitantes. Cfr. Mases, Enrique, *Estado y Cuestión Indígena. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1910)*, Buenos Aires, Prometeo/Entrepassados, 2002, p.12

³ Navarro Floria, Pedro, Nicoletti, Andrea, *Río Negro. Mil voces en una historia*, Neuquén, Manuscritos Libros, 2001, p. 81.

⁴ Cortés Conde, Roberto, *El Progreso Argentino*, Sudamericana, Buenos Aires, 1979. A la hora de intentar una síntesis bibliográfica sobre este tema debe tenerse en cuenta las diferencias entre los distintos tenores de la obras. Esta temática, más que otras, generó una multiplicidad de relatos que ensalzaban la gesta del ejército nacional. De los orígenes de este tipo de literatura destacan para 1878 la crónica oficial de Estanislao Zeballos, *La Conquista de quince mil leguas*, (2º Edición, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1969). Otro punto alto de historias tradicionales sobre el proceso se dio en 1979 con la conmemoración del centenario de la conquista, en un contexto de producción marcado por el terrorismo de estado y la exégesis del ejército. En General Roca se realizó el Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del Desierto organizado por la Academia Nacional de la Historia que permitió la publicación de las actas en cuatro volúmenes.

⁵ “...la victoria militar no significó al mismo tiempo el fin de la sociedad de frontera. El logro de ese objetivo demandó varias décadas y fue producto de un constante aprendizaje político administrativo a través del ensayo-error...” Argeri, María y Chía, Sandra, “Resistiendo a la ley: ámbitos peligrosos de sociabilidad y conducta social. Gobernación del Río Negro 1880-1930”, *Anuario IEHS*, N° VIII, Tandil, 1993, p. 276.

del salvaje, están llamando los capitales y los brazos que elaboran y desarrollan las riquezas naturales”.⁶

La alusión a Cárcano no es casual en términos de su trayectoria en la política del período: fue director a fines de los años setenta de la Sociedad Literaria Deán Funes (de dicha asociación, todos compañeros de aula en la Universidad Nacional de Córdoba, participarían un futuro presidente como Figueroa Alcorta o futuros gobernadores de la provincia, como el propio Alcorta o Félix Garzón), presidente de la juventud que levantara en Córdoba la candidatura de Roca, director del periódico *El interior* y gobernador de Córdoba⁷. Ciertamente quien pronunciaba esas palabras era un referente de la época.

Ahora bien, estaba claro en la mente de Cárcano -como en la de muchos otros, incluso no roquistas⁸- que esos brazos y esos capitales sólo iban a llegar a partir de la acción de un estado central cada vez más consolidado. Ya la constitución de 1853 en su artículo 14 había facultado al Congreso Nacional a crear una legislación especial para los territorios que habían quedado fuera de los límites de la provincia e idéntico espíritu había orientado a la ley de ‘nacionalización de los territorios nacionales’ de 1862⁹. Esta establecía en su artículo 1º que todos los territorios existentes fuera de los límites o posesión de las provincias eran nacionales, incluso más allá de anteriores acciones de los gobiernos habitantes. Estos, por otro lado, necesitaban del estado y su legislación para alcanzar la madurez necesaria para continuar su avance de manera más autónoma.

Los territorios estaban en una situación de incapacidad o minoridad y debían recibir la tutela del estado hasta llegar al momento en el que podrían gozar de los mismos derechos que sus ‘hermanas mayores’, las provincias.

“Sin entidad política ahora, exclusivamente (sic) dependientes del gobierno general, apoyados por la mano poderosa de la Nación, van a fecundar su progreso

⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República Argentina, (DSCD), 17 de septiembre de 1884, p. 1067.

⁷ Véase Agüero, Ana, “Argentina fin de siglo. Algunas representaciones locales sobre el espacio nacional”, IX Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia, Rosario, 2005, p. 3 y Lobato, Mirta, “Estado, gobierno y política en el Régimen Conservador”, en Lobato, Mirta (Directora), *El Progreso, La Modernización y sus límites (1880-1916)*, Colección Nueva Historia Argentina, Tomo V, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, p. 181.

⁸ “Pero si Roca invita a admirar, en la emergencia del Estado que su victoria ha venido a consolidar, la conquista que justifica retrospectivamente seis décadas de desdichas y discordias nacionales, también quienes contemplan con mente más crítica el surgimiento de su régimen tienden a colocar al Estado y su peculiar organización política en el centro de sus preocupaciones.”, Halperín Donghi, Tulio, *Una Nación para el Desierto Argentino*, Buenos Aires, Prometeo, 2005, pp. 145-146.

⁹ Con Sarmiento en 1872 se dictó la ley n° 576 por la que se creaba un régimen de administración sólo para el territorio del Chaco y ya bajo la presidencia de Avellaneda en 1878 le siguió la ley 954 que creó el territorio de la Patagonia. Véase San Martino de Dromi, María, *Los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pp. 7-8.

al calor del trabajo constante, hasta que el crecimiento de su prosperidad permita abandonarlos a sus propias fuerzas, con las cuales completarán su desarrollo”.¹⁰

Si bien existieron posiciones contrarias al avance del estado y sus instituciones en estos nuevos territorios al considerar su progreso como un fenómeno autónomo de la administración central¹¹, fueron francamente minoritarias y no consiguieron prosperar dentro del período donde el estado y su intervención era incorporado -con los matices del caso- dentro del pensamiento definido en muy amplios términos como liberal¹².

