

## LA LEY DE TERRITORIOS

---

*Comentarios sobre el Proyecto de Ley Orgánica para los Territorios Nacionales, presentado al Congreso por el Poder Ejecutivo el 4 de septiembre de 1914.*

---

### IV <sup>(1)</sup>

#### CONSIDERACIÓN DEL ASUNTO EN EL SENADO NACIONAL Y SU APLAZAMIENTO HASTA LAS SESIONES ORDINARIAS DE 1917

---

1. Discurso del senador del Valle Iberlucea. — 2. Discurso del miembro informante de la Comisión de Legislación senador Molina. — 3. El aplazamiento. — 4. Modificaciones del despacho de la Comisión al Proyecto originario.

1. Después de más de dos años de su envío por el Poder Ejecutivo, fué al fin en la sesión del Senado Nacional de septiembre 19 de 1916, cuando se inició la consideración del Proyecto de Ley Orgánica de los Territorios Nacionales.

---

(1) Los tres primeros capítulos de este estudio, fueron publicados en julio de 1916, en los Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de esta Universidad, tomo II, correspondiente a 1915, páginas 149 a 244, — y publicados también, simultáneamente, en un folleto.

En junio 5 del año precitado, el Poder Ejecutivo había urgido la sanción del Proyecto, afirmando, entre otras consideraciones, que: "Los fundamentos de todo orden que abonan la reforma propuesta, están ampliamente expuestos en el mensaje correspondiente, y a ellos se remite el Poder Ejecutivo". Y que por eso debía serle "tan sólo permitido manifestar... que el tiempo transcurrido y la nueva experiencia alcanzada, lo han confirmado en su creencia de que dicho proyecto consulta los intereses actuales de los Territorios, y será causa, una vez sancionado, del mayor progreso y bienestar de los mismos".

Desde el 2 de septiembre constaba expedido el despacho de la Comisión de Legislación, compuesta de los senadores doctores J. R. Vidal, Emilio Molina y Octavio Iturbe; y cuando el presidente, senador doctor Benito Villanueva, anunció que se iba "a pasar a la orden del día número 7", pidió la palabra el senador doctor E. del Valle Iberlucea.

El mencionado senador por la Capital de la República, empezó su discurso expresando que, "dada la complejidad de la materia y su importancia, correspondería que se postergase para las sesiones del próximo período parlamentario" el proyecto sobre Ley de Territorios. A más, el asunto había sido traído un tanto precipitadamente ante el Senado; la orden del día no había sido repartida sino tres o cuatro días antes; el país se hallaba próximo al cambio del personal del Poder Ejecutivo, el cual tendrá "sus vistas fundamentales acerca de la política que la Nación deberá seguir en los Territorios Nacionales". Se trata, por otra parte, de reformas trascendentales en la Ley Territorial, propiamente "de una ley nueva". Se impone así un estudio serio y meditado; y por tanto, el aplazamiento del asunto.

Según la opinión del senador del Valle Iberlucea, "en general no es defectuosa la vigente Ley de Territorios". Acaso bastarían algunas reformas en ella, reclamadas por "el momento histórico y sus necesidades económicas".

Debe procederse con cautela en materia de legislación te-

territorial. Perseverar en “la política experimental” seguida a su respecto.

La Ley de Territorios, sancionada “después de estudios detenidos y serios” en la primera presidencia del general Roca,— inspiró un primer proyecto de reforma, en la segunda presidencia del mismo general, bajo el ministerio del doctor Yofre, en 1900. Después de un estudio rápido de este proyecto, el senador del Valle Iberlucea lo halla superior al Proyecto actual. Quizá “las crisis de las Gobernaciones Nacionales se deben a cierto descuido por parte de los poderes públicos, a la falta de atención en el nombramiento de los gobernadores y jueces letrados”.

Para patentizar cómo el proyecto encara trascendentales reformas que deben estudiarse a fondo y resolverse con meditación, agrega textualmente el senador del Valle Iberlucea: “Desde luego, el Proyecto empieza por aumentar el número de los Territorios Nacionales, de manera que en vez de diez serán trece, y cambia los límites de las actuales Gobernaciones. Es éste un asunto serio, importantísimo, que debe ser objeto de un detenido estudio, no sólo por parte de la Comisión de Legislación, sino también por parte de todos los señores senadores.

“He tenido oportunidad de leer un excelente estudio sobre el Proyecto del Poder Ejecutivo, publicado en los *“Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba”*, de que es autor el señor Angel F. Avalos, persona dedicada a estudios de carácter administrativo y derecho público. Es un trabajo excelente. Estudia en una forma detenida el Proyecto del Poder Ejecutivo, y señala sus excelencias como sus defectos. Encuentra que uno de ellos es la creación de nuevos Territorios Nacionales, y el señalamiento de nuevos límites a las actuales Gobernaciones.

“De paso, debo manifestar a los señores senadores, y lamento que no estén aquí los representantes de la provincia de Santa Fé, que el Proyecto del Poder Ejecutivo modifica los límites de esta Provincia. Esto puede ser un asunto que tenga una im-

portancia relativa; pero pudiera ser, también, que tuviera una gran importancia. Yo no sé qué antecedentes habrá tenido la Comisión al despachar este asunto.

“*Sr. Molina.* — No nos ha escuchado el señor senador.

“*Sr. del Valle Iberlucea.* — Perfectamente. No estoy haciéndoles un cargo, quiero decir que no conozco los antecedentes que habrá tenido la Comisión para aconsejar la creación de nuevos Territorios y señalar nuevos límites a las Gobernaciones. Para votar con conciencia esta parte del Proyecto, necesitaría conocer las memorias y los planos que hubieran sido levantados con objeto de justificar la creación de estos nuevos límites de las Gobernaciones; pero esos planos y las memorias correspondientes no han sido entregados a los señores senadores”.....

Aparte de este asunto de las nuevas Gobernaciones y de sus límites alterados en casi todas ellas, el senador del Valle Iberlucea hace notar que el Proyecto legisla sobre importantísimos asuntos en que pudieran resultar afectadas la jurisdicción, superintendencia o atribuciones del Congreso, como en los relativos al Tesoro, Legislaturas y Consejos Territoriales; y otros que requieren, como ya lo había manifestado, una consideración detenida y honda, como en los referentes a facultades de los Gobernadores y de las Municipalidades, — y a los problemas de la representación de los Territorios en el Congreso, y erección de nuevas Provincias en las Gobernaciones Nacionales.

“Es por estas razones—concluyó afirmando el senador del Valle Iberlucea—que yo considero de suma importancia, que hago indicación para que este Proyecto y el despacho correspondiente de la Comisión de Legislación, se aplacen hasta las sesiones ordinarias de 1917”.

2. En seguida, dijo el senador doctor Emilio Molina: “Creo, señor presidente, que se ha invertido el orden de la discusión; que ha debido ser escuchada la Comisión para que explique las bondades o los defectos del Proyecto, y después sería del caso la moción que hace el señor senador.

“Yo también creo que la materia es difícil, que el término es angustioso y que no va a poder ser convertido en ley; pero, podría la Cámara, como deferencia, escuchar el informe de la Comisión.

“*Sr. del Valle Iberlucea.* — Tendría el mayor placer de escuchar el informe de la Comisión, y retiró mi moción para después de él.

*Sr. Molina.* — Muchas gracias.

“La Comisión, señor presidente, ha estudiado este Proyecto con detención, y lo habría despachado antes si hubiera estado en cartera; pero, desgraciadamente lo ha recibido a fines de agosto. La Comisión lo encuentra bueno y bien estudiado, habiendo colaborado en él estadistas distinguidos y funcionarios con larga experiencia en el gobierno de los Territorios. Este proyecto viene a llenar una necesidad sentida de orden institucional y de orden administrativo. De orden institucional, porque va a preparar para la vida democrática a esos Territorios, para que puedan educarse paulatinamente en la vida cívica, para que sin mayor transición pasen a ser Provincias Argentinas. En el orden administrativo, porque así desaparecerá una cantidad de defectos de administración, como lo voy a demostrar, y como muy bien lo ha explicado el Poder Ejecutivo en el mensaje con que remitía el Proyecto”.

En seguida, el miembro informante recuerda los antecedentes administrativos sobre creación de las Gobernaciones Territoriales, hasta la ley vigente, dictada en 1884; y rápidamente esboza las instituciones fundamentales creadas por esta ley.

