

Leyes Orgánicas de Territorios Nacionales. 1884-1954

Hugo Humberto Beck
IIGHI – Conicet
Junta de Estudios Históricos del Chaco

Introducción

En las décadas que siguieron a la sanción de la ley 1532, el crecimiento económico y demográfico de los territorios demandó ajustes a esta normativa. Numerosos proyectos fueron presentados en ambas cámaras del Congreso, de los cuales en esta ponencia se analizan los que elaboraran el presidente Roca y su ministro del interior Felipe Yofre en 1900, y el diputado Carlos de Estrada en 1910. A través de estas propuestas es posible conocer en detalle los aspectos que exigían mayores y más urgentes correcciones.

Características generales de los proyectos de reforma

El 31 de enero de 1872 el presidente Sarmiento creó por decreto la gobernación del Chaco, iniciándose de esa manera la organización de aquellos espacios que por estar fuera de los límites provinciales, la ley N° 28 de 1862 había declarado territorios nacionales. El decreto presidencial fue convalidado por el Congreso mediante Ley N° 576 en octubre del mismo año. A esta norma provisoria habrían de continuarles otras de igual carácter, hasta que en 1884 -concluidas las principales campañas contra los aborígenes y afianzado el poblamiento- el Congreso sancionó la Ley N° 1532, que organizó definitivamente a los nueve territorios nacionales.¹

Este estatuto legal, nacido de la experiencia acumulada en los años anteriores, fue adecuado para el gobierno de estas nuevas jurisdicciones durante algunas décadas, pero a medida que la realidad social y económica de los territorios ganaba en complejidad, sus habitantes demandaron ajustes al mismo. La contradicción entre los numerosos deberes de los gobernadores y el estrecho margen de su acción, no se había manifestado en toda su magnitud hasta concluir el siglo XIX, pues hasta entonces estos funcionarios habían gozado de una autoridad que no se debía tanto al imperio de la ley cuanto por las condiciones en que cumplían sus funciones. Sin embargo, el progreso fue reduciendo sus facultades hasta

¹ Numerosos estudios se han publicado sobre esta importante ley. Pueden verse, entre otros, Ana Rosa Farías de Foulkes. “El debate parlamentario sobre la ley 1532 de territorios nacionales”. En: *Folia Histórica del Nordeste* N° 2, Resistencia, UNNE, 1976, pp. 71-99; Segundo V. Linares Quintana. *Derecho público de los territorios nacionales, argentino y comparado*. Buenos Aires, 1937; Edgardo Rossi. *Historia Constitucional del Chaco*. Resistencia, UNNE, 1970.

convertirlos en la práctica, en muchos casos, en meros agentes administrativos del poder ejecutivo nacional.

Sólo podían ejercer fiscalización en las oficinas que les estaban inmediatamente subordinadas, es decir, la secretaría de la gobernación, la contaduría y la policía. Todas las demás dependían directamente de diferentes ministerios de la nación: la oficina de Correos y Telégrafos, las reducciones indígenas y la asistencia pública, dependían del ministerio del interior; las oficinas de Tierras, Inmigración, Defensa Agrícola y Dirección de Bosques, del ministerio de Agricultura; las escuelas, la justicia letrada y la cárcel de encausados, del ministerio de justicia e instrucción pública; la recaudación fiscal, la Aduana, y el Banco de la Nación, del ministerio de Hacienda; los regimientos e inspectores de milicia, del ministerio de guerra; y la Prefectura, del ministerio de marina.²

“Actualmente –quejábese en 1896- el gobernador de Formosa, José María Uriburu- son tan reducidas las atribuciones conferidas a los gobernadores, que no las tiene mayores a las de jefe de una repartición del Ministerio”.³

Estos inconvenientes y los frecuentes conflictos entre las autoridades – especialmente entre el gobernador y el juez letrado- sumados a los reclamos de diversos sectores sociales, dieron motivos a diferentes proyectos de reforma de esta norma legal.

