

**Roque Saenz Peña, abogado y legislador.
Una experiencia al servicio de la construcción del Estado***

Aurora Ravina**

Resumen

El trabajo se refiere a la actuación parlamentaria de Roque Saenz Peña en la provincia de Buenos Aires y a su desempeño como abogado defensor del Consejo de Educación de esa misma provincia entre mediados de la década de 1870 y comienzos de la siguiente. En el primer caso se abordará la aplicación de sus conocimientos de jurista y sus ideas políticas puestos al servicio de la presentación y defensa de proyectos relativos a las relaciones financieras entre la Nación y la Provincia y a atribuciones del Poder Ejecutivo provincial en materia penal, reveladores del valor que asignó a la necesidad de consolidar la arquitectura del Estado sobre el fundamento de la Constitución. En el segundo, se trata del análisis de su argumentación ante un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que decapitó la ley de Educación de la Provincia y donde subrayó, entre otros elementos, el respeto a la división de poderes contenida en el texto constitucional.

Palabras clave: derecho - política - Constitución - Estado

Abstract

This paper refers to the performance of parliamentary Roque Saenz Peña in the province of Buenos Aires and also as a defender for the Education Council of that province between mid 1870 and the beginning of the next decade. In the first case addressing the application of his knowledge about law and his political ideas in the service of the presentation and defence of projects relating to financial bonds between the Nation and the Province and the provincial executive authority in criminal matters, both revealing the value assigned to the need to strengthen the architecture of the State on the basis of the Constitution. In the second case, it is the analysis of his arguments before a verdict of the National Supreme Court of Justice, which decapitated the Education Law of the Province and which

* Una versión preliminar sobre las cuestiones tratadas aquí constituyó una ponencia presentada en el *Simposium 150 años de la Primera Constitución de Mendoza: «Las provincias en la organización constituyente nacional»*, Mendoza, 25 y 26 de noviembre de 2004, organizado por la Facultad de Filosofía y Letras/UNCu, el CONICET, el Cricyt-Incihusa y el Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos (Mendoza).

** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Academia Nacional de la Historia (ANH) - Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti». E-mail: aravi@arnet.com.ar

stressed, inter alia, respect for the separation of powers contained in constitutional text.

Key words: law - politics - state - constitution

Recepción del original: 29/05/2009

Aceptación del original: 21/09/2009

Entre el derecho y la política

Bajo la insignia del pronunciamiento de Justo José de Urquiza, de mayo de 1851, la Confederación Argentina comenzaría a transitar un nuevo camino. Nueve meses después, en febrero de 1852, Caseros ponía fin al poder de Juan Manuel de Rosas y abría la puerta a la tan ansiada organización nacional y a la sanción de una Constitución nacional (1853) que, sin embargo, Buenos Aires tardaría varios años en aceptar, mediando, como se sabe, un período de secesión del resto del país, dos enfrentamientos armados y una convención reformadora.¹

Aun así, la Constitución nacional y a su semejanza los textos provinciales, incluido el que la provincia de Buenos Aires sancionó en 1854, sustentaron la tarea ardua y difícil de construir y dotar al Estado de todos los instrumentos necesarios para cumplir su función de articulador del orden social. Por otra parte, y como se ha señalado más de una vez, un rasgo distintivo del proceso de la organización nacional fue la tarea codificadora, que aunque tenía antecedentes significativos, después de la caída de Rosas recibiría particular impulso tanto a nivel provincial como nacional, para cuajar, después de afrontar distintos avatares legislativos, en los códigos nacionales de Comercio, Civil, Penal y de Minería sancionados entre 1862 y 1886.²

Apenas antes de iniciarse todo ese proceso, el 19 de marzo de 1851, nació en la ciudad de Buenos Aires, Roque Saenz Peña. Su primera infancia transcurrió en tiempos de un proyecto político e institucional que apuntaba al logro de la unión nacional y a encarrilar al país sobre la base de una administración eficiente y un creciente progreso material. La marcha del mundo ofrecía una oportunidad de inserción bajo las reglas de la división internacional del trabajo,

¹ Como se sabe, Buenos Aires se mantuvo separada de la Confederación desde septiembre de 1852. La solución de esa secesión enfrentó a los contendientes en Cepeda (23-octubre-1859). Tras su derrota, Buenos Aires aceptó firmar un pacto de unión que la reintegraba al seno de la Confederación (11-noviembre-1859), abriéndose el proceso de convocatoria y reunión de la Convención reformadora de 1860. No obstante, serían las armas -batalla de Pavón (17-septiembre-1861)- las que definirían esta instancia significativa de la unificación nacional. La consolidación definitiva habría de esperar hasta la federalización de Buenos Aires, efectivizada en 1880.

² Para una revisión pormenorizada de esta labor de codificación véase José M. DÍAZ COUSELO, «Pensamiento jurídico y renovación legislativa», ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, t. 5, Buenos Aires, Planeta, 2000, pp. 363-403, especialmente pp. 379-393.

a pesar de que en la Europa signada por las consecuencias de la revolución de 1848, algunos pueblos todavía luchaban por resolver sus propios procesos de unificación nacional.

Si su nacimiento se asoció a un momento de grandes cambios en el país y en el mundo, lo mismo ocurriría con su muerte, acaecida el 9 de agosto de 1914, a cuatro años de haber asumido como presidente de la República. En los primeros días de aquel mismo mes, el mundo entre el asombro y el espanto había sido sacudido por la invasión de Francia perpetrada por Alemania, prólogo de una contienda bélica que sellaría el fin de una época y a partir de la cual todo sería muy diferente.

La Gran Guerra marcó el paso de un siglo prolongado a otro, corto e intenso, que al decir de un hombre de la cultura universal «despertó las mayores esperanzas que haya concebido nunca la humanidad y destruyó todas las ilusiones e ideales»,³ pero también, según discurría otro: «si conseguimos preservar la libertad siempre es posible comenzar de nuevo [...]. Es necesario conservar la esperanza incluso en las situaciones más desesperadas.»⁴ En la Argentina, el presidente que acababa de morir dejaba, como su más significativo legado, una reforma política que simbolizaba la comprensión de los cambios necesarios para que su sociedad continuara y consolidara en los nuevos tiempos, el rumbo civilizador planteado a mediados del siglo anterior.

Miembro de una familia de jurisperitos y abogados de prestigiosa actuación en el foro porteño,⁵ se recibió de abogado y doctor en Jurisprudencia en la universidad de su ciudad natal, en 1875, con una tesis sobre la condición jurídica de los niños expósitos, cuya proposición accesoria afirmaba que el Poder Judicial debía ser de origen electivo, afirmación que, de algún modo, prefiguraba futuras realizaciones. Antes de graduarse, junto con su hermano Luis, había integrado las filas de los Guardias Nacionales y a las órdenes del general Luis María Campos había combatido contra el alzamiento de 1874 encabezado por Bartolomé Mitre, bautismo de fuego que anticipaba el derrotero de su participación en la política provincial y nacional y el núcleo de sus convicciones respecto de la defensa del orden constitucional. Desde sus primeros pasos, por su formación universitaria y su compromiso político certificado por su actuación en la milicia, Saenz Peña respondió a los mandatos de la clase a la que pertenecía. Por otra parte, el país y el mundo del último tercio del siglo XIX y los primeros tres lustros del XX, no hicieron sino poner a su alcance el más señalado escenario para desplegar su pensamiento y su acción, que desde temprano revelaría una fuerte impronta reformista.

Con su título en la mano, a la par que abría su estudio y se hacía cargo del de su padre, Sáenz Peña ingresó de lleno en el mundo de la política. Autonomista

³ Yehudi Menuhin (músico), cit. en Eric HOBSEBAWM, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica-Grijalbo-Mondadori, 1998, p. 12.

⁴ Leo Valiani (historiador italiano), cit. en Eric HOBSEBAWM, *Historia...* cit., p. 12.