Respecto a las Legislaturas Territoriales, afirma terminantemente que, según su creencia, no se establecieron, porque “se pensó que los Territorios no tenían todavía capacidad política para tener Legislatura propia”.

El senador Molina refiérese luego al Proyecto Yofre de 1900, y hace notar cómo la novedad de aquel antecedente legislativo consiste en que, a estar a sus preceptos, no se crearían jamás Le-

gislaturas en los Territorios. La mente del aludido Proyecto acerca de la institución legislativa Territorial, está expresa en este párrafo: “Estos pueblos nuevos son demasiado pequeños. La mayor parte de sus habitantes son cultivadores del suelo y se dedican únicamente al desarrollo de la ganadería y de las riquezas agrícolas de la vasta extensión territorial, por lo cual no conviene interesarlos en las luchas políticas propias de una organización más autónoma”.

El miembro informante considera después, a grandes rasgos, algunos artículos capitales del Proyecto. Se refiere al artículo 1.º que concentra en el ministerio del Interior la administración, gobierno y fomento de los Territorios; y con este motivo, alude a las considerables ventajas que reportaría el nuevo régimen, y a los intolerables perjuicios que origina actualmente la simultánea y a veces contradictoria acción gubernativa de todos los ministerios en las Gobernaciones.

“Viene el artículo 2º — agrega el senador Molina — que ha encontrado deficiente el señor senador por la Capital, y creo que es precisamente el artículo más interesante y que urge una sanción inmediata del Congreso. He leído también la obra del señor Angel F. Avalos a que se ha referido y las críticas que se han hecho, y me parece que no tienen fundamento. Las razones de la división en trece Territorios que propone el Ministerio del Interior, son concluyentes. Si se toma un mapa de la Patagonia, se vé que hay Territorios de inmensa extensión. El Territorio de Río Negro tiene 198,120 k. c.; el del Chubut 242.000; el de Santa Cruz 277.000.

“Estos Territorios tienen poblaciones diseminadas con comunicaciones casi impracticables entre las distintas poblaciones, y es imposible tener un centro de administración que pueda atender todas las partes del Territorio. De allí que estas divisiones que hizo la ley de 1884 apresuradamente, sin conocer bien la topografía, no están de acuerdo con la verdadera necesidad y con los accidentes naturales del terreno.

“El Poder Ejecutivo propone, por ejemplo, en el Territorio del Neuquén, que se cercene la parte Sud, y se agregue al Territorio de Los Lagos. Hay allí un accidente natural, que obliga esta división: la cordillera de Aluminé y el río Coyan-Culú, que hace muy difícil la comunicación del Sud del Territorio y la Capital. Cuando la expedición del general Villegas, las fuerzas que operaban en General Roca, eran completamente independientes de las que operaban en Junín de los Andes y San Martín de los Andes, por dificultades de comunicación para mantener una dirección común.

“Si se le agrega al Territorio del Neuquén, las poblaciones de la cuenca superior del Río Negro, donde se están haciendo grandes obras de irrigación y a Chipoleti, Roca, Allen y Contra-Almirante Cordero. Esta nueva división del Neuquén va a hacer que todas las poblaciones estén cerca de la Capital y puedan comunicarse por caminos o ferrocarriles, y la administración se hará sumamente fácil, porque, actualmente, para ir de Roca, de Chipoleti o de Allen a la Capital del Territorio del Río Negro, en Viedma, hay que tomar el ferrocarril del Sud hasta Patagones y allí tomar el F. C. del Pacífico hasta la estación Stroeder, después tomar un automóvil y andar cien kilómetros y luego tomar una lancha y cruzar el Río Negro hasta llegar a la Capital. Con esas dificultades, nadie va a buscar una resolución administrativa o del juez, sin exponerse a grandes molestias, pérdida de tiempo y gastos; y si descendemos al sud encontramos que la parte norte del Lago Nahuel Huapí pertenece al Territorio del Neuquén, y la sud al de Río Negro. Para ir de Nahuel Huapí a la Capital del Río Negro, hay mayores dificultades, porque hay que hacer un largo trayecto hasta tomar el F. C. Sud.

“La Gobernación del Chubut tiene más o menos los mismos inconvenientes que la parte Andina, queda a veinticinco días de camino de Rawson, la capital del Chubut, son caminos imposibles y la administración del correo se hace, por esta circunstancia por Nahuel Huapí. Lo mismo sucede con el Territorio de

Santa Cruz, que es un inmenso Territorio. Entonces, la división que se propone, es una división útil, porque se basa en la fácil comunicación de la Capital de la Gobernación, con todos los puntos del Territorio. No es una división, como critica el señor Avalos, para Provincias argentinas futuras. Cuando esto se decreta, se verá cómo está distribuída la población y los medios de comunicación, y de acuerdo con esos antecedentes se marcarán los límites. Ahora esa división es simplemente para facilitar la administración de los Territorios. Hay más, señor presidente; hay una razón de orden patriótico, que exige la formación de estas Gobernaciones de los Lagos y de San Martín. Tal como están ahora las comunicaciones, se hacen muy difíciles con las capitales del Territorio del Chubut y del Río Negro. Las poblaciones en su mayoría son chilenas, todas sus comunicaciones están con Chile, y ante la dificultad que existe en esos Territorios para las comunicaciones, van a hacer inscribir el nacimiento de sus hijos en el registro civil de Chile.

“Si se constituyen estos centros en el corazón de la región Andina, se los dota de escuelas y de buena justicia, entonces se podrá radicar la población donde domine el sentimiento de la nacionalidad; aspiración muy justa que debemos tener todos los argentinos.

“La otra división de la Patagonia es igualmente justificada: toma la parte sud del Territorio del Chubut, hasta las minas de Comodoro Rivadavia y los lagos Muschus, Chilue, Menster y Colhué, y el Río Senger, Río Chico, y queda con parte de Cordillera; como ésta se estrecha, la distancia a la costa es más corta. A la Gobernación del Chubut le queda siempre la cuenca del Chubut, la Península Valdez y toda la costa rica en peces.

“De manera, entonces, que con esta división se podría hacer una administración mucho más regular, impulsar su progreso, y existe verdadera necesidad y urgencia en decretarla”.

El miembro informante consigna en seguida la extensión actual de las Gobernaciones, que es la siguiente: “Territorio del

Chaco 124,834 kilómetros cuadrados; Formosa, 115,671 k. c.; Misiones, 53,954 k. c.; Los Andes, 91,000 k. c.; La Pampa, 144,919 k. c.; Neuquén, 105,000 k. c.; Río Negro, 198,720 k. c.; Chubut, 242,000 k. c.; Santa Cruz, 227,000 k. c.; Tierra del Fuego, 21,048 k. c.”.

Con la nueva división, quedarían estos Territorios del sud, así: “Territorio del Neuquén, 111,738 k. c.; Río Negro, 148,564 k. c.; Los Lagos, 52,487 k. c.; San Martín, 66,767 k. c.; Chubut, 127,756 k. c.; Patagonia, 152,802 k. c.; Santa Cruz, 162,525”.

El informe trata luego, sucintamente, estos puntos importantes del Proyecto: división interior territorial de las Gobernaciones; el tesoro a crearse en algunas de ellas; los subsidios nacionales en pro de los Territorios; la materia imponible en las principales Gobernaciones; la población de todas ellas; las atribuciones de la Dirección de Territorios; las Legislaturas y los Consejos Territoriales; las atribuciones de los Gobernadores; los Jueces, su elección y enjuiciamiento; las Municipalidades; Consejo Escolar General; los Delegados Territoriales ante el Congreso; la creación de nuevas Provincias.

Al ocuparse de la población, dió a conocer los datos contenidos en estos cuatro párrafos: “El Chaco tiene 36,416 argentinos y 9,858 extranjeros o sea un total de 46,274. Formosa, 10,507 argentinos y 8,774 extranjeros, total 19,281. Misiones, 33,205 argentinos, 20,358 extranjeros, total 53,573. Andes, 2,455 argentinos y 132 extranjeros, total 2,587. La Pampa, 64,406 argentinos y 36,932 extranjeros, total 101,338. Tierra del Fuego, 927 argentinos y 1577 extranjeros, total 2,504.