Entre los intentos por reemplazar la ley 1532 por un nuevo estatuto legal de los territorios, destácase el proyecto del presidente Julio Argentino Roca y su ministro del interior, Felipe Yofre, ingresado a la Cámara de Diputados el 1 de agosto de 1900. Producto de hombres de larga trayectoria en estas cuestiones, constaba de 136 artículos, ampliamente fundamentados cada uno de ellos. Pasado a la comisión correspondiente no volvió a ser considerado por la Cámara; aunque por su importancia fue publicado en forma de libro por la editorial Peuser en 1901.⁴

Basados en este proyecto, en los años subsiguientes ingresaron a ambas cámaras legislativas intentos similares que corrieron idéntica suerte. Entre ellos, merece mencionarse la propuesta de nueva ley orgánica de los territorios nacionales que presentó el

² María Silvia Leoni de Rosciani. “Los Territorios Nacionales”. En: Academia Nacional de la Historia. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Buenos Aires, Planeta, 2001, tomo VIII, p. 45

³ Memoria presentada al ministro del interior Amancio Alcorta, por el gobernador del Territorio de Formosa, José María Uriburu, el 27 de febrero de 1896. En: Instituto de Historia, Facultad de Humanidades. *Memorias del Territorio Nacional de Formosa. 1885-1899*. Resistencia, UNNE, 1979, p. 211.

⁴ Cámara de Diputados de la Nación. *Diario de Sesiones*, 1 de agosto de 1900; y Felipe Yofre. *Antecedentes y motivos del proyectador de ley orgánica de los Territorios Nacionales, presentado el año próximo pasado al H.*

diputado por Capital Federal Carlos de Estrada el 30 de setiembre de 1910, reiterado por él mismo, dos años más tarde. Coincidió con el anterior en los objetivos y en la mayor parte de sus disposiciones, lo que posibilita su análisis en conjunto, señalando las escasas diferencias entre ambos.⁵

Más extensos y más complejos que la ley a la que pretendieron reemplazar, ambos proyectos estaban divididos en capítulos y en títulos. Los capítulos eran los siguientes: de los Territorios y sus límites; disposiciones generales sobre el gobierno; del gobernador; del secretario; de la administración de Justicia (títulos: juez de paz, juez letrado, cámara de apelaciones, ministerio fiscal y pupilar); procedimientos judiciales (este título solamente en el proyecto del P.E.); Concejos Municipales; régimen electoral; de las faltas y contravenciones; de los alcaldes; de las comisiones escolares; de la oficina de geodesia; de la representación de los territorios (sólo en el proyecto del P.E.); de la legislatura; disposiciones generales y transitorias.

Los Territorios, sus límites y sus divisiones

El límite de los territorios (que ya eran diez desde la creación del Territorio de los Andes) no se modificaba, sino que simplemente se buscaba incorporar a la ley orgánica las disposiciones de leyes especiales que habían establecido nuevos límites después de 1884. Entre ellas, la que en 1886 estableció el paralelo 28° como línea divisoria entre Chaco y Santa Fe; y la ley 4141 de 1902, que delimitó Chaco de la provincia de Santiago del Estero por un meridiano que se extendía desde el extremo noroeste de Santa Fe hasta la intersección con el paralelo que pasaba por San Miguel, desde allí avanzaba hacia el oeste siguiendo el paralelo mencionado hasta llegar a la línea que limitaba con Salta⁶

Congreso por S.E. el ministro del Interior Dr. don... Buenos Aires; Imp. Litografía y Encuadernación de Jacobo Peuser, 1901. 275 pp.

⁵ Cámara de Diputados de la Nación. *Diario de Sesiones*, 30 de setiembre de 1910 y *Diario de Sesiones*, 26 de julio de 1912. Otro interesante proyecto fue elevado a consideración del Senado por el ministro del interior Rafael Castillo el 4 de mayo de 1905. Aprobado por esa cámara, y enviado a la de diputados, pasó a comisión y no volvió a ser considerado. Fue nuevamente presentado por Castillo en 1912, cuando éste, era diputado nacional por la provincia de Catamarca, pero tampoco obtuvo sanción. Cámara de Senadores de la Nación. *Diario de Sesiones*, 4 de mayo de 1905 y Cámara de Diputados de la Nación. *Diario de Sesiones*, 26 de julio de 1912. Mayores detalles sobre leyes, proyectos de leyes y resoluciones referidos a territorios nacionales, pueden verse en el trabajo de José Luis Alves. *El Territorio del Chaco: un panorama de la tarea realizada desde el Congreso de la Nación. 1862-1916*. Resistencia, Universidad Nacional del Nordeste (inédito).