⁵ Roque Julián Saenz Peña (1789-1860); Luis Saenz Peña (1822-1907).

convencido, integró el grupo de jóvenes que configuró lo que Fernando Barba llamó con acierto «un movimiento provinciano con vocación nacional».⁶ Participó de la proclamación de la candidatura de Adolfo Alsina para gobernador de la provincia de Buenos Aires y en mayo de ese mismo año, 1875, llegó a la Cámara de Diputados de la provincia, de la que sería presidente entre 1877 y 1878.

Su actuación como legislador bonaerense, sus intervenciones en los debates de la Cámara fueron trazando los lineamientos de su pensamiento político. Su compromiso con Leandro Alem e Hipólito Yrigoyen a favor de la candidatura de Aristóbulo del Valle para gobernador de la provincia frente a la de Antonio Cambaceres, levantada por otro sector de los autonomistas, lo colocaron, sin duda, en el ala más progresista y combativa del partido fundado por Adolfo Alsina.

A esta significativa marca política que lo acompañó toda su vida⁷ se sumaría otra influencia fundamental en orden a las ideas y las prácticas políticas: la carrera de su padre -jurista distinguido, que entre otras altas funciones que desempeñó fue varias veces legislador provincial y nacional, dos veces convencional constituyente, ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, finalmente, presidente de la República- sería un ejemplo y un estímulo, que no se empañó cuando las maniobras políticas favorecidas por circunstancias derivadas de la revolución de 1890 pusieron al hijo en la alternativa de apartarse de la escena pública ante la preeminencia del padre.⁸

Asociado su nombre a la reforma electoral de 1912 y a un extenso desempeño como diplomático, que clausuró para asumir la presidencia de la Nación, poco o nada se recuerda y menos aún se atiende respecto de las diversas facetas de su labor profesional y su actuación parlamentaria en la provincia de Buenos Aires. Por cierto, esta última no fue muy extensa y, por otra parte, quedó en un segundo plano cuando, reelegido como diputado, en 1879, renunció para emprender el camino de la guerra y pelear a favor de la alianza peruano-boliviana, que entonces se enfrentaba a Chile. La derrota de los aliados acabó con Saenz Peña en una prisión chilena, de la que lo rescataron oportunas y eficientes gestiones argentinas.

De regreso en Buenos Aires fue designado subsecretario de Relaciones Exteriores (octubre 1880) bajo el ministerio de Bernardo de Irigoyen, otro gran jurista y político, discípulo de su padre, a cuyo lado se inició en el mundo de la política internacional y la diplomacia. Dos años después, el

⁶ Fernando Enrique BARBA, *Los autonomistas del 70*, Buenos Aires, Pleamar, 1976.

⁷ En 1904, fracasado el intento de sustraer la elección presidencial al designio de Julio A. Roca, Carlos Pellegrini y Roque Saenz Peña refundaron el Partido Autonomista sobre la base de sus ideas originarias. A la muerte de Pellegrini, Saenz Peña quedaría como su líder indiscutido. Disuelto como partido, el autonomismo y sus ideas aflorarían reactualizados en la coalición política que levantó la candidatura presidencial de Saenz Peña para la renovación presidencial de 1910.

⁸ En ocasión de la elección presidencial de 1892, Roque Saenz Peña encabezó la fórmula sostenida por el Partido Modernista en un claro intento por desplazar del poder al roquismo. Una maniobra política de Roca, apoyado por Pellegrini, terminó con sus aspiraciones, al aparecer como candidatura del Partido Autonomista Nacional el binomio integrado por su padre, Luis Saenz Peña, y José Evaristo Uriburu.

presidente Julio A. Roca lo nombró director del recién creado Registro de la Propiedad, donde se pondrían a prueba sus dotes de jurista y abogado para llevar adelante la tarea de ordenamiento legal y administrativo que se requería de la nueva institución. Allí permanecería hasta 1887.

Esta breve semblanza de los inicios de la trayectoria pública de Saenz Peña descubre el perfil del legislador que estaba detrás de los dos proyectos que se estudiarán en esta oportunidad relativos, el primero, a la facultad del Poder Ejecutivo provincial para conmutar penas, y el segundo, a las contingencias de las relaciones financieras establecidas entre la Provincia y la Nación a través de los préstamos que el banco provincial otorgó a esta última. De la misma manera, aparece el abogado defensor de la provincia de Buenos Aires, que debió entender ante un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por el que se decapitaba la ley de Educación bonaerense. Interesa indagar, a través del análisis de las fuentes, el valor que Saenz Peña asignó a la necesidad de consolidar la arquitectura del Estado sobre el fundamento de la Constitución si se aspiraba a garantizar el orden institucional imprescindible para el sustento de la Nación y qué importancia adquiriría en tal proceso, entre otros elementos, el respeto insoslayable a la división de poderes contenida en el texto constitucional. En otras palabras, interesa revisar cómo fue madurando, en el período de referencia, su pensamiento jurídico y político respecto del orden constitucional y el comportamiento del federalismo adoptado como uno de los fundamentos del sistema político, cuestiones que, por otra parte, revisten particular interés en relación con la crisis que hoy padece el país en materia de institucionalidad.

La provincia de Buenos Aires: de la reforma constitucional a la federalización

En octubre de 1868, Domingo F. Sarmiento juraba como presidente de la Nación, acompañado en la vicepresidencia por Adolfo Alsina. Para ocupar tan alta función, este último había renunciado a la gobernación de la provincia de Buenos Aires, cargo en el que lo reemplazó, hasta la conclusión del período constitucional, el entonces presidente del Senado bonaerense, Emilio Castro. El nuevo gobernador, en un mensaje a la Legislatura de abril de 1869, señalaba que había llegado la hora de reformar la Constitución provincial, sancionada en 1854, para adecuarla a las necesidades de la dinámica de los tiempos. Un año más tarde renovaba la solicitud, que aprobada por la Legislatura, habilitó la convocatoria y realización de las elecciones de convencionales. A partir de la sesión preparatoria del 21 de mayo de 1870, la Convención reformadora prolongaría sus tareas por tres años y la nueva Constitución provincial se sancionaría y juraría en noviembre de 1873, bajo una nueva gestión: la del

governador Mariano Acosta, quien había asumido el cargo para cumplir el trienio 1872-1875.⁹

Acosta tampoco terminaría su mandato pues integraría la fórmula presidencial que en los comicios del 11 de abril de 1874 uniría a Nicolás Avellaneda como primer mandatario. No obstante, no se iría del poder en circunstancias pacíficas.

Unos meses antes, en las elecciones para diputados nacionales en la provincia, la inquietud del ambiente político había finalizado con el triunfo de los autonomistas y las acusaciones de los nacionalistas contra el gobernador Acosta por haber incidido en la voluntad popular a través de la manipulación de los padrones. Los disturbios, que se prolongaron durante un tiempo, obligaron al gobierno provincial a prohibir todo tipo de manifestaciones y reuniones ciudadanas, fuera que se hicieran al aire libre o en local cerrado. Con la renuncia de Acosta para asumir su condición de vicepresidente de la República, la gobernación quedó, otra vez, en manos del presidente del Senado, que en esta ocasión era Álvaro Barros. A éste le tocaría atender, en el ámbito provincial, las consecuencias del levantamiento nacionalista ocurrido con motivo de los resultados de los comicios presidenciales de abril, concluido en la batalla de La Verde (4 de diciembre de 1874), cuando las fuerzas nacionales al mando del general José Inocencio Arias derrotaron a las tropas revolucionarias comandadas por Mitre.