“Veamos cómo quedarían los Territorios nuevos: Patagonia con 3,207 argentinos y 4,731 extranjeros o sea un total de 7,939. Los Lagos 11,072 argentinos y 7,355 extranjeros, total 18,427. San Martín 4,455 argentinos y 2,247 extranjeros, total 6,712. Chubut con 6,580 argentinos y 4,522 extranjeros, total 11,102. Río Negro 14,534 argentinos y 5,497 extranjeros, total 20,031.

Neuquén 18,172 argentinos y 15,878 extranjeros, total 34,050. Santa Cruz, 1,981 argentinos y 4,369 extranjeros, total 6,350.

“Con arreglo a esta población, quedaría Territorio de primera clase La Pampa, con 64,406 habitantes argentinos. Territorios de segunda clase, el Chaco con 36,416 argentinos; Misiones con 33,205 argentinos; Neuquén con 18,172 argentinos; Río Negro con 14,534; Los Lagos con 11,072 y Formosa con 10,507.

“Territorios de tercera clase, Chubut con 6,580; San Martín con 4,455; Patagonia con 3,207; Lon Andes con 2,355; Santa Cruz con 1,981; y Tierra del Fuego con 927 habitantes argentinos”.

Terminó su exposición el senador doctor Molina, denotando la urgencia existente en sancionar la Ley, si nó de inmediato, en el año 1917, y patentizando los considerabilísimos contemporáneos progresos de los Territorios Nacionales.

“No quiero ser pesimista — dijo finalmente el senador informante. — Tengo la más respetuosa consideración por los que luchan en Europa en defensa de su patria y caen al pie de su bandera, pero mucho temo que al final de esa campaña vengan nuevos problemas políticos y nuevas guerras, y en ese caso, ante ese temor, los europeos han de ocurrir a la República Argentina, y no sería entonces la Argentina el South America tan despectivo que recordara el senador González, sino que sería la tierra de promisión, el suelo donde reinará permanentemente la paz y la concordia.

“Los nuevos peregrinos europeos no vendrán como los puritanos de América en el siglo XVII a buscar la libertad política, la libertad religiosa y la libertad civil que les negaba la madre patria: vendrán buscando un derecho más importante y primordial: e l derecho de vivir. Nosotros entonces debemos estar preparados para recibirlos. Tenemos ya instituciones muy buenas; gobiernos provinciales perfectamente organizados; necesitamos extender estos beneficios a los Territorios Nacionales. He terminado”.

3. Fueron aplaudidos los transcriptos párrafos finales del discurso del senador por Catamarca doctor Molina. En seguida dijo el:

*Sr. Presidente.* — Está en discusión la moción de aplazamiento del señor senador por la Capital.

“—Se vota y resulta afirmativa” (1).

4. En este compendio del “Diario”... de la Cámara Nacional de Senadores”, relativo a la sesión en que se comenzó a tratar el asunto, no debemos omitir una referencia exacta de las modificaciones introducidas por el despacho de la Comisión, al Proyecto del Poder Ejecutivo.

El Proyecto originario consta de 86 artículos; el de la Comisión de Legislación, de 88. La diferencia proviene de estos dos artículos agregados. El 11 de la Comisión, que dice: “La Dirección General de Territorios Nacionales, comprenderá las siguientes Secciones, sin perjuicio de lo que ulteriormente disponga el Presupuesto: 1.º Administración política; 2.º Tierras y Colonias; 3.º Control e Inspección; 4.º Vialidad y Transportes; 5.º Indios; 6.º Bosques y demás riquezas naturales; 7.º Estadística e informes”. Y el artículo 75 de la misma Comisión, el cual prescribe que: “En cada Capital de Territorio funcionará permanentemente un Consejo Escolar compuesto de cinco padres de familia elegidos por el Gobernador. Son aplicables a este respecto las disposiciones de los artículos 39, 40, 41, 42 y 43 de la Ley número 1420, sobre Educación Común”.

A más, el despacho ha modificado el artículo 41, (40 del Proyecto primitivo) cuyo texto decía: “El Poder Ejecutivo de la Nación podrá trasladar de una Gobernación a otra a los miembros de la justicia letrada de los Territorios”. La Comisión agrega al final del artículo, este complemento: “con acuerdo de la Suprema Corte”.

---

(1) “Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación” (14.ª sesión ordinaria, de setiembre 19 de 1916) Núm. 19, páginas 219 a 238.

Ha reformado también el artículo 80 (78 del Proyecto del P. E.). El despacho de la Comisión dice así: "Cada Territorio de 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> categoría, elegirá un representante que tendrá asiento en la Cámara de Diputados de la Nación" etc., etc., etc. El Proyecto originario decía sin restricción: "Cada Territorio elegirá un representante que tendrá asiento en la Cámara de Diputados de la Nación" etc., etc., etc.

Queda así extractada por completo, y en parte textualmente transcrita, la versión oficial que sobre el asunto ofrece el Diario de Sesiones del Senado de la Nación.

---

V

**OBSERVACIONES CRÍTICAS AL CONTENIDO DE LA PRIMERA  
DELIBERACIÓN LEGISLATIVA SOBRE LA MATERIA**

---

1. El despacho de la Comisión de Legislación. Las Secciones de la Dirección General de Territorios. — 2. El Consejo Escolar en los Territorios. — 3. Traslado de los miembros de la Justicia Letrada. — 4. La representación de Territorios en el Congreso. — 5. Las opiniones del senador del Valle Iberlucea. El proyecto del ministro Yofre en 1900.— 6. Las opiniones del senador Molina. Por qué no se establecieron Legislaturas en los Territorios. — 7. La división en 13 Gobernaciones según el Proyecto actual. — 8. Límites y extensión de las proyectadas Gobernaciones de Los Lagos, San Martín y Patagonia. — 9. Observaciones finales.

1. No encontramos razonable el agregado que importa el artículo II del despacho de la Comisión de Legislación del Honorable Senado, artículo en que se fijan las Secciones de la Dirección General de Territorios Nacionales, "sin perjuicio de lo que ulteriormente disponga el Presupuesto".

Digamos ante todo, que las Secciones han de resultar, en buena lógica administrativa, de las atribuciones y deberes de la aludida Dirección, en detalle enumerados por el artículo 12 del despacho, 11 del Proyecto del Poder Ejecutivo: hay una necesaria correlación entre estos deberes y facultades, y aquellas Secciones que serán los órganos coadyuvantes en la función administrativa.

Y cuando tanto en el Proyecto del Poder Ejecutivo—artículo 84—como en el despacho de la Comisión—artículo 86—se dice: “Queda autorizado el Poder Ejecutivo para reorganizar la Dirección General de Territorios Nacionales y hacer los demás gastos que demande el cumplimiento de la Ley, pudiendo invertir al efecto hasta la cantidad de 300.000 (trescientos mil pesos moneda nacional)”,—no se percibe la razón que asiste al despacho para apresurarse a consignar en la Ley subdivisiones nominales, resortes administrativos futuros de la Dirección General, que han de surgir bien distintos, concretos, específicos y completos, cuando el Poder Ejecutivo aplique la Ley, y haga uso de la autorización conferida en el artículo 86. Al reorganizar la Dirección General, se establecerán, pues, las Secciones necesarias, se proyectarán sus empleos respectivos, y el Congreso los votará definitivamente, si en su razonado arbitrio los halla aceptables.

Por estas consideraciones, creemos preferible al despacho de la Comisión, el simple texto del Proyecto originario, que no establece anticipadamente el detalle administrativo de las *Secciones*, y que somete el asunto en primer término a la solución práctica del Poder Ejecutivo en la reorganización de la Dirección General, y sin perjuicio de la intervención correspondiente del Congreso al dictarse el primer Presupuesto General, después de dicha reorganización.

Obsérvese, finalmente, que este artículo 11 resulta un agregado inútil, ilusorio: 1.º, porque se designan en el artículo varias Secciones, pero no se crean sus empleos; y 2.º, porque como mera entidad nominal, como simple enumeración, nada vale tam-

poco, a causa de aquellas palabras del mismo artículo: “*sin perjuicio de lo que ulteriormente disponga el Presupuesto*”, complemento que huelga en el precepto de la Ley; más aún: que puede incitar en el sentido del abuso legislativo consistente en modificar y hasta derogar específica legislación administrativa, por un artículo o un renglón del Presupuesto, y en ingerirse en detalles nimios de la técnica administrativa cometida a otros Poderes o funcionarios dependientes de otros Poderes del gobierno, por idéntico *socorrido* medio de la ley de Presupuesto.