Desde ya que son muchos los caminos que pueden recorrerse para analizar cómo se configuró lo que en términos más específicos podemos llamar la formación y consolidación del estado en los territorios nacionales, aquella mano poderosa de la que hablaba Cárcano. Pero sin dudas que un recorrido relevante es aquel que analiza cómo un cuerpo de leyes, normas y códigos debía estructurar y dar sentidos particulares al proceso. De acuerdo a Eduardo Zimmermann esta relación entre ley y Nación ya estaba expresada en los desvelos de las elites intelectuales y políticas.

“In addition to the close relationship between the World of law and the internal composition of Latin American political elites (legislators and ministers were overwhelmingly lawyers), this juridical bent of Latin American- liberal nation-building was expressed in the enthusiastic efforts made by those elites in favour of constitutionalism, codifications and the setting up of new judicial systems at the local and national level”.¹³

En este trabajo se pondrán en tensión entonces las leyes y las discusiones legislativas respecto de la administración de gobierno y justicia en los territorios nacionales y de justicia. Serán vistas como una opción metodológica para entender un panorama normativo respecto de la construcción del estado en la argentina, pero también dentro de una interpelación permanente de resultados y concreciones reales.

¹⁰ DSCD 17 de septiembre de 1884, 1069.

¹¹ “...creo que nosotros pecamos, y hemos pecado siempre, por exceso de gobierno y no por falta de gobierno, y en los territorios nacionales, este exceso ha sido sumamente nocivo, es decir, es decir, allí donde yo he podido observarlo. (...) Yo creo que La Pampa y la Patagonia, expulsados los indios y vigilada la frontera por nuestras fuerzas militares, ha de poblarse y provechosamente para la República; que las colonias ya establecidas y los puntos designados para centro de población, han de poblarse igualmente, sin necesidad de estas organizaciones minuciosas, y de estas fiscalizaciones que van a establecerse por medio de esta ley para los actos de la vida de estas poblaciones...”, DSCD, p. 766, 17 de septiembre de 1884.

¹² “Y es que si bien no faltan en las proclamas de políticos e intelectuales apelaciones a la espontaneidad del mercado para asignar prioridades y definir el curso de las oportunidades, tanto la unificación nacional cuanto a un proceso modernizador impulsado desde arriba apelaron en no pocos casos a una intervención estatal que flexibilizara aquellos principios fundados en el gobierno ilimitado”, Terán, Oscar, “El Pensamiento finisecular (1880-1916)”, en Lobato Mirta, op. cit., p. 329.

¹³ Zimmermann, Eduardo, *Judicial Institutions in Nineteenth-Century Latin America*, Londres, Universidad de Londres, 1999, p. 1.

Las discusiones que se han seleccionado corresponden a las leyes 1144 ‘Organización de Justicia en la Capital Federal’ y 1532 ‘Orgánica de Territorios Nacionales’¹⁴. En acuerdo con perspectivas anteriores sobre estas décadas en la Norpatagonia, aquel objeto de estudio se incorporará no como algo cerrado en una genealogía legislativa sino en el plano de la discusión incluyendo en las miradas sobre el tema los fundamentos y propuestas que se debatieron y ensayaron. Según este posicionamiento, presente a lo largo del capítulo, las discusiones planteadas en los congresos regionales o nacionales, hacen surgir vías novedosas para la problemática de la construcción del orden territorialiano¹⁵.

2. *Hecha la ley.*

La primera ley, “Organización de la justicia en la Capital Federal”, se refiere a la normativa sancionada para reglamentar la organización de justicia en la Capital Federal o los territorios nacionales -considerados dentro de un mismo marco de derecho. Esta ley surgió a cuenta de la organización de la Justicia de la ciudad de Buenos Aires a poco de su federalización tras la revolución del ’80 y la instalación del roquismo en el poder. De hecho, el mismo problema de la federalización de Buenos Aires estaba enmarcado en las discusiones legislativas en el parlamento provincial sobre el Estado Centralizado y su esfera de acción. Para Natalio Botana, luego de que cesara el fuego de los combates entre Tejedor y la administración nacional con la victoria de las fuerzas leales al gobierno del presidente Avellaneda, se enfrentaron en el debate puntos de vista extremos acerca de la conformación del Estado y del régimen republicano que debía gobernarlo¹⁶.

Una genealogía legislativa sobre administración de justicia en Capital Federal debería recabar en el período de la Organización Nacional y encontraría -sin querer ser exhaustivos- antecedentes importantes en la ley 27 de 1858 de ‘Organización de la Justicia Nacional’, la ley 48 de ‘Jurisdicción de los tribunales nacionales’ y luego las

¹⁴ En ambos casos se tendrán presentes modificaciones posteriores. En el caso de la ley 1144 se tendrá en cuenta la ley 1893 “Organización de la justicia de la Capital, del Registro de la propiedad y el Archivo de los tribunales”, a su vez reemplazada por la 2222 “Tribunales de la Capital: Modificaciones de la ley orgánica 1893”. Y con la 1532 la ley 2662 “Territorios nacionales: modificación de la ley orgánica 1532” y la 2735 “Territorios nacionales: reforma de la ley orgánica 1532” y la 3575 “Jueces Letrados de los territorios nacionales: modificaciones de la ley 1532”.