Cuatro meses después, en abril de 1875, la Asamblea Electoral designaba gobernador y vicegobernador de la provincia a Carlos Casares y Luis Saenz Peña, respectivamente. Era la primera vez que se aplicaban las normas dispuestas por la reforma constitucional en orden a la elección del ejecutivo provincial. Esto es, se había reemplazado la designación por el voto de la Legislatura por la elección indirecta, vía la constitución de un colegio electoral cuyos integrantes se habían elegido por el voto directo del pueblo de la provincia, en consonancia con el criterio contenido en la Constitución nacional para la elección del ejecutivo de esa jurisdicción. El tema, como otros que hacían a la modernización institucional de la provincia, había constituido el núcleo de los intensos debates de la Convención Constituyente, en los que habían participado, entre las más esclarecidas personalidades de su tiempo, federales que habían actuado en la época de Rosas como Bernardo de Irigoyen, Miguel Navarro Viola, Federico Pinedo, Luis Saenz Peña y Lorenzo Torres, federales que habían actuado en la Confederación en los tiempos de Urquiza como Emilio de Alvear, José Tomás Guido o Vicente G. Quesada; Vicente Fidel López, la figura destacada de los emigrados; autonomistas como Adolfo Alsina, Mariano Acosta y Rufino Varela, dirigentes maduros, y jóvenes como Eugenio Cambaceres, José Manuel Estrada, Pedro Goyena, Dardo Rocha y Aristóbulo del Valle; nacionalistas como Bartolomé Mitre, Rufino de Elizalde, Juan María Gutiérrez, Delfín Huergo, Guillermo Rawson, Norberto de la Riestra y Carlos

⁹ Para un panorama de la situación provincial en las décadas de 1870 y 1890 pueden verse: Andrés A. ALLENDE, «La provincia de Buenos Aires de 1862 a 1930», ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia Argentina Contemporánea*, t. 4 (1), Buenos Aires, El Ateneo, 1967; Exequiel César ORTEGA, *Historia de la provincia de Buenos Aires; su panorama de 460 años, 1516-1978*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1978.

Tejedor.¹⁰ Como señala Dardo Pérez Guilhou, en su estudio sobre la citada Convención,¹¹ todas esas cuestiones arrastraban una larga historia de debates que se habían sustanciado a través de la prensa periódica, varias revistas de la época, tesis doctorales y también libros de distinguidos juristas como Marcelino Ugarte y Bernardo de Irigoyen, para no mencionar los ámbitos de instituciones como la Sociedad Rural Argentina, el Club del Progreso o la masonería, a las que pertenecían muchos de los convencionales, configurando un ciclo que había adquirido las características de un verdadero proceso preconstituyente.¹²

Ya Alsina, durante su gobierno, en 1866, había planteado la necesidad de la reforma constitucional, una necesidad impuesta por la incorporación de Buenos Aires a la Nación, que apuntaba, en su opinión y en la de muchos otros convencionales, a resaltar la unidad de origen, es decir el reconocimiento de la preexistencia de la Nación y el hecho, en consecuencia, de que era la Constitución, como producto de la soberanía popular, la que delegaba poderes y no las provincias. El consenso sobre estas cuestiones, sin embargo, tenía algunas excepciones, como las de Vicente G. Quesada o Miguel Navarro Viola. Por otra parte, problemas como la demarcación de los límites del territorio provincial sirvieron para poner sobre el tapete el acatamiento a la supremacía de la Constitución nacional y se sentaron los antecedentes que siete años después, en 1880, permitirían poner fin a la contienda por la federalización de un territorio que sirviera de capital de la República. De los temas incluidos en el programa de la reforma darían cuenta sendos discursos de Delfín Huergo y Adolfo Alsina, una nómina que refería, sin duda, a las que habían sido las ya mencionadas polémicas preconstituyentes. El primero hizo referencia a la necesidad de modificar el sistema de elección de gobernador; de organizar una justicia independiente y responsable; de depurar el régimen electoral en general y de configurar un régimen municipal, que en la provincia solamente existía de nombre. El segundo aportaría, como núcleos de debate, cuatro temas de singular significación para la época: la solución de la vida de frontera; la educación de la población, como factor de democratización de la sociedad; la fijación de las atribuciones de los jueces de paz y la organización de la distribución de tierras para la colonización.¹³ Todas estas cuestiones, de uno u otro modo, se sumaron a la especialización que se otorgó a las cinco primeras comisiones en que trabajaría la Convención: Declaraciones, derechos y garantías, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Municipal. Así como la cuestión de la vocación nacional originaria había preocupado especialmente a los constituyentes, el tema de la apelación al modelo norteamericano o a la originalidad de las fuentes locales para diseñar la nueva constitución provincial también adquirió particular relevancia en las

¹⁰ Para una lista de convencionales véanse Andrés A. ALLENDE, *La provincia...* cit., p. 23 y Dardo PÉREZ GUILHOU, *Liberales, radicales y conservadores. Convención Constituyente de Buenos Aires, 1870-1873*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Buenos Aires, Plus Ultra, 1997, pp. 47-48.

¹¹ Dardo PÉREZ GUILHOU, *Liberales, radicales...* cit. Véase nota 6.

¹² *Ibid.*, capítulo III, pp. 23-44.

¹³ *Ibid.*, p. 70.

discusiones. En ellas lució el amplio espectro de las diferentes vertientes ideológicas que confluyeron en la Convención y «dieron un resultado, que aunque discutible, sin embargo fue riquísimo, imponiéndose en definitiva, un eclecticismo actualizante que combinando las premisas del pensamiento liberal con el conservador y el democrático, abrió el camino para un verdadero adelanto institucional, signado preferentemente por un conservadorismo con notas populares.»¹⁴

Al amparo de la reforma constitucional, el gobierno de Carlos Casares resolvería algunas cuestiones institucionales centrales, que ya habían preocupado a sus predecesores. A los pocos meses de asumir promulgaba la «Ley de Educación Común» (septiembre de 1875), que establecía la enseñanza obligatoria y gratuita en la provincia, además de organizar el gobierno escolar con un Consejo General de Educación constituido por ocho vocales y un presidente que era el Director General de Escuelas, y en cada distrito atribuía la administración educativa a los consejos escolares. Aunque el deterioro financiero de la provincia, producto de la crisis por la que atravesaba el país, no permitiría la aplicación plena de la ley ni la creación de nuevas escuelas, la provincia disponía desde entonces de un instrumento legal en que apoyar la democratización por la educación contenida en la reforma constitucional.

En noviembre de 1876, bajo la gestión de Casares, se dotaba a la provincia de una «Ley de Organización de las Municipalidades», a tenor de cuyas disposiciones, en la ciudad de Buenos Aires, se crearon los consejos parroquiales, el departamento ejecutivo y el consejo central y en la campaña se determinó la constitución de las municipalidades, la elección de sus miembros y el rango de sus atribuciones.

Esta legislación, más allá de responder al texto fundamental de la provincia, no hacía sino cumplir con el artículo 5° de la Constitución nacional que imponía a las provincias, sobre la base de sus propias constituciones, la obligación de asegurar la educación primaria, el establecimiento de un régimen municipal, además de la administración de justicia.

El avance sobre las fronteras, de acuerdo con el plan de Alsina, dio por resultado la ocupación de tierras y la consiguiente fundación de pueblos, al igual que la ley de colonización de 1877, que daría impulso al pueblo de Olavarría y a la radicación de familias en esa zona.

En el orden político, Carlos Casares contribuiría a la pacificación propuesta por el presidente Avellaneda para superar las consecuencias de las jornadas de 1874 y anunció a la Legislatura la decisión de garantizar el sufragio como medio de proporcionar tranquilidad a la provincia. Sin embargo, la conciliación aceptada por Alsina y Mitre, poco después de aprobada por el Congreso la amnistía impulsada desde el gobierno nacional, dividiría al autonomismo de cara a las elecciones de renovación del gobierno provincial y se presentarían dos candidatos -Antonio Cambaceres por los partidarios de la Conciliación; Aristóbulo de Valle por los «republicanos»- ninguno de los cuales fue aceptado por el mitrismo que, a su vez, levantó el nombre de Carlos Tejedor como

¹⁴ Ibid., p. 83.

candidato de transacción entre mitristas y alsinistas. Poco después, con la muerte de Alsina, la conciliación se frustraría definitivamente, se consolidaría la división entre los autonomistas y Tejedor se alzaría con el triunfo electoral de 1877 y se haría cargo del gobierno en mayo del año siguiente.