⁶ Al momento de presentarse el proyecto de Roca y Yofre, estaba en cuestión el límite entre Chaco y Santiago del Estero, porque la ley 1532 establecía "...una línea que, partiendo de San Miguel sobre el Salado, pase por Otumpa hasta encontrar el paralelo 28° 15'..."; pero surgieron dudas sobre la verdadera ubicación de Otumpa. Luego de proyectar sobre el terreno esta línea dio como resultado una división manifiestamente

Proponían modificar la expresión demasiado vaga de “Gobernación de Misiones, con sus límites actuales”, por otra que establecía como límites norte, este y sur, los Estados Unidos del Brasil, (aunque la delimitación entre este país y Argentina aún no se había trazado) y por el oeste, el río Paraná y la provincia de Corrientes.

Ambos proyectos ordenaban al poder ejecutivo proceder a la división de los territorios en departamentos, y a éstos en distritos, dentro de los cuales entraban las ciudades y villas. Se reemplazaba de esta manera una facultad optativa por una imperativa, y se evitaba el término “sección”, siempre confuso, de la ley 1532. También facultaban al presidente de la nación a establecer la capital del territorio y designar el pueblo cabecera del distrito –a propuesta del gobernador- donde debían residir las autoridades del mismo; es decir, el juez de paz y los municipales.

Disposiciones generales sobre el gobierno

Con el objeto de centralizar las medidas de gobierno y evitar frecuentes conflictos entre los funcionarios que administraban los territorios, se proponía que *“todos los funcionarios y empleados que ejerzan puestos públicos en la administración de los territorios, cualquiera que sea la naturaleza de sus funciones, serán nombrados por el departamento del ministerio del interior y dependerán del mismo: con excepción de los casos previstos en la presente ley”*. La excepción se refería a los militares, a los maestros de escuela y a los municipales. Esta disposición se completaba con la siguiente: *“Cuando se trate de empleados que en el orden de la administración general de la nación ejerzan funciones relacionadas con otros ministerios, tanto ellos como los ministros respectivos, se entenderán por intermedio del ministerio del interior.”* Entre los fundamentos de esta medida, se indicaba que por ley 1532

“los departamentos del gobierno federal, intervienen directamente sobre los funcionarios de la administración de los territorios, produciendo la anarquía consiguiente a todo cuerpo que no tiene una sola cabeza, sino tantas cuantos ministros tenga el poder ejecutivo nacional.”⁷

inconveniente, por lo cual el presidente Roca propuso un nuevo límite, que fue incorporado en el proyecto de ley orgánica que analizamos. Establecía “... una línea que partiendo del punto conocido por San Miguel, sobre el río Salado, siga rumbo Sur 54° 12'38" E. hasta su intersección con la prolongación de la línea divisoria entre Santiago del Estero y la provincia de Santa Fe, fijado por el laudo del árbitro Dr. Carlos Pellegrini, en 1 de junio de 1896”.

⁷ Felipe Yofre. *Op. Cit.* p. 27

El gobierno de los territorios debe depender directamente de un solo ministerio, que no puede ser otro que el del interior, aclaraban los autores de la iniciativa.⁸

El diputado Estrada, aludiendo a su actuación como subsecretario del interior, agregaba que

“Allí aprendí que no era posible continuar bajo el régimen de la ley 1532, según la cual el gobernador no es la cabeza, el jefe del territorio, sino el resorte principal de un mecanismo múltiple y complicado, sin ningún género de atribuciones eficientes, especie de títere que no puede mover los brazos sino a impulsos de órdenes emanadas de la Capital Federal.”⁹

El gobierno de los territorios sería ejercido por un gobernador, un secretario, una cámara de apelaciones, juez letrado, jueces de paz, concejos municipales, oficina de geodesia, empleados de policía, alcaldes y demás funcionarios que otras leyes determinen.