¹⁵ Arias Bucciarelli, Mario, “Ante la alternativa de ser ciudadanos. Juan Benigar y la provincialización de los territorios patagónicos”, *Revista de Historia*, Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, N° 10, julio del 2005.

¹⁶ Botana, Natalio, *Pensamiento y proyectos políticos 1880-1914*, en Academia Nacional de la historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, tomo V, Buenos Aires, Planeta, 2000.

leyes 182 y 191 de 1858 de ‘Organización de la Justicia Federal’. Pero la ley ‘Organización de la justicia de la Capital Federal’ es para el período un momento -de los primeros- de discusión legislativa profunda sobre la justicia en particular, pero también sobre el estado y su funcionamiento.

Resulta de utilidad analizar los debates en torno a esta ley respecto de la administración de gobierno y justicia en los territorios nacionales principalmente por dos motivos, uno más conceptual y otro histórico.

Respecto del primero, los debates parlamentarios en torno a esta ley sirven como ilustración del pensamiento jurídico en particular y normativo en general de la época: sugiere un marcado eclecticismo dentro de una presencia activa del positivismo jurídico, la presencia de referencias externas -se verá cómo destaca la referencia a la constitución de los Estados Unidos y sus raíces doctrinarias- y una idea clara respecto al poder transformador de las leyes respecto del estado y la Nación más allá de la provisionalidad de estos primeros proyectos que deberían mejorarse con el paso de los años y el surgimiento de las dificultades concretas. Aparecen, por otro lado, tópicos puntuales relevantes para la reflexión sobre la justicia en la época: la gratuidad o no de los cargos judiciales, el carácter letrado o no de la justicia de paz, el problema de articular en la capital o en los territorios nacionales la justicia federal con la ordinaria y otros de tenor similar.

Por otro lado, en términos históricos, esta ley, junto con sus modificaciones, es de vital importancia por ser la que iba a dar marco jurídico a la ley ‘Orgánica de Territorios Nacionales’¹⁷. Y las modificaciones de aquella serían luego productoras de modificaciones de la ley de territorios nacionales¹⁸.

La Ley 1532 “Organización de los territorios nacionales” es la primera normativa sistemática respecto de los territorios nacionales¹⁹ y no hubo una ley que la

¹⁷ “Del Juez Letrado. Art. 35. Al recibirse de su cargo prestará juramento ante la Suprema corte de justicia y le son aplicables las disposiciones de la ley de diciembre 15 de 1881 sobre la organización de los tribunales de la Capital, en cuanto no se opusieren a la presente”. Ley 1532, Anales de la Legislación Argentina - Complemento años 1852/ 1888, Buenos Aires, Ed. La Ley, 1955, p. 144, el subrayado es nuestro.

¹⁸ Como muestra el caso de una reforma de 1532 hacia 1889 donde se justificaba la actualización de la justicia de los Territorios Nacionales a partir de los cambios acaecidos en la de la Capital Federal: “...se suprime igualmente una referencia anticuada a una ley de organización de los tribunales de la Capital, que dejó de ser porque fue reemplazada por la de 1886”. DSCS, 27 de agosto de 1889, p. 298.

¹⁹ Los antecedentes más importantes fueron la ley n° 28 de *nacionalización de los territorios nacionales* en octubre de 1862, bajo la presidencia de Mitre. Con Sarmiento en 1872 se dictó la ley n° 576 por la que se creaba un régimen de administración sólo para el territorio del Chaco y ya bajo la presidencia de Avellaneda en 1878 le siguió la ley 954 que creó el territorio de la Patagonia. Véase San Martino de Dromi, María, *Los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pp. 7-8.

reemplazara efectivamente sino modificaciones parciales hasta la ley 14.315 en la década del 50 ya cerca de la provincialización y el fin de los territorios²⁰. La historiografía patagónica ha insistido una y otra vez en su importancia capital para analizar el recorrido político y social territorialiano²¹.

Al ser revisada en su propio nacimiento parlamentario surge su cercanía casi total con los debates que originaron la ley de la Justicia de Capital Federal con el agregado de la especificidad de crear leyes para espacios nuevos a las provincias -un verdadero desafío a la doctrina. Para sobrellevar este problema se apeló en repetidas veces al cuerpo doctrinario norteamericano -país 'inventor' de la figura jurídica de los territorios nacionales-.

La ley se debatió en 1884 en la Cámara de Diputados a propuesta del Poder Ejecutivo -redactado por Federico Pinedo y con la aprobación del Ministro de Interior de Roca Bernardo de Irigoyen. Otorgaba al poder central un importante control de las nuevas áreas incorporadas a la soberanía nacional confiriéndole amplias atribuciones para la designación de sus gobernantes y la percepción de sus rentas. Esta situación se enmarca en la emergencia en la Argentina de un perfil de estado con ánimo unificante de carácter mixto: federal con las provincias y unitario en los territorios nacionales. Según Natalio Botana, esta imagen de legitimidad del estado nacional impregnó los argumentos de Cárcano respecto de ley 'Orgánica de los Territorios Nacionales' tanto como los de Aristóbulo del Valle con la ley de Prohibición de los ejércitos o milicias provinciales de 1880 y los discursos de Filomeno Posse en 1888 sobre el establecimiento del Registro Civil de las Personas²².