La gestión de Tejedor transcurrió por dos carriles opuestos que, por un lado, convalidaron el progreso contenido en la reforma constitucional -nuevas creaciones de pueblos y la sanción de una ley que organizaba la Justicia de Paz- y, por otro, implicaron un retroceso en el orden institucional ya que, como consecuencia de disturbios en las elecciones municipales de campaña, se suprimió la ley de municipalidades (1878) y se nombraron las comisiones municipales por decreto, lo que dejaba a los municipios, nuevamente, a merced del arbitrio de los jueces de paz. En otro orden de asuntos, los gobiernos provincial y nacional se enfrentarían por cuestiones relativas a los límites provinciales, surgidas al amparo del proyecto del ministro de Guerra y Marina, Julio A. Roca para la campaña al desierto, y en cuanto a las finanzas, muy pronto la política del gobernador de adquisición de armas y sostenimiento de milicias, implementada a partir de 1879, dejó sentir sus efectos negativos sobre las arcas provinciales. Detrás de todo esto asomaba la cuestión de la federalización de Buenos Aires, y en la provincia se temía, con razón, que no estaba lejos el día en que tendrían que entregar la ciudad portuaria para legalizar su condición de capital histórica de la República y servir de asiento definitivo a los poderes nacionales.

Las elecciones nacionales de renovación legislativa y presidencial de febrero y abril de 1880, respectivamente, se realizaron en medio de una creciente violencia política que derivó en la cruenta revolución que, en junio de ese año, enfrentó a los gobiernos nacional y provincial, después de que el gobernador de Buenos Aires hubiera sido vencido por Roca en los comicios presidenciales. La solución de todo el conflicto llegaría por dos caminos convergentes: por un lado, la deposición de las armas provinciales, una amnistía completa y la renuncia de Tejedor a la gobernación, por el otro, la declaración de Buenos Aires como capital de la Nación a partir del proyecto de Avellaneda, que el Congreso sancionó en el mes de septiembre y Roca promulgó tres meses después, una vez cumplida la cesión de la ciudad por la Legislatura de la provincia.¹⁵

Roque Saenz Peña, legislador provincial

Diputado por el autonomismo, Roque Saenz Peña ingresó en la Legislatura cuando a su padre, vicegobernador de la provincia, le tocaba presidir el Senado. Como diputado intervino en algunos debates donde planteó puntos de vista que irían consolidando las bases de su pensamiento: en las discusiones de la ley de presupuesto defendió la inamovilidad de los sueldos de los jueces,

¹⁵ Sanción de la ley de federalización de Buenos Aires, 21 de septiembre de 1880; promulgación, 6 de diciembre de 1880; ley de cesión de la ciudad por la Legislatura de Buenos Aires, 26 de noviembre de 1880. Véase Andrés A. ALLENDE, *La provincia...* cit., p. 34.

de acuerdo con las disposiciones de la Constitución nacional; promovió la ampliación de la administración de justicia mediante la creación de juzgados en lo civil en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires; en cuanto al manejo de las finanzas, casos como el del otorgamiento de pensiones graciabiles a quienes habían prestado servicios señalados al país, le dieron la ocasión para destacar que en esa materia la precedencia era la de la responsabilidad como administradores de los fondos públicos y no podía dejarse que interfirieran los sentimientos, especialmente en tiempos de crisis; otros asuntos como la concesión a una empresa para establecer un cementerio público y a otra para cobrar peaje a los rodados que transitaban por una calle de la ciudad lo llevaron a fijar posiciones compatibles con la defensa del interés común, con total prescindencia de las conveniencias empresarias porque, sostenía, no había derecho a ser generoso con los impuestos que pagaba el pueblo. En 1877, cuando se consideraron las elecciones para renovación de diputados a la Legislatura, tuvo oportunidad de dejar sentado su parecer acerca del papel del pueblo como fiscal de un acto como el escrutinio de los votos. Se trataba de la etapa más seria del mecanismo electoral porque su resultado era la consagración de los representantes elegidos por ese pueblo.

Inflexible en el cumplimiento de las regulaciones institucionales, un incidente con la Cámara (1878), que no convalidó su pedido de llamar al orden a un diputado, provocó su renuncia indeclinable, aunque había vuelto a ser elegido para presidirla. Su última participación en la Legislatura bonaerense sería entre abril y junio de 1879. Había sido reelecto diputado, pero renunció nuevamente y esta vez para no volver.

La facultad de conmutar

Respecto de la reglamentación de la facultad de conmutar la pena de muerte acordada por la Constitución al Poder Ejecutivo provincial, Saenz Peña presentó un proyecto, con arreglo al artículo 142 de la Constitución de la provincia, que establecía la facultad de «conmutar, en todos los casos, la pena capital o de muerte, con sujeción al procedimiento y a las limitaciones de la presente ley.» La conmutación implicaba la aplicación de «la pena inmediata a la capital en la graduación legal» y se extendía a treinta años el máximo de prisión según los términos de la ley dictada en 1867.¹⁶ Por lo demás, se contemplaba una limitación a la capacidad decisoria del Poder Ejecutivo a través de la comunicación a la Legislatura de la decisión tomada con los fundamentos en que se apoyaba, acompañada del informe de la Suprema Corte sobre el caso. La comisión legislativa que lo había recibido para estudiar y despachar lo modificó y llegó a la discusión en la Cámara con dictamen firmado por los diputados Suárez y Villamayor y, en disidencia sobre el artículo 1º, por Saenz Peña y Marengo. En él se indicaban dos casos

¹⁶ Roque SAENZ PEÑA, *Escritos y Discursos*, compilados por el doctor Ricardo Olivera, t. III: *La actuación nacional*, Buenos Aires, Casa Jacobo Peuser Ltda. editores, 1935, p. 121. (en adelante: *E y D*, III)

posibles de conmutación: la pena de muerte y la de veinte años de presidio; ese era el nudo de la discrepancia y le tocó hacerse cargo de la defensa al autor del proyecto original.

Los argumentos de Saenz Peña comenzaban con la interpretación de los términos del artículo constitucional que hablaba de delitos y de conmutación de penas, un plural que la mayoría de la Comisión había tomado literalmente para fundar sobre ello el agregado de la conmutación para condenas de veinte años de prisión. Para el diputado defensor, no había estado en el espíritu de los constituyentes más que la posibilidad de que los poderes ordinarios pudieran arbitrar la solución necesaria en cada caso, pues la misma dinámica social implicaba la revisión de la legislación para adecuarla a las necesidades de los tiempos y venía en apoyo de esa posición el hecho de que el Poder Constituyente delegaba en el Poder Legislativo la facultad de reglamentar la cuestión. El fondo del debate, por otra parte, radicaba en que si la Legislatura tenía el derecho de ampliar o restringir la facultad de conmutar, «la Legislatura tiene que discutir si es benéfica la facultad de conmutar en el Poder Ejecutivo.»¹⁷ Saenz Peña sostenía con firmeza lo que era el sustento último de su posición, cuál era su visión de los beneficios de la reforma constitucional de 1870-1873 y cuánto importaba evitar la invasión de jurisdicción de un poder por obra de otro:

«Desde luego declaro que soy un abolicionista decidido de esta facultad: he rechazado y rechazaré los casos aceptados por la legislación española pero los rechazo por un orden trascendental, porque soy un abolicionista de la pena capital. Desde luego quiero que el poder Ejecutivo esté munido de esta arma, para que evite en cuanto sea posible, esa pena que repudian mis convicciones y que rechaza mi espíritu; pero llevar el ejercicio de esta facultad más allá de la pena capital, es entrar en un orden de ideas, en una práctica y en un procedimiento que no se amoldan con nuestro espíritu constitucional ni con nuestras prácticas democráticas.

«La Constitución del año 73 presentaba un contraste muy notable con la Constitución del año 54, respecto de las facultades del Poder Ejecutivo. La Constitución del año 54, era una constitución que había armado al poder Ejecutivo de facultades ilimitadas: tenía, Señor Presidente, un cúmulo de facultades que hacían de él un poder verdaderamente monstruoso, y esta ha sido la tarea de los constituyentes del año 73. La Constitución vigente es una constitución que ha indicado la esfera propia de acción de todos los poderes públicos tratando siempre de descentralizar ese cúmulo de atribuciones que pesaban exclusivamente sobre el Poder Ejecutivo [...].