Por tanto, reiteramos el parecer expresado: la solución y el procedimiento administrativo preferibles, los da el Proyecto del Poder Ejecutivo. La Ley fija las atribuciones de la Dirección General (art. 11); autoriza la reorganización de ésta por el Poder Ejecutivo, y provee los fondos que dicha reorganización y el cumplimiento de la Ley demanden (art. 84). Y cuando se discutan los Presupuestos de la Administración en todos los años futuros, queda siempre al Congreso su elevada e inalienable atribución constitucional, que debe ejercitarse en justicia, para crear o suprimir empleos.

2. En el párrafo 8 del capítulo II de este estudio, dijimos: Corresponde que en los Territorios de primera y segunda categoría, haya un Consejo Escolar. Así lo expresa el artículo 74, al establecer que: “Serán auxiliares del Consejo Escolar del Territorio y lo secundarán en su misión, las Corporaciones Municipales y Comisiones Escolares que se crean por la presente Ley”. Expresamos también que: como especialmente es considerable la responsabilidad del Presidente del Consejo de Educación, e importantes sus funciones, conviene que su nombramiento se efectúe previo acuerdo de la Legislatura.

El señor miembro informante de la Comisión de Legislación del Senado, dijo en su discurso, que “en el capítulo de la instrucción pública, se había omitido la creación del Consejo General; y que la Comisión, de acuerdo con el señor Ministro del Interior,

lo ha establecido”, según el texto—transcrito en el capítulo anterior—del artículo 75 del despacho.

Nos permitimos pensar que no ha sido feliz la Comisión al pretender salvar la omisión aludida.

Para Consejo Escolar o Consejo de Educación de los Territorios de 1.<sup>a</sup> categoría, (o “Consejo General”, como lo llama el miembro informante de la Comisión) es muy deficiente el personal de “cinco padres de familia elegidos por el Gobernador”. Este Consejo, asimilado en sus funciones al “Consejo Escolar del Distrito”, establecido en la Ley de Educación Común de la República, para la Capital y Territorios Nacionales, fallará evidentemente por el respecto de la capacidad técnica, aunque será generalmente bueno como mera comisión *administrativa* en lo económico, de fomento para los intereses escolares, y como comisión inspectora en asuntos de higiene, moralidad o disciplina.

No es ése, ni muy lejanamente, un ideal del Consejo Escolar para los Territorios cuyas Legislaturas, entre varias importantísimas atribuciones, poseerán la de “dictar *leyes* sobre el ejercicio de profesiones, policía, sueldos, *educación común* y otros asuntos de interés general para el progreso del Territorio”, según el inciso 4.<sup>o</sup> del artículo 25 del despacho que comentamos. Ese Consejo Escolar no serviría sino para las Capitales de los Territorios de menor entidad, y no equivalen sino a las Comisiones Inspectoras establecidas por la Ley de Educación Común, para cada Distrito Escolar.

Pensamos también que en este detalle de la Ley, la mejor solución la ofrece el Proyecto del Poder Ejecutivo. Es decir: no se determine en concreto el personal y las atribuciones del Consejo Escolar General de los Territorios de 1.<sup>a</sup> categoría; déjese librada esta materia a la legislación local de los Territorios de 1.<sup>a</sup> categoría, a los preceptos que en consecuencia del citado inciso 4.<sup>o</sup> del artículo 25 del despacho de la Comisión de Legislación del Senado, fijarán las Legislaturas Territoriales en su propia Ley de Educación Común.

Es obvio reconocer que no siendo aplicable para los *Consejos Territoriales* (corporaciones legislativas) de los Territorios de 2.<sup>a</sup> categoría, según lo preceptuado en el artículo 28 del despacho, y el correlativo artículo 27 del Proyecto del Poder Ejecutivo,—no siendo aplicable la atribución del inciso 4° del artículo 24, no podrán los Consejos Territoriales dictar leyes sobre educación común; y así, sobre las Escuelas de los Territorios de 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup> categoría, la jurisdicción superior vigente y efectiva será la del Consejo Nacional de Educación, cualesquiera que sean el número y la clase de los Consejos Escolares que en ellos se establezcan.

3. En el artículo 41, relativamente a la facultad del Poder Ejecutivo de la Nación, para trasladar de un Territorio a otro, a los miembros de la justicia letrada, la Comisión ha propuesto que el traslado sea “con acuerdo de la Suprema Corte”. Es una buena reforma.

En el párrafo 9 del capítulo II, dijimos que la expectativa del traslado podía coartar la independencia del juez, y que era peligroso dejar la pena o corrección que importe el traslado, a la discrecional aplicación del Poder Ejecutivo. Propusimos allí, que el traslado se pudiese efectuar previo acuerdo de la Cámara de Apelaciones respectiva.

Como en un mismo Territorio podría haber más de un juez letrado, es lógico interpretar que si el traslado puede hacerse de una Gobernación a otra, a fortiori podría efectuarse en la misma Gobernación, cambiando, con acuerdo de la Suprema Corte, la jurisdicción territorial del juez. Esto, si expresamente no se estableciera así en el texto del artículo 41; lo que sería más correcto.

— Subsisten en contra del traslado y remoción de los Jueces de Paz por los Gobernadores, las reflexiones que apuntamos en dicho párrafo 9.

4. También es una saludable reforma propuesta por la Comisión, la del artículo 80, en que se prescribe que solamente cada Territorio de 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> categoría elegirá un representante

que tomará asiento en la Cámara de Diputados Nacionales. Es imposible, como dijimos en el parágrafo 1 del capítulo III, que Territorios tan despoblados como los de la Tierra del Fuego y Los Andes, y que, como el de Los Andes, carecen y carecerán de Municipalidad elegida popularmente, tengan, sin embargo, la prerrogativa de la representación en el Congreso.

La restricción del artículo de la Comisión, es, pues, aceptable.

Nosotros propusimos sólo representación nacional para los Territorios de 1.ª categoría, y de acuerdo con la enseñanza norteamericana, según elección indirecta emergente del voto de la Legislatura Territorial.

5. El discurso del doctor del Valle Iberlucea, en la sesión del Senado, el 19 de setiembre,—dentro de las formas improvisadas del estilo, revela pleno conocimiento fundamental del asunto, y es digno del bien conocido y gallardo talento del senador socialista. Refleja, desde luego, estudio detenido; esboza opiniones adversas al Proyecto, que han de ser desarrolladas en oportunidad, y recaba antecedentes que el Poder Ejecutivo ha debido remitir al Congreso, para cabal comprensión y fundamento de algunos detalles importantísimos en el contexto de la Ley.

El senador del Valle Iberlucea ha estudiado “aunque en una forma ligera, porque ha dispuesto de poco tiempo para ello”, el Proyecto de Ley de Territorios del Ejecutivo Nacional, en 1900, y lo halla “superior, comparándolo con el proyecto actual”. Acaso la razón capital de esta preferencia, esté virtualmente comprendida en las palabras con que en párrafo posterior dice textualmente: “de acuerdo con las tendencias políticas de mi partido, no creo que sea necesaria la constitución de Legislaturas y Consejos en los Territorios, con facultades políticas o legislativas”.

— Por nuestra parte, diremos que la iniciativa en la reforma de la Ley de Territorios, durante la segunda de las dos beneméritas presidencias del general Roca, fué muy meritoria. Su texto, redactado o inspirado seguramente por el ministro del ra-

mo, el distinguido estadista doctor Felipe Yofre, contiene reformas acertadísimas; pero también un defecto fundamental a que vamos a referirnos. Nuestras vistas se hallarán aquí en contradicción a las opiniones del senador del Valle Iberlucea, y a tendencias políticas de su partido.

El Proyecto Yofre, de 1900, entre otras excelencias que le son peculiares, tiene la de haber iniciado la reforma en las atribuciones de los Gobernadores de Territorio, tendiendo a darles efectivamente “la superintendencia y jefatura inmediata sobre todos los empleados de la Gobernación, cualquiera que sea la naturaleza de las funciones que esos empleados desempeñen”. A nuestro juicio, lo mejor del aludido Proyecto estriba en la parte judicial, con la creación de dos cámaras viajeras, la organización general de la justicia y los procedimientos apropiados a ella.

Pero, el Proyecto Yofre adolece de una deficiencia fundamental y gravísima, en cuanto no estatuye directa, inmediata y concretamente sobre Legislatura Territorial.