En esta línea la siguiente sección de esta ponencia explorará en los términos generales de esta imagen del estado nacional en el período y principalmente de su legislación cómo constructor de los territorios nacionales. Las dos secciones posteriores ahondarán en dos cuestiones más técnicas pero claves a la hora de pensar cómo debía ser la administración de gobierno y justicia en los territorios nacionales: el debate en torno a la profesionalización de la justicia -principalmente la de paz- y la influencia de modelos constitucionales extranjeros principalmente americanos.

²⁰ Ley 14.315 de julio de 1954 "Orgánica de los territorios nacionales".

²¹ A título de síntesis de la extensa bibliografía que trabaja esa temática, véase Bandieri, Susana, op. cit., Favaro Orieta, "Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los Territorios Nacionales 1884-1955", *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, 1996, Arias Bucciarelli, Mario, "Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial". En *Revista de Historia* Nro 6, UNCo, Neuquén, Noviembre 1996.

²² Botana, Natalio, op. cit, p 55.

3. *La Nación es la ley.*

En las últimas dos décadas se ha llamado la atención sobre la heterogeneidad del Orden Conservador, la irreductibilidad del mismo a un acontecer monolítico y se ha argumentado la complejidad del ideario de fin de siglo argentino, en especial la imposibilidad de reducir las opciones de la época a los términos liberal y conservador. Dice Eduardo Zimmermann que la visión de la cultura política del período como ideológicamente homogénea no debe ser exagerada. Según este autor el liberalismo y el conservadurismo, influencias presentes en alguna forma u otra en prácticamente todas las fuerzas políticas organizadas, sirvieron como un ‘piso’ ideológico común sobre el cual la diversidad y el disenso se levantaron con frecuencia.²³ La historia de la construcción de las leyes y los debates parlamentarios resulta también un claro ejemplo de tal situación.

“Mirando al Legislativo, resaltan la pluralidad, la diversidad de intereses y opiniones, porque el Congreso era el mecanismo de discusión, de representación, especialmente razonador y polemista (...) el Legislativo hizo las veces del cerebro estatal: fue el órgano deliberativo, el que ordenaba sin ejecutar, que no estaba en marcha sino cuando discutía y debatía”.²⁴

Pero este universo afiligranado podía tener un registro de consenso si de pensar el papel que la ley debía cumplir en el proceso de construcción de una Nación, muchas veces por sobre Los posicionamientos ideológicos. Al referirse al pensamiento de Ramón Cárcano y Joaquín González, Ana Agüero señala cómo aquel siempre remitió a códigos que suponían alcance nacional.

“Superficialmente aluden, por ende, a un territorio homogeneizado por el reinado de la norma común que puede no tener lugar todavía -o no por completo- pero que necesariamente se instala en el horizonte deseado. Si algo caracteriza la sensibilidad legal (...) es la convicción de que el derecho produce nación, incluso cuando presume expresarla”²⁵.

Gran parte de aquella convicción estaba marcada por estar la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX en pleno proceso codificador y en ese contexto se debatía en el congreso: 1869 había sido el año de la aprobación del Código Civil de Dalmacio

²³ Zimmermann, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana/UDESA, 1995, p. 41.

²⁴ Segovia, Juan, “Los poderes públicos nacionales y su funcionamiento”, en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina. La configuración de la República Independiente (1810- c.1914)*, Buenos Aires, Planeta, 2000, p.105-106.

²⁵ La autora en su trabajo pone en tensión junto con el pensamiento de Cárcano el de Joaquín González pero desde el mismo –y complejo- prisma ideológico. Cfr. Agüero, Ana, op. cit., p. 7.

Vélez Sársfield mediante la ley 340, que entraría en vigencia a partir de 1871²⁶. Todo esto potenciado por el despliegue a nivel mundial de la codificación y la clave de modernización que eso encerraba: a partir de fines del siglo XVIII y principios del XIX, todos los países de Europa, América Latina y varios de África, Asia y Oceanía habían comenzaron a aprobar códigos legales, principalmente civiles. La primera ley que utilizó esta denominación fue el *Codex Maximilianeus Bavaricus Civilis* de 1756 de Baviera; le siguió, en 1792, un cuerpo legal que incluía derecho civil, penal y político, el *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten* (de Federico II de Prusia), y tuvo una fuerte influencia en la legislación posterior. Sin embargo el código que de manera sobresaliente, recogió los requisitos que, a partir de la Ilustración, fueron estableciéndose sobre la forma de un cuerpo legislativo moderno, fue el *Code Civil* que promulgó Napoleón en 1804²⁷.