«¿Qué importa, Señor Presidente, la facultad de conmutar? A mi juicio no importa otra cosa que echar por tierra las altas decisiones del Poder Judicial, altas decisiones que el Poder Judicial ejerce en uso de su jurisdicción penal, en uso de su jurisdicción privativa [...]. Se comprende que el Poder

¹⁷ Ibid., p. 124.

Ejecutivo y la Constitución se separen de esta norma habitual y de las prácticas ordinarias cuando se trate de aplicar esa pena bárbara que se llama pena capital; pero no se comprende que se conceda esta facultad en cada proceso, en cada reo, en cada delito [...].»¹⁸

Más adelante, después de explicarse históricamente las razones por las cuales en las teocracias existía esa facultad privativa de los monarcas, cuyo poder, de origen divino, penetraba hasta en la conciencia de los súbditos, expresaba con el mismo rigor que en las democracias no existía fundamento alguno por el que pudiera justificarse que se dejara al arbitrio del gobernante, a su conciencia privada y sin ningún criterio jurídico, la irrevocabilidad de las decisiones del Poder Judicial. El espíritu de piedad o de clemencia no era, para él, sustento suficiente para convalidar esa amplitud de atribuciones del Poder Ejecutivo. Y apoyándose en las obras del jurista de origen alemán Francis Lieber (1798-1872)¹⁹ señalaba: «Yo quiero que la clemencia brille en las páginas de nuestro Código Penal pero no en el fondo de una conciencia privada; yo quiero que nuestras leyes sean benignas, sí, Señor Presidente, tanto como se quiera, pero yo no quiero que los fallos dados por esas mismas leyes vengan a quedar retardados por la voluntad o el capricho de un gobernante.»²⁰

Saenz Peña tampoco aceptaba el hecho de que el otorgamiento de la facultad de conmutación para otro tipo de penas que no fueran la de muerte resultara en una oportunidad para propiciar la corrección del reo; el sistema penitenciario disponía de otros mecanismos para tales fines y no se podía burlar a la sociedad con una confusión de poderes públicos y de atribuciones de cada uno, especialmente porque la amplitud de facultades que se querían otorgar llevaban irremediablemente a favorecer criterios de impunidad.²¹ La discusión se prolongó en la Cámara por más de una sesión y Saenz Peña se vio obligado a extremar las argumentaciones frente a sus pares, que en algunos casos, además, pretendían convalidar un agregado introducido por el Senado mediante el cual se habilitaba al tribunal que hubiera fallado en la última instancia, a la Corte Suprema o al fiscal de cualquiera de ellos, para proponer la conmutación. Sin medias tintas, Saenz Peña reputó de «inmoral esta doble cara que quiere darse a nuestros jueces.» De esa manera, los jueces sentenciarían y condenarían al reo en nombre de una ley y lo absolverían y pedirían su perdón en nombre de otra; sin contar con que era una instancia inaplicable en el orden de los procedimientos y constituiría, a todas luces, el desprestigio de los fallos de los tribunales. Por otra parte, si se ampliaba la facultad de conmutar resultarían beneficiados con una disminución del castigo quienes tenían penas más rigurosas en función de la gravedad de los delitos

¹⁸ Ibid., pp. 124-125.

¹⁹ Francis Lieber (1798-1872), jurista y filósofo político alemán emigrado a Estados Unidos, escribió obras muy famosas sobre derechos y libertad y sobre reglamentaciones y procedimientos de orden militar.

²⁰ *E y D*, III, p. 126.

²¹ Ibid., p. 127.

cometidos, en tanto los culpables de delitos ordinarios estarían sometidos a la aplicación de la ley en todo su rigor. En esas condiciones, reiteraba Saenz Peña, se favorecía la impunidad y si se trataba de amparar el derecho a la enmienda de la falibilidad de la justicia humana, era el propio Poder Judicial el único con conocimientos y atribuciones adecuados para corregir sus yerros, siguiendo los procedimientos que correspondieran en cada caso. Cualquier otro arbitrio resultaría en el debilitamiento de la credibilidad de la justicia y de la aplicación del derecho con grave perjuicio para la sociedad. Para cerrar su defensa, rechazando el que hubiera contradicciones entre sus opiniones restrictivas de la facultad de conmutar y la doctrina que sostenía, Saenz Peña declaraba: «quiero limitar la facultad de conmutar sólo al caso de la pena de muerte, porque es el único caso en que la sociedad debe preocuparse, y el legislador también, de dejar un medio de reparación a la falibilidad de la justicia humana. En los demás casos, semejante facultad no tiene razón de ser y no trae otro resultado que el desprestigio de las decisiones judiciales.»²²

La facultad de conmutación acordada al Poder Ejecutivo, en relación con la pena de muerte u otras de diferente índole y alcance, sigue vigente en la agenda de los debates doctrinarios y los argumentos empleados por Saenz Peña en la defensa de su proyecto no han perdido validez. Su planteo abolicionista aparece cumplido con la supresión de la pena capital en la codificación argentina; se mantiene la facultad de conmutar, es decir, la sustitución de una pena por otra más benigna, así como existen el indulto y la amnistía. Los disensos refieren a la clemencia y a la enmienda de la falibilidad de la justicia humana como fundamento para otorgar la facultad de conmutar, indultar o amnistiar al Poder Ejecutivo y un tratadista, Luis N. Lefevre, señala que «contra los errores judiciales existen los respectivos recursos» y no se puede sostener por otra parte, que hay mayor sabiduría jurídica en el presidente de la Nación -o en un gobernador provincial, puede agregarse- que en los jueces que disponen de todos los elementos suficientes y necesarios para fundar sus fallos. «Sostener lo contrario equivaldría, en definitiva, -añade- a erigir al Presidente de la Nación en juez definitivo de toda causa criminal, lo que está vedado por la Constitución Nacional.»²³ Carlos Egües, por su parte, al analizar, en el campo del derecho público provincial, cómo contemplan las constituciones provinciales estas instituciones que procuran moderar el posible rigor excesivo de la ley, advierte que la variedad de las soluciones provistas por esos textos no permite elaborar una caracterización única de las figuras en estudio. Respecto del caso de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, el actual artículo 132, inciso 4 mantiene el otorgamiento de la facultad

²² Ibid., p. 136.

²³ Luis N. LEFEVRE, «El indulto», en J. A., 1962, IV. Sec. Doct., p. 96, cit en: Carlos A. EGÜES, «Indulto y conmutación de penas», Dardo PÉREZ GUILHOU y otros, *Derecho Público Provincial*, t. II, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Mendoza, 1990, p. 264. Para otros casos de fines del siglo XX en que la alegación de razones de equidad, de justicia, de carácter social o de simple gracia han entrado en una situación proclive a la arbitrariedad y han servido para que quedara sentada en la jurisprudencia de la Corte Suprema la conmutación de penas, véase en el mismo trabajo de Egües, la nota núm. 5, p. 264.

de conmutar penas al Poder Ejecutivo, con un informe previo de la Suprema Corte provincial y con la limitación que implica la obligación de comunicar, a posteriori, al Poder Legislativo, la medida tomada con los fundamentos que la sustentan; se agrega la excepción de la conmutación a los casos supuestos de juicio político.²⁴ Finalmente, y en consonancia con principios que ya había expuesto Saenz Peña en la defensa analizada aquí, cabe destacar el rescate que hace Egües de las afirmaciones de Guillermo Ouviaña respecto de la credibilidad del derecho y del sistema judicial: «El perdón a la alta criminalidad derrumba la verosimilitud del orden jurídico, y todo el país necesita que su población crea en el derecho.»²⁵