Escuchemos las palabras del ex ministro, en el texto mismo del Proyecto y mensajes correspondientes.

El 1° de agosto de 1900, en el mensaje con que el Poder Ejecutivo remitía al Congreso el Proyecto de reformas, y que importarían luego de sancionadas, y dada la trascendencia de ellas, una completa Ley de Territorios, se decía: “La vida política de los Territorios está limitada al gobierno municipal.

“Estas poblaciones nuevas son demasiado pequeñas; la mayor parte de sus habitantes son cultivadores del suelo y se hallan absorbidos en el desarrollo de la ganadería y de los recursos naturales de la vasta extensión territorial en que están esparcidos, por cuyo motivo no es conveniente aún interesarlos vivamente en las luchas políticas propias de una organización más autónoma.

“La experiencia hasta aquí adquirida en el ensayo del régimen municipal, hace temer que un sistema de auto-gobierno amplio venga a envolver los Territorios en conflictos y frecuentes dis-

turbios, y creer que es necesario mantenerlos por un tiempo más, bajo el completo control legislativo del Congreso” (1).

En la Ley de Territorios, según este concepto gubernativo, iba a desaparecer la institución de las Legislaturas Territoriales. Apenas si en el artículo 142 se insinuaba su posible establecimiento en un futuro lejano, y en los términos siguientes: “Cuando el crecimiento de la población y la importancia de una Gobernación lo aconsejen, el Poder Ejecutivo propondrá al Congreso la creación de una Legislatura local, determinando las facultades que deben reconocérsele y todo lo concerniente a su elección, duración y funcionamiento” (1).

Y en la Memoria ministerial, presentada al Congreso en mayo de 1901, se agregaba aún, de una manera concordante a los conceptos anteriores: “El Proyecto suprime la institución de la Legislatura, considerando que esa institución es una complicación inútil en el Gobierno de los Territorios que dependen inmediatamente del Gobierno de la Nación. Una buena organización de las Municipalidades, y la representación directa de los Territorios en la Cámara de Diputados de la Nación (2), bastan para llenar las necesidades que el legislador tuvo en vista.

“Por otra parte, el Congreso debe reservarse la facultad de determinar en cada caso, en el porvenir, si un Territorio está

---

(1) “Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados” de la Nación. Año de 1900. Tomo I, pág. 676.

(1) “Diario”... citado, pág. 688.

(2) Es decir, la representación por elección indirecta. Según el artículo 140 del Proyecto: “Los delegados de Territorio serán elegidos por un Colegio Electoral formado de la reunión de todos los Concejos Municipales del Territorio respectivo, presidida por el Gobernador. Al efecto, el Gobernador convocará a esos Concejos para que se reúnan en la capital de la Gobernación el 15 de abril del año en que deba elegirse delegado, bastando para formar quorum, la mitad más uno del número total de sus miembros”.

en condiciones de darse un gobierno propio, o de incorporarse como una nueva entidad autonómica a la vida nacional" (1).

Digamos, ante todo, que si hipotéticamente se admitiese no haberse hallado aún, en 1900, los Territorios de más de 30.000 habitantes, en condiciones apropiadas para crear una Legislatura, por ser "demasiado pequeñas aquellas poblaciones nuevas", ambiente diverso ofrece la actualidad de varios de aquellos mismos Territorios, cuando diez y siete años después, han más que duplicado su población y han aumentado considerablemente su riqueza y elementos de cultura. Y así resulta hoy, que si la Pampa Central no se halla aún en condiciones de ser convertida en Provincia Argentina, por insuficiencia de factores morales correlativos y por la falta del previo aprendizaje de la vida autónoma emergente del funcionamiento normal de la institución legislativa, en un número prudencial de años, (2), dicha Gobernación y las de Misiones, Chaco y Río Negro, acaso posean la aptitud material y moral para iniciar nueva vida, la segunda evolución Territorial, mediante el establecimiento de la Legislatura, o sea de un provincialismo incompleto que después de varios años podría conducir a fundar sobre su suelo varias Provincias autónomas.

Pero, el razonamiento del Proyecto Yofre es fundamentalmente inexacto, hoy, como en 1900. No advierten el Proyecto y los mensajes correlativos, que la institución municipal no basta para desenvolver por sí sola los gérmenes de la república federal y representativa; que dicha institución no bastó tampoco en los Estados Unidos de Norte América, en su época colonial, y que Asambleas Generales formadas por representantes de las colonias se implantaron allá, Asambleas dotadas con las más altas funciones de la legislación local. Pudo pues, argüirse a la refor-

---

(1) "Memoria del Ministerio del Interior". Año de 1900. Tomo I, págs. 22 y 23.

(2) Además, La Pampa Central, por su vasta extensión, debe ser el asiento de dos Provincias, como lo demostramos antes de ahora.

ma fundamental del Proyecto Yofre, en 1900, y a fortiori subsiste hoy, y pudiera oponérsele el argumento concluyente que expresamos en otro estudio, cuando esclarecimos la importancia real de las Municipalidades, y asentamos como principio de derecho político que: la institución municipal es semillero de la vida libre, ora sea para una Nación y Estado cuyo desarrollo ulterior se encuadre con la forma republicana, ora sea para aquéllos que adopten la forma monárquica de gobierno; y si con la republicana, ya sea con la republicana federal o con la republicana unitaria. En los tres siglos de la colonia, al multiplicarse con otros factores sociales, los cabildos fueron un factor del federalismo. Pero, en el siglo XX, no podemos atenernos a ese proceso estático, y aguardar que, lentísimamente, sólo las Municipalidades engendren las funciones, las habitudes y los órganos de la vida autonómica provincial. Como lo dijimos también, con el mero funcionamiento de las comunas, faltaría *la verdadera "célula" del federalismo para los Territorios de la República independiente*; es decir, faltaría *el funcionamiento regular, constante y definitivo de la Legislatura Territorial* (1).

Y si, a pesar de ser todo esto claro, lógico y concluyente, se quisiera aún autoridades y documentos extraños en su abono, vamos a ofrecerlos.

Recurramos en primer término a nuestros dos más insignes publicistas contemporáneos en materia constitucional. Dice González, en su admirable compendio, al referirse a la *legislación especial* de los Territorios Nacionales: "La Constitución Argentina, más explícita y clara en este caso, que la de los Estados Unidos, ha conferido al Congreso facultades constituyentes, porque debe crear gobiernos, que significan ejercicio de los derechos po-

---

(1) Véase nuestro estudio sobre "Las Gubernaciones Nacionales y las futuras Provincias Argentinas", capítulo VI, en la *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año II, n° 2, abril de 1915, pág. 204 y siguientes.

líticos y civiles que ella consagra”. Y a renglón seguido, cuando asevera que la “posición de estos gobiernos no es idéntica a los de las Provincias y la Nación”, — agrega que dicha posición “es de educación y aprendizaje para el pleno ejercicio de los poderes de un gobierno de Provincia”. Y en la página siguiente, agrega aún: “el inciso ordena establecer una *organización*, una *administración* y un *gobierno*; la primera y segunda comprenden la división territorial, sus límites, empleados nacionales encargados de ellas, y el tercero significa crear allí un orden constitucional, con poderes propios y participación del pueblo en su establecimiento” (1).

Y el Proyecto Yofre, al suprimir la institución legislativa, constituye Gobernaciones que son la negación de los “derechos políticos” aludidos en esta cita; y al suprimirla, suprime también, radicalmente, esa “evolución” y ese “aprendizaje” para el ejercicio de la plena vida autonómica provincial.

Por nuestra parte, diremos aún, que no se debe temer los “conflictos y frecuentes disturbios” que el funcionamiento de las Legislaturas podría ocasionar en los Territorios de 1.ª categoría. ¿Cuándo ha habido ni puede haber *aprendizaje* en la vida, sin conflictos y sin caídas? ¿Por qué no se suprime también la institución municipal en los Territorios y Provincias de la Nación, si las Municipalidades son por doquier ambiente propicio para disturbios y reyertas?

Y don Agustín de Vedia, quien, como se habrá comprendido, es la otra eminente autoridad a que aludíamos, afirma también, que: “La Ley quiso, sin duda, siguiendo el sistema observado en Estados Unidos, que el Territorio pudiera prepararse gradualmente para el ejercicio de la vida autonómica, y que al incorporarse a la Unión, como Estado federativo, hubiese ad-

---

(1) Joaquín V. González. “Manual de la Constitución Argentina”. Año de 1897. Págs. 483 y 484.

quirido ya cierta experiencia de las instituciones propias, ejercitando, en su esfera, los diversos poderes" (1).