Aquel resultó ser el modelo que, por imitación o imposición, se expandió por los países europeos y americanos. De esta forma, se creía que el surgimiento de un código remediaría para siempre el desorden que existía en el derecho. En el caso de la ley de ‘Organización de Justicia de Capital Federal’ aparecen constantes referencias al código civil o los intentos de códigos penales contemporáneos. Sin ir más lejos en el momento en que se presentó el propio proyecto se presentó una moción de aprobar sin discusión en el Senado, como se había hecho con el Código de Vélez Sársfield. Decisiones de ese estilo se habían tomado adoptando un voto de confianza, por ejemplo también con el Código de Minería donde se había utilizado como referencia el de México. Sin embargo puesta a discutirse la moción encontró una importante oposición en otras voces que consideraban que la obligación como legisladores era de dar leyes razonándolas, estudiándolas, tomando todo el tiempo necesario, para hacerlas con meditación y acierto. Esto marca, sin dudas, un mayor interés casi una década después de la aprobación del Código Civil por poner en cuestionamiento no sólo los términos

²⁶ Véase Levene Ricardo, *Historia del Derecho Argentino*, Buenos Aires, 1945, Laplaza, Francisco, “El proceso histórico de la codificación penal argentina”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho* n° 24 – 25, Buenos Aires, 1978 /1979.

²⁷ “El triunfo del movimiento codificador en Europa a principios del siglo XIX va unido a dos cuerpos legales promulgados con diferencia de meses. Al código penal de Austria, puesto en vigencia el 3 de septiembre de 1803 por el último sucesor de Carlomagno, el emperador Francisco II (1790 - 1835), siguió el código civil francés, sancionado el 21 de marzo de 1804 por Napoleón, el flamante emperador de los franceses, coronado como tal poco antes”, Bravo Lira, Bernardino, “Bicentenario del Código Penal de Austria. Su proyección desde el Danubio a Filipinas”, *Revista de Estudios Históricos Jurídicos*, n° 26, Valparaíso, 2004, p. 115.

del debate sino el propio papel de la ley no sólo como doctrina sino también como práctica.

“Por otra parte nada es irreparable en materia de leyes. La práctica es la que viene a demostrar las modificaciones que deben introducirse: los mismos Tribunales serán los encargados en sus memorias anuales, de indicar los defectos de la ley y las modificaciones que deban hacerse. Así es que cualquier error que contenga esta ley ha de ser modificado, después de estudiado en la práctica, e indudablemente será con mejor resultado”.²⁸

En general este tipo de situación no era extraño en el Poder Legislativo. Los proyectos ingresaban y se remitían a las comisiones -eran extraños los tratamientos sobre tablas-, aquellas producían dictámenes o despachos sobre la base de los cuales la Cámara en pleno comenzaba la discusión y tampoco se solía prohibir la introducción de nuevos artículos o proyectos durante los debates. Las polémicas podían presentarse en cualquier momento y extenderse, ‘los debates no se cerraban de forma abrupta y, cuando se veía venir una discusión animaba se los declaraba libres’²⁹.

Las discusiones fueron intensas, y respecto de la situación de la justicia, en el marco de los años de la codificación, el avance normativo moderno y positivista por sobre el derecho hispánico, no era en absoluto un proceso inteligible y claro en la mente de quienes discutían las leyes en los años de la consolidación del estado central³⁰. Pizarro, ministro roquista, podía afirmar que al fin la ley no modificaba demasiado sino consagraba lo que ya era conocido, lo que era usual en el orden establecido³¹.

Pero más allá de esas excepciones, la norma, sería una herramienta indispensable en la Argentina de la primavera de la historia, de la codificación y la febril actividad legislativa y fue muchas veces más allá de las concepciones ideológicas o partidarias.

²⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Argentina, (DSCS), CITA, p. 621.

²⁹ Segovia, Juan, op. cit., p. 119.

³⁰ El contrapunto siguiente entre dos diputados en la caracterización de la situación de la Justicia en la Argentina al inicio del roquismo es esclarecedor. [Dice uno refiriéndose a la situación de la justicia en el país] “En la República Argentina no hay sino dos clases de leyes penales vijentes (sic): las leyes españolas de épocas muy remotas y que obedecen a un espíritu muy atrasado, completamente inconciliable con la civilización moderna y el código sancionado por la provincia de Buenos Aires que ha sido declarado en vijencia (sic) en gran parte de las provincias de la República”. [Pero otro, defensor de la utilidad del derecho hispánico, aclaraba] “Digo señor presidente que no sólo esas leyes españolas están en vijencia en la mayor parte de las provincias, sino que están en vijencia en la Nación, y que los Tribunales Federales se valen de ellas, aplicándolas en la mayoría de los casos, sin regir por eso esas leyes bárbaras que se han mencionado, las cuales sólo comprenden cierta clase de delitos y penalidades” DSCD, 14 de noviembre de 1881, p. 784.

³¹ Si bien la figura de Pizarro, vale aclarar, no es un ejemplo de espíritu liberal -como la de Eduardo Wilde o Carlos Pellegrini- sino que venía del catolicismo. Romero, José Luis, *Las ideas en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Nuevo País, 1987, p.15.

4. Justicia Profesional o Mediación entre iguales.

El debate en torno del carácter profesional de la justicia, al menos de áreas relevantes de la misma como la justicia de paz, sin dudas fue nodal a la hora de definir el carácter que debía adquirir la administración de la ley.