El Banco de la Provincia de Buenos Aires y los créditos a la Nación

En ese mismo año 1876, en su calidad de diputado provincial, se opuso a que el Banco de la Provincia otorgara préstamos al gobierno nacional en tanto no se solucionaran las deudas pendientes.²⁶ La crisis desatada en 1873, aún sin resolver definitivamente en 1876, impedía abrir ninguna otra línea de crédito sin comprometer la salud financiera de la entidad. El proyecto que lo proponía indicaba, además, que se derogaban las disposiciones de la ley del 1º de abril de 1873, en cuyo artículo 6º establecía la prohibición de conceder créditos a los gobiernos nacional o provincial sin autorización legislativa previa, a menos que la Legislatura se encontrara en receso, caso en el que podrían otorgarse préstamos hasta un millón de pesos fuertes pagaderos en un año.²⁷ El planteo de Saenz Peña, en defensa de la situación del banco, se fundaba en el requerimiento de un respeto real a las autonomías provinciales, a la necesidad de que las decisiones del Poder Ejecutivo nacional no resultaran en una conculcación del federalismo, máxime teniendo en cuenta que la historia de la legislación bancaria del país mostraba que «la emisión de papel moneda que pesa como una masa de plomo sobre la provincia de Buenos Aires, es un legado de origen nacional.»²⁸ La tensión se producía entre disposiciones que amparaban la situación del Banco Nacional -de capitales privados- y las que afectaban al Banco de la Provincia a la hora de la recepción de los pagos por impuestos en todas las oficinas fiscales de la Nación. Un decreto del Poder Ejecutivo nacional, rechazado en sesión secreta por el Senado, disponía que

²⁴ Carlos A. EGÜES, «Indulto...» cit., pp. 267-269.

²⁵ Guillermo OUVIÑA, «Principio penal de certeza y división de poderes, en el ejercicio de la atribución presidencial del indulto», en L. L., t. 1990-A-865, en Carlos A. EGÜES, «Indulto...» cit., p. 270.

²⁶ *E y D*, III, pp. 116-120.

²⁷ Lia SANUCCI, *Historia del Banco de la provincia de Buenos Aires, 1822-1946*, Buenos Aires, Ediciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1993, p. 111; para un panorama general de la situación del banco en estos años véase también: Marta VALENCIA, «El Banco de la Provincia ante el crecimiento y las crisis de las décadas de 1870-1880», Alberto DE PAULA, Noemí M. GIRBAL-BLACHA, *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1822-1997*, t. I, Buenos Aires, Macchi, 1997, pp. 151-179.

²⁸ *E y D*, III, p. 117.

se recibieran los billetes del Banco Nacional, sin limitación alguna, para cancelar cualquier obligación en las oficinas fiscales de la Nación. Sin embargo del rechazo, el decreto no fue derogado. Entre tanto, esas disposiciones fueron modificadas en un proyecto de ley que todavía seguía en trámite legislativo. No obstante esta situación, se daba el caso de que las mencionadas oficinas fiscales aceptaban un 20% de los pagos que se le efectuaban en billetes del Banco Nacional y Saenz Peña señalaba que esto importaba saber que se actuaba según las disposiciones de una ley que todavía no estaba sancionada y menos aún promulgada y en cambio no se observaban las disposiciones de un decreto que no había sido derogado. Además de la irregularidad de procedimientos que se permitía el gobierno nacional, se incurría en una discriminación manifiesta contra los billetes del Banco de la Provincia, que no se aceptaban para el pago de ninguna obligación fiscal. La situación de estos billetes procedía de la declaración de su curso forzoso, en mayo de 1876, circunstancia que había provocado una corrida contra el Banco Nacional y esta institución había acudido a los poderes nacionales para señalar su solvencia que, no obstante, no podría mantenerse si seguían atendiendo las demandas de convertibilidad de sus billetes mientras los del Banco de la Provincia estaban amparados por el curso forzoso. Con ese argumento se suspendió la conversión de los billetes del Banco Nacional, se los siguió aceptando para el pago de obligaciones fiscales y así se favoreció la situación de esa entidad, en detrimento de la casa bancaria provincial.²⁹

Saenz Peña estimaba como un deber insoslayable de los legisladores manifestarse contra lo que era un atropello del Poder Ejecutivo nacional, que por añadidura, protegía intereses particulares en perjuicio del interés general:

«Debo declarar bien alto que no vengo inspirado en sentimientos pequeños de localismo, porque amo como el que más la unión inquebrantable de la nacionalidad argentina; pero yo no puedo comprender que el régimen federativo imponga, en manera alguna, el sacrificio de un estado, de su crédito y de su orden económico, en beneficio, no tampoco de los demás estados, sino de una empresa de accionistas que goza de los favores del poder.

«Yo no vengo, Señor Presidente, desconociendo ninguna de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Nacional por la carta fundamental de la Nación y no podrá jamás atribuirse a un espíritu de disolución o de anarquía la adopción de ese proyecto, porque no hay disolución en el ejercicio legítimo de las soberanías locales, reconocidas y amparadas por el régimen federativo.»³⁰

Más adelante añadía que mal podía pensarse que la reclamación procuraba crear antagonismos entre la provincia de Buenos Aires y el resto de las que

²⁹ Jorge A. MITRE, *Buenos Aires y su banco*, Buenos Aires, Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1981, p. 578.

³⁰ *E y D*, III, p. 116-117.

componían la Nación cuando, justamente antes de que se iniciara ese debate, se había sancionado una ley que abría «las cajas del Banco de la Provincia a la República entera y que lleva los beneficios de nuestro Banco al seno de todas las provincias argentinas.»³¹

Para cerrar su argumentación expresaba que «en presencia del falseamiento y de la violación de los contratos celebrados por el P.E.N. con el Banco de la Provincia [...] nosotros no podemos permanecer impasibles sin levantar nuestra voz contra estos actos de arbitrariedad y opresión. Como representantes de la provincia de Buenos Aires tratamos de salvar nuestro Banco que es la fuente inagotable de nuestra riqueza.»³²

Si la fortaleza del federalismo argentino es una cuestión sobre la que se ha vuelto y se vuelve una y otra vez, y se reitera la necesidad de establecer las condiciones de la relación federal, resulta imposible prescindir del análisis de la trayectoria histórica del federalismo argentino, que no reconoce un tipo unívoco que sirva de referencia para entender su dinámica en los distintos momentos de la vida del país.³³ Como recuerda María Celia Castorina de Tarquini, en la Constitución de 1853-1860 y bajo la impronta de Alberdi, el federalismo aparece según «la tan conocida fórmula, de la unidad federativa o federación unitaria, destinada a mantener *el* equilibrio entre las autoridades centrales y los grupos autónomos»³⁴ y es esa mirada sobre el pasado la que redescubre que uno es el federalismo de la Constitución y otro el comportamiento federal.³⁵ Las cuestiones económicas, por lo demás, han comportado desde siempre un punto crítico de las relaciones entre la Nación y las provincias, unas relaciones más complicadas aún si se suman al conflicto, además de las instancias del interés general cuya defensa corresponde al Estado, las presiones de intereses particulares vinculados con él por razones de conveniencia coyuntural. Como en la materia penal, este otro caso sometido por Saenz Peña al debate legislativo reactualiza el interés por cuestiones a través de las cuales se pueden rastrear las raíces de comportamientos que influyen en las decisiones de los poderes públicos obligados a arbitrar soluciones para problemas que, producto de crisis recurrentes, afectan a la sociedad argentina en su conjunto.

³¹ *E y D*, III, p. 120. La ley a que se refiere Saenz Peña es la núm. 1029 del 8 de junio de 1876. Véase Jorge A. MITRE, *Buenos Aires...* cit., p. 621.

³² *E y D*, III, p. 120.

³³ Sobre esta cuestión véase, por ej.: Carlos S. A. SEGRETI, *Federalismo rioplatense y federalismo argentino: El federalismo de Córdoba en los comienzos de la época independiente, 1810-1829*, Córdoba, Centro de Estudios Históricos, 1995; Dardo PÉREZ GUILHOU, *Las provincias y la organización nacional, 1852-1853*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 2003.