¿Y cómo adquirir sin Legislatura, esa gradual preparación para la vida autoñómica, ese ejercicio restringido de "los diversos poderes"? ¿Y cómo asentir al concepto del mensaje del ministro doctor Yofre, concepto según el cual se considera a la institución legislativa como "una complicación inútil en el gobierno de los Territorios"...?

Expuesto lo anterior, no puede aseverarse con verdad, como lo pretende la Memoria del Ministerio del Interior de 1900, que: "Una buena organización de las Municipalidades y la representación directa de los Territorios en la Cámara de Diputados de la Nación, bastan para llenar las necesidades que el legislador tuvo en vista".

Lo que realmente *tuvo en vista* el legislador, está expresado precedentemente: la institución legislativa de los Territorios es ineludible, es una condición sine qua non en el concepto de los legisladores y estadistas que dictaron la vigente Ley Territorial de 1884, de un modo acorde a la letra y al espíritu de las prescripciones de la Constitución.

Exponiéndonos a superabundar en sólidas demostraciones, preguntaríamos si pudo afirmarse con razón en 1900, y si podría de igual modo afirmarse hoy, que sin Legislatura Territorial se habría cumplido el pensamiento del "legislador", cuando el miembro informante de la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados Nacionales, en 1884, diputado doctor Ramón J. Cárcano, al discutirse la Ley de Territorios, decía textualmente: "Los Territorios que se organicen, son la gestación de nuevas Provincias, que más tarde, han de incorporarse a la vida nacional, con

---

(1) Agustín de Vedia. "Constitución Argentina". Año de 1907. Página 286.

su autonomía y soberanía (1) local, su gobierno propio, su Constitución y leyes especiales; de manera que la forma de gobierno que hoy se adopte, debe ser apropiada para instruir las y adiestrarlas en el rol que con el tiempo están llamados a desempeñar en el mecanismo de nuestras instituciones". Y unas cuantas líneas después de esta transcripción, decía aún, en pensamientos aplicables y decisivos en la cuestión: "Cada Territorio podrá ser en el porvenir, una o más Provincias; de suerte que en su vida actual deben sentir las palpitaciones de su vida futura, iniciándose en el sistema constitucional, dentro del que desenvolverán su acción orgánica, sin haber pasado por un penoso aprendizaje, como sucede a los Estados que en el presente componen la República.

"La comisión, señor presidente, inspirada en estas ideas, ha organizado los Territorios, reflejando en su gobierno el gobierno de una Provincia, procurando dotarlas del poder ejecutivo, legislativo, judicial y de la institución municipal, con la simplicidad y sencillez que exigen la diminuta población y exclusiva dependencia del gobierno nacional.

"Todos los poderes que constituyen el Estado, tienen su representación en la organización que se da a los Territorios..."(1)

La Cámara de Diputados sancionó sin ninguna observación contraria a estos conceptos del miembro informante, el artículo referente a la creación de la Legislatura. Y en el Senado, no hubo tampoco discrepancia respecto al voto de la Cámara de Diputados en este punto, y al sentido de aquel voto.

Queda, pues, demostrado a la luz de los principios del derecho político, de las prescripciones de la Constitución, de los

---

(1) Es claro que huelga esta idea de la soberanía local, y que es un desliz — imputable a la palabra improvisada — en el conceptuoso discurso del miembro informante de la aludida Comisión Legislativa de 1884.

(1) "Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados" de la Nación. Año de 1884, tomo I, página 1068.

artículos pertinentes de la Ley de Territorios y de su interpretación genuina y auténtica — las constancias del Diario de Sesiones — que corresponde legítimamente la institución de la Legislatura Territorial; y que no se han de cumplir los fines que el “legislador” “tuvo en vista”, si no se prescribe en la ley la institución legislativa territorial, — y llenadas las condiciones legales, si no se establecen realmente las Legislaturas de Territorio.

6. El discurso del doctor Molina, en la misma sesión del Senado, revela, al igual que el discurso del doctor del Valle Iberlucea, especial dedicación al asunto y dominio de sus detalles esenciales. Es de esperar que el mencionado senador por Catamarca, sea que forme o no forme parte de la Comisión de Legislación de la alta Cámara en el futuro, — ha de continuar prestando a la discusión de la Ley Territorial, el contingente de su concienzuda colaboración.

Ahora, con la concisión o abundancia que exija cada asunto, vamos a expresar también nuestro juicio acerca de algunos puntos capitales tratados por el ilustrado senador Molina.

Este dice en un pasaje de su discurso: “En la práctica no se crearon las Legislaturas. No se me ha sabido explicar la verdadera razón. Se dice que es porque se interpretaba mal una conjunción, puesto que establecía que se establecería la Legislatura una vez que contara el Territorio con treinta mil habitantes en el censo general y censos supletorios. Como no se han realizado estos censos supletorios, el Poder Ejecutivo no se creyó en el caso de aplicar la ley.

“Yo creo que fué porque se pensó que los Territorios no tenían todavía capacidad política para tener Legislatura propia.” (1).

Pensamos que cree bien el señor senador: mucho tiempo después de dictada la Ley de 1884, ningún Territorio disponía de

---

(1) “Diario”... citado del Senado Nacional de 1916, pág. 234.

la capacidad necesaria para tener Legislatura. Pero, no aceptamos que se haya “interpretado mal una conjunción.”

¿Por qué dice la ley vigente, en su artículo 46, que “tendrán Legislatura” las Gobernaciones cuya población alcance a treinta mil almas, constatadas por el censo general y los censos suplementarios, sucesivos?”—Pues, porque la totalidad de la población de un Territorio según un censo general de la República (los efectuados mediatamente a virtud de un mandamiento constitucional) pudiera no ascender a la cantidad de 30.000 habitantes; y sin embargo, posteriormente, pero antes de otro censo general, han podido levantarse en los Territorios, a virtud sólo de meras prescripciones legales de buena administración, uno o más censos parciales, o sea, suplementarios de los generales; censos meramente Territoriales (como ocurrió prácticamente en 1905 y 1912, — dos censos parciales, interpolados entre los generales de 1895 y 1914). Y entonces hubiera podido ocurrir, como ocurrió efectivamente, que ya uno o varios Territorios habrían alcanzado la cifra de 30.000 habitantes, y hubiera así podido presentarse al Congreso el proyecto de Ley que autorizase el establecimiento de la Legislatura o Legislaturas Territoriales, y de acuerdo con el precitado artículo de la Ley de Territorios.

No sabemos pues, cómo ni quién ha interpretado mal *una conjunción*, ni quién se lo ha dicho al señor senador.

Por otra parte, en el capítulo anterior, parágrafo 5, al ocuparnos de este mismo punto y al observar una opinión del eminente publicista doctor Lucio V. López, dijimos: “La Ley Territorial de 1884 ha dejado de cumplirse en algunas de sus prescripciones fundamentales, por no haberse efectuado en tiempo oportuno los censos nacionales, por nuestra desidia administrativa y por el estado social muy embrionario de los Territorios más poblados. Y en modo alguno, a causa de que analíticamente no se hayan especificado una a una todas las atribuciones locales que corresponden a una Legislatura Territorial, ni porque indivi-

dualmente no se hubiese designado en la Ley cada uno de los impuestos locales que podía establecer la Legislatura”...

Agreguemos aquí, que hasta 1895 no ha podido pensarse en que algún Territorio pudiera tener Legislatura. En aquel año, el censo general dió 33.163 habitantes a Misiones.

Sólo en 1905, la Gobernación de la Pampa sobrepasó la cantidad de 30.000, alcanzando a 41.377 habitantes en el censo suplementario de dicho año. El censo general de 1895, no le dió sino 25.914 habitantes. Entre tanto, desde 1908, se ha gestionado ilegítima e infructuosamente la declaratoria de La Pampa como Provincia autónoma, haciéndose caso omiso del artículo 40 de la Ley Territorial, y como si pudiera atribuirse autonomía de Provincia federal al Territorio todavía sin capacidad política para tener Legislatura propia, según las mismas palabras citadas y dichas en el Senado de la Nación.

Las Gobernaciones del Chaco y del Río Negro han tenido también más de 30.000 habitantes, desde el censo oficial de 1912.