El destino de la Justicia de Paz se jugó en los debates de la época entre una suerte de mediación entre iguales con cargos gratuitos o un campo profesionalizado. Sin duda resulta un punto desde el cual observar una oscilación entre modelos jurídicos respecto del derecho moderno y el más tradicional³², entendiendo a las opciones en absoluto homogéneas.

En las sesiones de la ley de ‘Organización de Justicia en la Capital Federal’ estuvo presente por el Poder Ejecutivo el entonces Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública del Roquismo. La posición que asumía, y que debe entenderse en gran parte como la posición ‘oficial’ era muy cercana a una concepción poco profesionalizante, contrario a lo que podría suponer y que nos alerta sobre lo específico de los recorridos de cada punto sobre el derecho. Para él la Justicia de Paz era una justicia que se administraba generalmente entre personas de pocos conocimientos en materia de derecho, sobre asuntos de menor cuantía que no permiten costear gente de la profesión para la defensa de sus propios derechos, y convenía que el juez mismo estuviese a la altura de la entidad del asunto que estaba llamado a fallar, porque su misión era ponerlos en paz, consultando los principios de justicia que existen en el corazón de todo hombre y no las reglas científicas del derecho y la jurisprudencia. Esta posición sostenía que la Justicia de Paz debía ser esencialmente popular, compuesta por una especie de ‘hombres de bien’, árbitros arbitradores o amigables componedores de todas las diferencias sociales, y que juzgarían casi en familia. Empleos creados desde tiempo inmemorial con el objeto de desempeñar esa misión casi paternal en la sociedad, y que por su mismo carácter y por los asuntos pequeños que tendría que ventilar, esencialmente gratuitos. Si se establecían sueldos para los jueces de paz se harían empleados en vez de magistrados paternales, se tergiversaría así un puesto que debía ser esencialmente benéfico para la sociedad³³. Es más, siguiendo este argumento

³² DSCS, 3 de septiembre de 1881, p. 649.

³³ La gratuidad de la justicia de paz pone sobre escena otra línea de problemas central en este capítulo: la pertenencia de clase de los letrados. Para Aristóbulo del Valle, se debía buscar precisamente que aquellas funciones las desempeñara ‘cierta clase social’ y para eso era necesario no facilitar demasiado el modo de exonerarse del cargo. El cargo de Juez de Paz, entonces, era aristocrático.

resultaba lo mismo que exigir que se pusiera sueldo a la Sociedad de Beneficencia y a todas las sociedades de caridad que están buscando llenar las necesidades sociales.

Si bien esa idea también encontró detractores por parte de otros legisladores que consideraban a aquellos funcionarios tan jueces como todos los demás. No se trataba sino de la cuantía monetaria por la que los jueces de paz debían entender, así como los jueces de primera instancia lo hacían grandes cantidades, los jueces de paz conocen cantidades de quinientos pesos y los alcaldes de cincuenta o cien, pero eran tan jueces unos como otros. Para quienes se enrolaban en esta posición la comparación entre la Justicia de Paz y la Sociedad Benéfica era totalmente incorrecta.

“Yo no sé de dónde saca esta paternidad y nos viene a comparar nada menos que con las señoras de la Asociación de Beneficencia que constituyen una Sociedad propia obedeciendo a un sentimiento caritativo, o con los municipales que también es un empleo gratuito”³⁴.

Argumentos ‘profesionalistas’ y más ‘modernos’ situando la justicia de paz en un plano de igualdad con las otras instancias judiciales y negándole carácter paternalista alguno.

“...pero se sabe el derecho, es una gran ventaja para ser juez, porque indudablemente que el que lo sepa administrará mejor la justicia de paz que un lego en él. Lo que se quiere hacer es ¿es un juicio entre ciegos, dirigido por un ciego, porque se trata de gente pobre que no conoce derecho y a quien basta que le haga justicia a ojo de buen cubero”.³⁵

Esta sonora reacción en la cámara de Senadores le pertenecería a Carlos Pellegrini. Es que en los considerandos de la ley de ‘Organización de la Justicia de la Capital Federal’ sobre la Justicia de Paz se prohibía para el cargo expresamente a los abogados, y el futuro vicepresidente se expresaba aquí desde la defensa de su profesión.

Sin embargo, otro actor relevante y difícil de igualar al roquismo, como Aristóbulo del Valle, volvería a insistir en los argumentos del Ejecutivo.

“La justicia de paz por su naturaleza e institución debe ser breve y sencilla, fácil y comprensible para el pueblo, y sin duda no se conseguirían estos objetos si hubiera de seguirse aquel precedente. Siendo la justicia de paz del pueblo y para el pueblo, debe estar en cierta armonía con este, de modo que en su competencia y procedimientos no dificulte la acción popular ni tampoco imponga la necesidad de abogado para la defensa de los derechos. Si los jueces de paz fuesen letrados, tendrían que ajustar sus procedimientos a la regla del derecho y exigir que los

³⁴ DSCDS, 3 de septiembre de 1881, p. 639.

³⁵ DSCDS, 3 de septiembre de 1881, p. 648.

litigantes lo hicieran ilegalmente; pero en tal caso ese ramo de justicia habría perdido su objetivo, complicándose en una marcha difusa que no correspondería a los principios de su instrucción>”³⁶.