³⁴ María Celia CASTORINA de TARQUINI, «El federalismo», Dardo PÉREZ GUILHOU y otros, *Derecho Público Provincial*, t. I, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1990, p. 174.

³⁵ *Ibid.* Para las relaciones entre Nación y provincias y entre provincias, véase de la misma autora «La provincia y la Nación»; «La provincia y las provincias», Dardo PÉREZ GUILHOU y otros, *Derecho Público...* cit., pp. 193-219 y 220-240.

Defensa de la ley de educación de la provincia de Buenos Aires

Un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al suprimir impuestos destinados al sostenimiento de la educación en la provincia, decapitaba la ley respectiva y «ataca derechos y prerrogativas que son inherentes a los estados federales porque constituyen la esencia del gobierno propio. [...] Esta conmoción que se produce en el orden económico destruye también la base de la organización política de los Estados; [...]»³⁶ Con el título de referencia, Saenz Peña abordaba, en 1882, un extenso y minucioso análisis del fallo, en su calidad de abogado defensor del Consejo de Educación provincial.

Los herederos de Vélez Sársfield, a quienes ni siquiera se mencionaba en la parte dispositiva del fallo, habían presentado una petición para que se los eximiera del pago de la contribución del 10% en concepto de impuestos sucesorios aplicables al desenvolvimiento de la educación. Allí estaba el origen del problema, pues la Corte había aprovechado la oportunidad para declarar nulo el 10% que gravaba a los extraños, el 5% que correspondía a los parientes y el 50% de las ánimas, excediéndose sobre el punto apelado y llevándose por delante, en opinión del defensor, «catorce asambleas de estado con otras tantas constituyentes y un millón de legisladores sacrificados a la ánimas» y se preguntaba en seguida si era posible que el Alto Tribunal declarara la nulidad de tres impuestos cuando la apelación solamente se refería a uno. La respuesta era por la negativa y subrayaba que el límite de su poder de interpretación estaba debidamente estipulado en el artículo 101 de la Constitución nacional. La Corte no podía ejercer la tutela del conjunto político y social ni ser juez de los demás poderes, dos cosas que ocurrían, sin embargo, a raíz de esta emisión de opiniones improcedentes acerca de las leyes de la Nación o de las provincias y que desvirtuaban la división de poderes contenida en la carta fundamental. En apoyo de sus argumentaciones, Saenz Peña repasaba el funcionamiento del Poder Judicial en los Estados Unidos con citas de tratadistas como Tiphany, John Marshall, Joseph Story, Alexis de Tocqueville, Edouard Laboulaye y Andrew Jackson. Entre los argentinos, y a propósito de las facultades del Poder Judicial, recordaba a Mitre, que en la Convención de 1860 había señalado que la Corte, como poder nacional, nunca juzgaba a los poderes públicos de la Nación, ni era el juez político del Ejecutivo en sus conflictos con la Legislatura.³⁷ De cualquier manera, la resolución del tribunal supremo quedaba afectada de nulidad porque recaía sobre cosas no solicitadas, había habido un exceso en la sentencia y era ese mismo exceso el que destruía su acción perjudicial. Como había declarado en los primeros tramos del escrito, con su estilo contundente:

«La sentencia no contiene propiamente un cuerpo de doctrina, no se comenta un principio de gobierno, ni se invoca otra escuela ni otra autoridad que la propia para justificar el atentado; se recuerda vagamente la Constitución sin precisar las disposiciones que se creen

³⁶ *E y D*, III, p. 219. El escrito es de fecha 18 de enero de 1882.

³⁷ *Ibid.*, pp. 222-223.

atacadas por la ley en cuestión, y se nota un desequilibrio chocante entre consideraciones tan débiles y sentencia tan enérgica como más no puede serlo; la parte doctrinaria es raquítica, la resolutive es monstruosa.»³⁸

El fallo cuestionado dejaba pendiente la cuestión impositiva hasta tanto una nueva sentencia sentara otra jurisprudencia y cabía preguntarse qué harían los jueces del fuero provincial frente a una ley que creaba el impuesto y una sentencia que lo anulaba. Saenz Peña afirmaba su creencia en que los magistrados tenían que proceder según su propio criterio de interpretación y que debían aplicar las leyes mientras no fueran derogadas o las consideraran por sí «repugnantes a las leyes nacionales». Había que recordar que los jueces juraban interpretar la Constitución con su propia rectitud y que si bien la jurisprudencia servía de doctrina al mismo tribunal que la fijaba, el defensor estimaba que: «no es tampoco jurisprudencia un fallo aislado por la mayoría de tres jueces y fáltale mucho de autoridad moral si como en el presente caso, se le opone la opinión de dos jueces de la misma Corte, del Procurador General de la Nación y de todos los tribunales del Estado en que rige la ley discutida.»³⁹

A mayor abundancia de argumentos recordaba que todo magistrado sabía que las decisiones judiciales no invalidaban una ley, que aquellas podían servir de precedente para la resolución de casos análogos pero que solamente el poder que sancionaba las leyes tenía atribuciones para derogarlas. Las sentencias se referían en cada ocasión al caso sometido a juicio, se aplicaban a un litigante específico para absolverlo o condenarlo dentro de las instancias de su pleito. El caso de uno no podía representar a todos, ni su fallo servir a los demás. Con citas de Jackson y de Abraham Lincoln, Saenz Peña reforzaba su defensa separando el terreno en que quedaba encerrada la Corte por los fallos que producía sobre casos presentados ante ella, del ámbito de decisión de los otros jueces y poderes que tenían sus propias prerrogativas: «esta doctrina tienen que acatarla nuestros magistrados, so pena de abdicar el propio criterio, la rectitud y la conciencia de juzgadores.»⁴⁰ Con respecto a qué haría el Consejo de Educación para resolver el conflicto, el letrado de la provincia señalaba que se aconsejaría acatar el caso juzgado, pero al mismo tiempo seguir sosteniendo la ley, aplicar el impuesto y «renovar el litigio con todos los medios legales de defensa». La conclusión de su alegato contenía la síntesis de sus ideas respecto de la educación, la defensa de las instituciones y todo lo que ello implicaba: «Defendemos con la educación de los niños, las instituciones de los hombres: la escuela y la ley; síntesis de la sociabilidad humana y desideratum grandioso de las democracias.»⁴¹

El alegato en defensa de la provincia de Buenos Aires y su ley de educación coincidió, en ese año 1882, con el comienzo de las reuniones y debates del

³⁸ Ibid., p. 219.

³⁹ Ibid., p. 226.

⁴⁰ Ibid., p. 227.

⁴¹ Ibid., p. 227.

Congreso Pedagógico. De allí saldría el proyecto de educación primaria obligatoria, gratuita y laica, nada menos, consagrada en la ley 1420, sancionada por el Congreso Nacional dos años después, en 1884. Desde los preceptos establecidos en la propia Constitución nacional, la educación se consideraba instrumento fundamental de progreso y garantía de democratización de la sociedad, y Saenz Peña adhería al principio del «Estado docente» porque la provisión de la educación era un deber irrenunciable del Estado.⁴² En su defensa de la ley de educación de la provincia había incluido la reafirmación de sus convicciones en lo concerniente al respeto por la división de poderes y la vigencia del federalismo, desde el punto de vista económico y político. Por eso subrayaba, con preocupación, su creencia firme en que los magistrados de la Corte se habían dejado arrastrar por tendencias muy en boga en algunos hombres de Estado de la época, que derivaban irremisiblemente hacia la centralización y hacia el unitarismo, olvidando que no eran los jueces los encargados de rectificar el sistema político que regía en el país ni era pertinente reabrir un debate «que ha costado a la República medio siglo de anarquía. [...] La Corte que aspira a una jurisprudencia unitarista bajo un gobierno federal, consigue sólo la perversión del sistema constitucional y el desprestigio de las instituciones.»⁴³ Sin duda, en este punto, el defensor de la provincia rescataba la polémica entablada, hacía años, entre Marcelino Ugarte y Bernardo de Irigoyen respecto de la jurisdicción de la Corte Suprema para entender en litigios en que se enfrentaran provincias y particulares.⁴⁴ El primero, autonomista militante -no en vano esa era también la filiación de Roque Saenz Peña- había sostenido la incompetencia de la Corte en tales casos por la tendencia unitarizante que develaba, nociva en un régimen federal como el de la Constitución nacional y utilizaba el recurso del modelo norteamericano como base de su posición doctrinaria. El segundo, en cambio, admitía la jurisdicción de la Corte para estos casos y, como subraya Pérez Guilhou, descubría el significativo papel «unitarizante que jugaba el Tribunal con el ejercicio del control jurisdiccional»;⁴⁵ apelaba también al caso de Estados Unidos pero para señalar las diferencias con el caso argentino y apoyándose en la historia nacional, estimaba esencial entender que no había un solo modelo de federalismo y ello, precisamente, «permite las más variadas combinaciones fortaleciendo el poder central o debilitándolo, según los precedentes, los intereses o las condiciones del país.» Sobre esas bases justificaba esa tendencia unitarizante existente y la competencia de la Corte, por sus poderes, para garantizar el orden nacional y el goce de los derechos que acordaba la