Si se sancionase el Proyecto de Ley Territorial de 1914, y a virtud de las constancias del censo general del mismo año, sólo podría tener Legislatura la Gobernación de la Pampa; pues ella sería en el presente, la única Gobernación de 1.<sup>a</sup> categoría.

7. Después del discurso del miembro informante de la Comisión del Senado, quedan siempre subsistentes las observaciones que formulamos en el capítulo anterior, párrafos 2, 3, 4 y 5. No obstante, consignemos aún algunas consideraciones suplementarias.

Ha dicho el senador Molina, que la división territorial del Proyecto en 13 Gobernaciones “no es una división para Provincias Argentinas futuras”; que “esa división es simplemente para facilitar la división de los Territorios”.

Ya se sabe que el Congreso mantiene y mantendrá siempre al establecer las nuevas Provincias en los Territorios, la facultad de fijar sus límites y de alterar los que actualmente les corresponden. Pero, no es posible, al dividir los Territorios en Gober-

naciones, no tener en cuenta la realidad futura de las Provincias sobre su suelo.

Es casi seguro que, como consecuencia de un erróneo interés localista, cada Gobernación querrá convertirse en una sola Provincia, olvidándose por sus habitantes, o por muchos de sus habitantes, los altos intereses nacionales que aconsejan no formar provincias tan dilatadas, que semejan no una *región* del País Argentino, sino un *país* con varias regiones en su seno.

Lo hemos dicho anteriormente: (1) ya es tiempo de que la Ley de Territorios, al prescribir la población que presuntamente está denotando la probabilidad de agregar un nuevo Estado provincial a los que cuenta la República, denote también la superficie de tierra que en la edad histórica actual se juzgue conveniente para emplazamiento de tal Estado. No debe entregarse este asunto a la improvisación de un momento legislativo, a la maniobra de intereses locales que pueden actuar, persistente y más o menos hábil y sigilosamente. Debe tenerse un concepto preciso sobre el punto de la extensión territorial más conveniente a los intereses materiales y morales de la Nación, y consignarlo como norma permanente en la Ley.

No las enormes Provincias, sino las pequeñas como Tucumán o Jujuy, convienen a la República federativa, lo dijimos ya antes de ahora. Y si no las menores Provincias como éstas, siquiera sea las de mediana extensión; pero, nunca jamás, provincias como Buenos Aires, Córdoba, Salta, Santa Fé, Mendoza y otras...

Y por el motivo antedicho, se corre el riesgo inminente de convertir en una sola Provincia cada una de las Gobernaciones tan enormes como Formosa, el Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Patagonia y Santa Cruz, tan enormes aún después de la

---

(1) Véase el parágrafo 5 del capítulo anterior, y nuestro estudio sobre "Las Gobernaciones Nacionales y las futuras Provincias Argentinas", capítulos I, III y IV.

reducción territorial que importarían para algunas, las tres nuevas Gobernaciones proyectadas...

El ideal sería establecer tantas Gobernaciones actuales, como Provincias futuras. Pero, un ideal impracticable, a causa de la despoblación de los Territorios, por una parte; y por otra, aún cuando grandes porciones de cada Territorio no estuvieran desiertas, no convendría, por razones económicas, realizar el ideal y esperar así el tiempo propicio para la declaratoria de la autonomía provincial en cada Gobernación.

Por tanto, hemos pensado—capítulo II, parágrafo 5—que el problema podría resolverse satisfactoriamente, no aumentando el número de Gobernaciones, sino dividiendo las de Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, en tantas *Secciones* como Provincias futuras podrían fundarse convenientemente sobre su suelo,—estableciendo en la Ley que, cumplidas las condiciones de población en cada una de estas *Secciones*, y realizado el funcionamiento previo de la Legislatura Territorial en la respectiva Gobernación, el Congreso pudiera elevar sucesivamente a la categoría de Provincia cada una de las aludidas Secciones, al igual de las Gobernaciones de Misiones, Los Andes y Tierra del Fuego, cuando en próximo o lejano porvenir hubiesen cumplido también las condiciones legales, sociales y políticas, requeridas para la declaratoria del Congreso en pro de la autonomía provincial.

La subdivisión en *Secciones*, podría servir a la vez para satisfacer una necesidad urgente de descentralización administrativa en los Territorios.

8. Sostiene el senador Molina que la creación de las Gobernaciones de los Lagos, San Martín y Patagonia con los límites y extensión que les atribuye el Proyecto de Ley, es plausible, y que se funda en la “inmensa extensión” de algunos Territorios, y en la difícil comunicación de algunos departamentos con la Capital de la respectiva Gobernación.

Relativamente al Neuquén, hemos visto al miembro infor-

mante de la Comisión sostener que la parte Sud debe segregarse de dicho Territorio, y añadirse a la proyectada Gobernación de los Lagos; porque “hay allí un accidente natural que obliga a esta división: la cordillera de Aluminé y el río Coyán-Culú, que hace muy difícil la comunicación del Sud del Territorio y la Capital”. Y como prueba corroborante de este aserto, basado en accidentes geográficos, agrega, que: “Cuando la expedición del general Villegas, las fuerzas que operaban en General Roca, eran completamente independientes de las que operaban en Junín de los Andes y San Martín de los Andes, por dificultades de comunicación para mantener una dirección común”.

Observemos en contrario, la inconsistencia del argumento general contenido en líneas precedentes a las que acabamos de transcribir, y por el que se afirma que los Territorios tienen “poblaciones diseminadas con comunicaciones casi impracticables entre las distintas poblaciones”, y que “así es imposible tener un centro de administración que pueda atender todas las partes del Territorio”. Argumento inconsistente, porque admitida la división en las 13 Gobernaciones proyectadas, quedan *siempre todos los antiguos Territorios con poblaciones distantes de su Capital, y de difícil comunicación entre sí. Y porque, los mismos Territorios proyectados de Los Lagos, San Martín y Patagonia, en cualquier rumbo y departamento en que se ubique su Capital, han de tener también considerables dificultades para la rápida comunicación de sus poblaciones, y de éstas con su Capital respectiva.*

La división proyectada en 13 Gobernaciones, no soluciona, pues, la dificultad que ha tenido en vista el Proyecto.

Y luego, en referencia especial al Neuquén, observemos que:

1°—Si su Capital actual, en la confluencia del Limay y Neuquén, dista considerablemente de alguna región del Territorio, y esta distancia origina deficiencias administrativas, debe trasladarse la Capital a otra población, o abrir, si fuere necesario, los cimientos de una nueva futura ciudad, ya que en estas Gobernaciones sin autonomía provincial ni territorio propio, inseparable de

la Gobernación, se han de establecer las Capitales en consideración a las necesidades de la respectiva Gobernación; y no se han de delimitar las Gobernaciones en atención a la zona de influencia o necesidades de la respectiva Capital, que bien puede perder este carácter por acto de la Administración pública nacional; 2.º—Si las serranías de Aluminé y el río Collón-Curá obstaculizan considerablemente las comunicaciones entre la Capital de la Gobernación y el departamento de los Lagos, al sudoeste,—deben construirse caminos, puentes, telégrafos, ferrocarriles y demás medios de comunicación y transporte. El señor senador Molina ha de aceptar de buen grado que las sierras de Aluminé y el río Collón-Curá, navegable en parte, no extienden sus breñas, y orillas y aguas, como una barrera insalvable para la ingeniería argentina... en materia de puentes, caminos y ferrocarriles... ¡Ni que las serranías aludidas fueran un Himalaya, y tuvieran que atravesarse sus diversos encadenamientos por una vía férrea!... ¡Ni que el Collón-Curá fuera un arroyo más torrentoso que lo que efectivamente lo es en parte, ni que sus orillas fueran más enriçadas,—ni que fuera un Amazonas, y tuviera que echarse forzosamente un puente entre sus dos márgenes...

A más ¿es acaso verdad que “la cordillera de Aluminé y el río Collón-Curá hacen muy difícil la comunicación del Sud del Territorio y la Capital”; y esta dificultad presunta fundamenta la segregación de tal región, del resto del Territorio?—En modo alguno.

Cuando se oye mentar una comunicación difícil entre dos puntos, y en grado superlativo, el lector piensa necesariamente que se trata de una porción de Territorio en donde no se pueden trazar caminos para carretas y demás vehículos menores, y para ferrocarriles. Y tal pensamiento, fundado en una inexacta aseveración, no sería acertado.