En sintonía con la profesionalización, en cambio, otras intervenciones dejaban claro que según su posición en toda sociedad constituida en un estado embrionario y que se quisiera adaptar a las exigencias de la civilización moderna se reconocía como central la necesidad de un poder encargado de reestablecer la majestad del derecho y de afirmar la Justicia del Estado y no podría nunca cumplirse ese propósito con personas desprovistas de toda noción jurídica. Por ejemplo, se consideraba que todo concepto de tradición era pernicioso a la hora de la administración de justicia toda vez que no estuviera conforme con los principios más adelantados de la Ciencia Política. No es casual tampoco, en orden de la filiación intelectual de esta posición ‘profesionalista’ la mención de Odilon Barrot, un reconocido pensador y político francés quien había abogado por un Derecho fuerte que fuera más allá de toda consideración respecto de la equidad y la celeridad del mismo. Para Barrot, el orden judicial sobre todo en los países libres era una institución más bien política que civil que pudiera amparar el derecho individual contra los ataques del derecho social y asegurar al poder central contra las rebeliones del interés individual, manteniendo en perfecto equilibrio a estos dos elementos de la sociedad. Pero para llevar a cabo tal tarea debía conseguirse jueces que con ‘una gran responsabilidad moral, una existencia bastante independiente, para no dejar al alma ningún otro deseo que el de cumplir religiosamente el santo ministerio de la justicia’. Y para esto tenía en cuenta ciertos pasos a seguir claramente relacionados con los pedidos de algunos diputados argentinos

“Todo esto es imposible con un ejército de cinco a seis mil jueces, al cual se aplica, por la manía de asimilar las cosas más opuestas, la ley de ascensos del ejército. Disminuir bastante el número de jueces y de partidos judiciales, reducir su ministerio en cuanto sea posible, ala interpretación o aplicación de la ley; aumentar sus sueldos de manera que no sólo se les exima de toda dependencia, sino hasta de todo pensamiento de adelanto en su carrera; no separarlos del conocimiento de los asuntos de su incumbencia sino por causas muy excepcionales, y después de haber constituido de esta manera una magistratura fuerte, independiente y respetada, no

³⁶ DSCS, 3 de septiembre de 1881, p. 639.

tener miedo de devolverle las atribuciones que le ha arrebatado una política suspicaz e injusta”³⁷.

En definitiva, parte de este debate puede resolverse al tener presente el tipo de legislación que se produjo, si bien esto no cerró los términos de las diferencias. En definitiva, la organización de la Justicia de Paz para la Capital y los Territorios Nacionales prescribió que el cargo de Juez de Paz fuera gratuito y obligatorio y con funciones que les confirieran los jueces superiores³⁸. Esto hace suponer la primacía de la posición del Ejecutivo y de otros actores como Aristóbulo del Valle, pero con matices relevantes. Por ejemplo se eliminó la cláusula que prohibía la posibilidad de que los abogados fueran Jueces de Paz, como solicitara oportunamente Pellegrini.

5. La presencia del pensamiento norteamericano.

Otro de los puntos más salientes de la discusión legislativa sobre los territorios nacionales es la influencia de los Estados Unidos. De hecho la misma figura legal de los territorios nacionales fue tomada de los constitucionalistas norteamericanos, quienes ejemplificaban la capacidad de construcción de una nación partiendo de una posición tan desventajosa como la Argentina³⁹. En los términos de Cárcano ‘seguimos hoy el ejemplo de Norte América en la ley, para mañana continuarlo en sus progresos’⁴⁰.

Dentro del constitucionalismo norteamericano la figura más importante en el universo intelectual fue la del Juez Story, referente del derecho norteamericano⁴¹. La sola mención de su autoridad intelectual para muchos de los congresales de la época resultaba un respaldo fundamenta a sus dichos. ‘Yo no quiero decir mal lo que está dicho muy bien por el Juez Story’ era el tipo de frases que podían escucharse en las discusiones legislativas de la época.

³⁷ Barrot, Odilon, *De la Centralización y de sus defectos*, Madrid, Imprenta de la Biblioteca Universal Económica, 1869, p. 148-149.

³⁸ *Anales de legislación argentina. Complemento años 1852-1888*, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1955, p. 27.

³⁹ “Los Estados Unidos, señor presidente, eran tan ignorantes como nosotros, si no lo eran más, porque yo recuerdo que los historiadores dicen que los primeros colonos en ciertos lugares, eran una especie de borrachos, que no hacían otra cosa que cometer desórdenes; que tenían todos los vicios y virtudes que tuvieron nuestros colonizadores. (...) Sí, eran diez veces peores que nosotros, y se han ido mejorando ¿De qué manera? Por medio de estas leyes, por medio de las cuales los habitantes de cada territorio han ido aprendiendo cuales eran sus derechos, se ha ido habituando a cumplir con sus deberes, a tener seguridad para la propiedad y la vida, a gozar de la libertad; y por eso los Estados Unidos de Norte-América, forman hoy una gran nación”.

⁴⁰ DSCD, 1884, p. 1132.

⁴¹ Lib. 3º cap. 28 *Judiciary Jurisdiction*, citado en DSCS, 1881, p. 666.