⁴² Para un panorama general de las consideraciones sobre la educación en el ámbito provincial desde el punto de vista del derecho, véase Carlos A. EGÜES, «La educación en el derecho público provincial», Dardo PÉREZ GUILHOU y otros, *Derecho Público...* cit., pp. 427-446.

⁴³ *E y D*, III, p. 220.

⁴⁴ Para un análisis de la polémica Ugarte-Bernardo de Irigoyen, véase: Dardo PÉREZ GUILHOU, *Historia de la originalidad constitucional argentina*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1994.

⁴⁵ Dardo PÉREZ GUILHOU, *Historia de...* cit., p. 78.

Constitución a los habitantes de la Nación y de las provincias.⁴⁶ Por otra parte, el caso del Banco de la Provincia y el de la ley de educación de la provincia y las argumentaciones de Saenz Peña a favor de la obligación inalienable del Estado de atender al interés general por sobre el interés de los particulares fueron un precedente de posiciones que sostendría años después en otro caso de defensoría letrada de la provincia donde sostendría la soberanía como fuente de los poderes del Estado y la necesidad de que se armonizaran los intereses económicos de éste con los de los particulares en función del bienestar primordial del cuerpo social, en aquella ocasión en materia de obras de desagües, esenciales para el medio rural bonaerense.⁴⁷

Esta labor de defensoría encarada por Saenz Peña remite, como las otras cuestiones que se han estudiado aquí, a puntos fundamentales en materia del debido funcionamiento y control institucional, una inquietud siempre vigente. No se trata únicamente del ámbito específicamente educativo, sino también de la observancia de la división de poderes, de las relaciones entre la Nación y las provincias, de sus respectivas competencias y jurisdicciones, de la competencia de la Corte y de la validez de la jurisprudencia creada por el Alto Tribunal cuando el fallo no es por unanimidad, hay discrepancias u oposición lisa y llana dentro de él, así como también oposición de otras instancias dentro del propio Poder Judicial, que actúan en uso de la independencia que les es propia.

Reflexiones finales

Entre sus 25 y sus 30 años, Roque Saenz Peña hizo sus primeras armas, no solamente en la milicia, sino en la política y la función pública; desde mediados de la década de 1870 hasta los inicios de la de 1880, cuando la provincia de Buenos Aires sancionaba su reforma constitucional, se federalizaba la ciudad de Buenos Aires, la provincia debía resolver sobre una nueva capital propia y se consolidaba la unión nacional.

En este período, se fueron perfilando y madurando las notas particulares que, finalmente, caracterizarían a su pensamiento jurídico-político. Un pensamiento, por otra parte, que se nutrió en más de una fuente ideológica, como ocurrió con la mayoría de sus contemporáneos. Su pertenencia al ala más combativa del autonomismo puede explicar su defensa a ultranza del

⁴⁶ Bernardo DE IRIGOYEN, *Justicia nacional. Apuntes sobre la jurisdicción de la Corte Suprema*, Buenos Aires, Imprenta Europea, 1903 (La primera edición era de 1867), p. 167, cit. en: Dardo PÉREZ GUILHOU, *Historia de...* cit., p. 82. Con esta obra Irigoyen había contestado a la de Marcelino Ugarte, titulada *Las provincias ante la Corte. Estudio de derecho constitucional*, Buenos Aires, Imprenta Buenos Aires, 1866. Para un estudio exhaustivo de la personalidad y la obra de Ugarte, véase Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *Marcelino Ugarte, 1822-1872. Un jurista de la época de la organización nacional*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires, Instituto de Historia del Derecho, 1954.

⁴⁷ Al respecto véase Aurora RAVINA, *Estado versus derecho de propiedad. Buenos Aires y sus leyes de desagües de 1893 y 1895*, Separata del Noveno Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina (Rosario, 26-28 de septiembre de 1996), Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1996.

federalismo -más cercano al modelo norteamericano- y de las autonomías provinciales con el consiguiente rechazo de cualquier concesión a la centralización o el unitarismo. No obstante, la proposición accesoria de su tesis doctoral sobre el origen electivo del Poder Judicial, la defensa del interés general sobre el particular, los deberes inalienables del Estado -entre otros, la defensa de la educación- o las obligaciones del Poder Legislativo, ejercidas por sus miembros, como garantía de defensa frente a posibles excesos por parte del Poder Ejecutivo, revelan un sesgo radical-democrático en el conjunto de sus ideas.

La pesquisa y el análisis de su actuación en la Legislatura de la provincia y como abogado defensor de su Consejo de Educación para apelar ante una sentencia de la Corte Suprema de la Nación permiten obtener algunas conclusiones sobre su contribución a la tarea de la organización nacional y a sus ideas jurídico-políticas en orden a la institucionalidad, la Nación, las provincias y la Constitución.

Abolicionista declarado en cuanto a la pena de muerte, se inclinó por otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de conmutación contemplada en la Constitución provincial, solamente cuando la sentencia fuera a la pena capital. Aun así, prefirió imponer limitaciones a su capacidad decisoria en la materia, obligándolo a comunicar la medida y sus fundamentos al Poder Legislativo, acompañando el informe previo de la Suprema Corte de Justicia provincial. Asimismo, sostuvo la preeminencia del Poder Judicial frente a las atribuciones del Ejecutivo, en orden a la conmutación, sin perjuicio de atender a la cuestión de la falibilidad de la justicia humana, como también abogó por la necesidad indubitable de preservar y defender en bien de la sociedad la credibilidad del derecho y de la justicia.

En materia de relaciones entre la Nación y las provincias, visibles tanto en el caso del auxilio financiero a la primera operado a través del Banco de la Provincia como en el de la defensa de la ley provincial de educación, se pronunció por la fe en la unión inquebrantable de la Nación, y sostuvo la obligación de los integrantes de las legislaturas, en tanto representantes de las provincias, de defender sus derechos ante actitudes avasalladoras del Poder Ejecutivo nacional.

Por otra parte, en lo concerniente al respeto por las autonomías provinciales, las defendió, tanto frente a las decisiones del Poder Ejecutivo nacional que no podían derivar en una conculcación del federalismo al amparar intereses particulares en detrimento del interés general -casos del Banco de la Provincia y de la ley de educación-, como ante la competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que al suprimir impuestos que cobraba la provincia en uso de facultades que le eran propias, avasallaba derechos y prerrogativas inherentes a los estados federales -caso de la ley de educación.

Por último, quedan en claro, por un lado, su pronunciamiento a favor de la observancia estricta de los límites de las atribuciones de cada uno de los tres poderes y la necesidad de no desvirtuar la división tripartita contenida en la Constitución nacional, por otro, en torno de las instituciones, sostener la educación de la niñez como un principio inalienable aseguraba la mejor defensa para la escuela y la ley, que en tanto creaciones humanas fundamentales como sustento de la vida social, también eran indispensables para la consolidación de la democracia.