Y es que: *la comunicación no es muy difícil, ni siquiera difícil, entre la Capital del Territorio, y San Martín de los Andes y Junín de los Andes...*

En efecto, entre la Capital del Territorio y Zapala, corre hoy, en 187 kilómetros, el Ferrocarril del Sud; y entre Zapala y San Martín de los Andes, hay un camino carretero de 250 kilómetros de extensión. A más, entre la misma Zapala y San Martín de los Andes, existe *“un servicio oficial de automóviles, que transporta pasajeros y correspondencia”*.

Análogamente, respecto a Junín de los Andes, diremos que entre esta población y Rucachoroy, hay un camino carretero de 125 kilómetros; entre Rucachoroy y Zapala, uno de 110 kilómetros, y ya dijimos que entre Zapala y la capital del Neuquén, se extiende la vía férrea en 187 kilómetros,—como también entre estos dos puntos un camino carretero de 200 kilómetros.

Por consiguiente, no existe tal “muy difícil comunicación”, aseverada por el miembro informante de la Comisión de Legislación del Senado, *cuando las poblaciones de San Martín y de Junín de los Andes, que son las dos más importantes del Sud del Territorio, se comunican con su Capital, en conjunto, mediante caminos carreteros, ferrocarriles y automóviles...*

Esta demostración es irrefragable, y sus datos numéricos y referencias de localidades, los tomamos de una obra del doctor I. Ruiz Moreno, Director General de Territorios Nacionales, y, según se ha aseverado en la prensa de Buenos Aires, principal redactor del actual Proyecto de reformas a la Ley de Territorios, informado por el senador doctor Molina, en la sesión del 19 de setiembre (1).

— Después de esto, no sabemos qué valor pueda tener aquella noticia según la cual: “cuando la expedición del general Villegas, las fuerzas que operaban en General Roca, eran completamente independientes de las que operaban en Junín de los An-

---

(1) I. Ruiz Moreno. “Nociones de Geografía histórica, física, económica y política de los Territorios Nacionales”. Año de 1916. Págs. 210 y 211.

des y San Martín de los Andes, por dificultades de comunicación para mantener una dirección común”.

Es curiosa esta referencia que pretende basar divisiones administrativas territoriales del presente, en un comando militar de treinta y siete años anteriores, o en una marcha estratégica de divisiones militares de treinta y seis años precedentes,—sobre el mismo terreno, es verdad, pero en donde no había entonces ni los caminos carreteros, ni los telégrafos, ni los ferrocarriles, ni las balsas complementarias de caminos, ni los puentes, ni los vapores, ni los automóviles que hoy existen allí mismo. . . . , además de todas las otras construcciones análogas para el transporte y comunicación, que la República puede y debe mandar efectuar en esa misma región sud del Territorio del Neuquén. . . .

— Dejamos sin exponer, para no extender innecesariamente estas demostraciones, alguna consideración más, que podríamos dar a conocer en cualquier momento,—y que denotaría mayormente lo arbitrario de esta segregación del sud del Neuquén.

— En cuanto a los proyectados Territorios de *San Martín* y de *Patagonia*, ya dijimos que con su erección, en manera alguna se obtendría lo que la nueva división Territorial pretende, es decir: suma facilidad de comunicaciones, proximidad de todas o la mayor parte de las poblaciones a su respectiva capital. Imposible ahora tal hecho geográfico, con nuestros extensísimos Territorios y Provincias.

Subsisten también en contra de los límites de las tres nuevas Gobernaciones, la razón apuntada en nuestra nota I del párrafo 5 del capítulo II. La ubicación de las Gobernaciones es incorrecta, porque no consulta los límites naturales de las diversas regiones y las cercena a voluntad, sin criterio justo y ni siquiera constante.

En resolución: constrúyanse los caminos y demás obras públicas que faciliten mayormente las comunicaciones; implánten-se en los Territorios la descentralización administrativa, para que no tenga necesariamente que recurrirse a la lejana Capital en

procura de la solución de todo asunto administrativo; refórmen-se a tal efecto, leyes, decretos o prácticas vigentes, fúndense o multiplíquense oficinas e instituciones, para atender esas exigencias de "orden patriótico" a que alude el miembro informante del Senado; exíjase asiduidad y premura en el despacho de los expedientes administrativos de todo orden; y veráse como desaparecen las deficiencias contemporáneas en los Territorios; y no será necesario aumentar el número de Gobernaciones de la actualidad, aunque será necesario subdividir la mayor parte de ellas en las porciones administrativas que hemos denominado *Secciones*.

Se patentiza, pues, la falta de sólido fundamento con que se han abordado por el miembro informante del Senado, los asuntos de éste y del párrafo precedente.

9. En uno de los últimos párrafos de su discurso, al final de sus explicaciones relativas a la erección de nuevas Provincias según el Proyecto, el miembro informante puso en conocimiento del Senado la manifestación oral que le había sido formulada por una comisión de pampeanos. "Esta tarde — dijo el senador Molina — antes de tratar este despacho, la Comisión ha tenido la visita de varios representantes del Territorio de la Pampa, que han hecho la argumentación siguiente: que la Pampa, por su población, ciento un mil habitantes, por su riqueza, pues tiene dos millones de hectáreas cultivadas, y por sus tres millones de renta, además de otras consideraciones expuestas en un libro que se ha repartido, merece ser Provincia Argentina, y que tiene un derecho adquirido por el artículo 4 de la Ley del 84, que establece, que cuando un Territorio haya llegado a tener una población de sesenta mil habitantes, constatada por el censo, debe ser elevada a la categoría de Provincia. Llegan a más; llegan a decir que estos sesenta mil habitantes que establece la Ley del 84, son argentinos, pues según el censo de la población total del Territorio de la Pampa, sesenta y cuatro mil habitantes son argentinos, y pedían

por esa razón a la Comisión, que al tratarse en particular la Ley, se dejen a salvo estos derechos de La Pampa”.

El miembro informante ha debido atender deferentemente, como lo ha hecho, la petición de aquellos compatriotas de La Pampa; pero, quizá la oportunidad correspondiente fuere al discutirse en particular el asunto, y no en el informe previo correspondiente a la discusión en general. Los mismos pampeanos, según las palabras precedentes del senador Molina, “pedían por esa razón a la Comisión, que al tratarse en particular la Ley, se dejen a salvo estos derechos de La Pampa”. Pero, ya que la petición se incluía en el informe, pensamos que ha debido hacerse notar también, incontinenti, la falsedad de ese argumento, en cuanto afirma que irremisiblemente, “*cuando un Territorio haya llegado a tener una población de sesenta mil habitantes, constatada por el censo, debe ser elevada a la categoría de Provincia*”; y hacerse notar también la insólita y absurda pretensión según la cual (y concediendo una interpretación torcida del artículo 4 de la Ley de Territorios) puede haber “derecho adquirido” contra una ley de orden público, que el legislador puede derogar o modificar según lo exijan las altas conveniencias nacionales, y a cuyas prescripciones deben imperativamente sujetarse las personas, sin poder aducir presuntos derechos adquiridos.

Y en el caso, correspondía mayormente observar la inconsistente solicitud auspiciadora de la indebida provincialización de La Pampa, cuando según el mismo senador miembro informante de la Comisión, los Territorios con más de treinta mil habitantes (y entre ellos el de La Pampa Central) no habían establecido su Legislatura Territorial, como lo manda la Ley, porque “no tenían todavía capacidad política para tener Legislatura propia”.....

\*  
\* \* \*

Y aquí finalizamos por ahora estos comentarios.  
Es de esperar que, de acuerdo a la resolución de la alta Cá-

amara, se continúe en las sesiones ordinarias de 1917, la consideración de este asunto tan lucidamente iniciada por los senadores del Valle Iberlucea y Molina.

Urge modificar la vetusta Ley de Territorios, utilizando su experimentación de treinta y dos años.

El patriotismo del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo de la Nación, no puede permitir que se retarde ni siquiera un año más la ansiada reforma. Así terminaría el *desgobierno* de los Territorios, que comprenden casi la mitad del suelo patrio, en donde moran más de 400.000 habitantes, y cuyo desarrollo progresivo, económico y político, está íntimamente vinculado a la futura grandeza de la Nación y a su futuro histórico.

Córdoba, marzo 8 de 1917.

ÁNGEL F. ÁVALOS.

---