Lo que estaba claro a la hora de comenzar a discutir la administración de gobierno en los territorios nacionales era que la doctrina corriente, en cuanto a territorios federales debía ser la de los Estados Unidos, más citando ‘la autoridad de Story’⁴².

Tampoco debe quedar la imagen que las lecturas sobre el modelo norteamericano eran lineales y no había lugar para el análisis, la siguiente cita es aleccionadora sobre todas las mediaciones que incluso ese modelo podía tener y que debían incorporar los legisladores argentinos.

“Los Estados Unidos, señor presidente, eran tan ignorantes como nosotros, si no lo eran más, porque yo recuerdo que los historiadores dicen que los primeros colonos en ciertos lugares, eran una especie de borrachos, que no hacían otra cosa que cometer desórdenes; que tenían todos los vicios y virtudes que tuvieron nuestros colonizadores. (...) Sí, eran diez veces peores que nosotros, y se han ido mejorando ¿De qué manera? Por medio de estas leyes, por medio de las cuales los habitantes de cada territorio han ido aprendiendo cuales eran sus derechos, se ha ido habituando a cumplir con sus deberes, a tener seguridad para la propiedad y la vida, a gozar de la libertad; y por eso los Estados Unidos de Norte-América, forman hoy una gran nación”.

Algunas voces se levantaron para frenar esta avanzada de comparación y ligazón con el derecho constitucional norteamericano –si bien se verá lo difícil que eso iba a ser. Se puso reparo -uno de los primeros que se puede encontrar- a utilizar ideas de juristas extranjeros por sobre el cuerpo normativo nacional al afirmar que esas eran opiniones más o menos autorizadas pero que no eran leyes ni disposiciones a las que debían someterse y sí lo era la Constitución. Esta visión no podía ser sino confrontada por una la fortaleza de quienes veían en el constitucionalismo del país del norte un modelo.

Se destaca en dicho debate intervenciones que a título de iluminar sobre la conveniencia de adoptar el modelo norteamericano, una brindaría una completa descripción del funcionamiento del funcionamiento de la Administración de Justicia Norteamericana en General y del Poder Judicial territorial en particular.

Según esta síntesis el Poder Judicial de los Estados Unidos estaba dividido de la manera más sabia, más flexible, más elásticas de la tierra a la vez que las más precisas y

⁴² “Entre los jueces de las cortes inferiores de que habla la Constitución, no deben incluirse los jueces de las cortes para los territorios de los Estados Unidos, bajo la autoridad dada al Congreso para gobernar los territorios de los Estados Unidos. Las cortes de aquellos territorios no son cortes constitucionales, en las cuales pueda depositarse el poder conferido por la Constitución al Gobierno General. Ellas son cortes legislativas, creadas en virtud de la soberanía general que existe en el Gobierno Nacional, sobre sus territorios. La jurisdicción con que ellas están investidas, no forma parte del poder judicial definido en el artículo 3º de la Constitución, pero surge de la misma soberanía general. Legislando sobre ellas, ejerce el Congreso los poderes combinados del Gobierno General y de un Estado. El Congreso puede, por tanto, legalmente limitar la duración del oficio de los jueces de las cortes territoriales, como también su jurisdicción, y ha sido efectivamente limitada a un corto período de años”, *Judiciary Jurisdiction*, Lib. 3º, op. cit.

concisas. Cada una de estas tres divisiones giraban en su órbita, tenían trazado su camino, y no podían sufrir desviaciones sin que sobreviniera un choque violento de jurisdicción, choque que perturbaría profundamente este plan, cuya sabiduría está comprobada por cien años de experiencia. De todos modos, se hacía énfasis que los Estados Unidos tenían los mismos defectos que la Argentina, pero a la vez, la sabiduría de no alterar las instituciones que una vez fundaran al jurar su Constitución. La capacidad estaba en ir perfeccionándolas sucesivamente, haciéndose cada día más prácticos en el uso de esas instituciones aparentemente cumplidas, y que, eran ‘fáciles, sencillas’ si se las ejecutaba con religiosidad.

Como en la sección anterior, basta una vez más con mirar la ley ‘Orgánica de Territorios Nacionales’ para escrutar los resultados de este punto del debate. El espíritu del constitucionalismo norteamericano estuvo presente en la propia figura jurídica de los territorios nacionales y su carácter distintivo al de las provincias.

6. Conclusiones.

Estas últimas líneas más que a volver sobre conclusiones acabadas, apuestan a enfatizar el deseo que los aportes de este trabajo sumen al saludable incremento de los estudios sobre legislación y administración de justicias y gobierno.

En campos afines como la historia del delito o del control social las distancias en la Norpatagonia –y la Argentina y América Latina- entre las formulaciones teóricas y su aplicación práctica ya han sido señaladas con precisión, solvencia e la cuota de actitud ‘de sospecha’ frente a los relatos tradicionales imprescindible en el quehacer del historiador. Pero para los próximos años queda seguir calibrando con precisión y aquel espíritu la práctica, que por serle infiel a los proyectos que la imaginaban no por eso es menos relevante.

Si bien la presencia de la ley en los territorios no fue tan destellante como se la pensó a fines de siglo XIX, queda todavía repensar cuánto de la concreción de una nación en orden al derecho hubo tanto en la Norpatagonia como en la Argentina.