Del Gobernador

El nombramiento de este funcionario –por el poder ejecutivo con acuerdo del Senado- y la duración de su mandato –tres años-, no fueron objetos de reformas; aunque se establecieron como requisitos para ocupar el cargo *tener más de veinticinco años de edad y cuatro años de ciudadanía* (en el proyecto del poder ejecutivo) y *más de treinta años de edad y ser ciudadano argentino* (en el proyecto de Estrada).

Los gobernadores eran considerados *agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir en sus jurisdicciones las leyes de la Nación y resoluciones administrativas, cualquiera que sea el ministerio a que la materia correspondiera*. En general se reiteraban para ellos las atribuciones establecidas en la ley 1532, pero se ampliaban sus alcances y se les otorgaban otros nuevos poderes.

Correspondía a estos funcionarios *ejercer la autoridad superior encargada de velar por el cumplimiento de las leyes, decretos y demás resoluciones del gobierno federal en todo el territorio de su mando; tener el comando en jefe de la gendarmería y guardias nacionales, con excepción de las fuerzas de línea que el presidente de la república mande al territorio con objetos militares; dictar los reglamentos y ordenanzas convenientes para la seguridad, administración y adelanto del territorio*. A estas funciones, que se cuentan entre las principales que les había asignado la ley 1532, los proyectos agregaban la facultad de *ejercer superintendencia sobre todos los empleados de la administración local*,

⁸ La ley de ministerios, sancionada el 11 de octubre de 1898 declaró que corresponde al ministerio del interior, “el gobierno y administración de los territorios nacionales”.

cualquiera sea su jerarquía o naturaleza e informar al ministerio del interior de la conducta de esos empleados y de la marcha de sus oficinas. A este efecto el gobernador podrá hacer visitas de inspección, y practicar investigaciones en todas las oficinas, con excepción de las causas que se tramiten en los tribunales y juzgados. La ley 1532 tenía una disposición semejante,

“... pero como en ella no se dice si ejerce la superintendencia sobre todos los empleados, ni se le da facultad al gobernador para hacer visitas de inspección, ha sucedido que nunca han podido hacer inspecciones, ni informar al ministerio del interior al respecto, a menos que ejerciesen espionaje, lo que es indecoroso”¹⁰

En concordancia con este inciso, se incorporaba otro que autorizaba al gobernador a *suspender en caso de irregularidades graves, de inconducta notoria o de incompetencia manifiesta a cualquier empleado del orden administrativo, reemplazándolo por otro provisoriamente, y dando cuenta, con informe motivado, al ministerio del interior, quien resolverá en su mérito.* A pesar de que los gobernadores siempre pensaron que esta era una facultad inherente a su cargo, la ley 1532 no contenía una disposición semejante, resultando en la práctica que cuando tomaron tal medida la misma fue desautorizada por los ministerios a los que pertenecían dichos empleados.

Respecto de la recaudación impositiva, la ley 1532 atribuía al gobernador la facultad de “proponer las medidas necesarias para la mejor percepción de las rentas”, lo que equivalía a disponer que debía limitarse a pasar notas, que muchas veces las oficinas del ramo no tomaban en cuenta, porque tenían receptores independientes de la acción gubernativa del territorio. En 1897 el gobernador del Chaco decía no poder da a conocer el total de recursos de rentas nacionales de su territorio

“por cuanto hay impuestos que escapan al examen del gobierno local, como son los derechos sobre alcoholes, los azúcares y el tabaco que se cobran directamente por los empleados de la administración de impuestos internos. La mayor parte de la contribución directa territorial es exigida por el cuerpo de inspectores de la Dirección General de Rentas, de cuya repartición tampoco es posible obtener datos e igualmente no se conocen con exactitud los ingresos que por distintos conceptos percibe la Receptoría de Puerto Barranqueras, Las Palmas y Bermejo en calidad de rentas nacionales”¹¹

⁹ Cámara de Diputados de la Nación. *Diario de Sesiones*, 30 de setiembre de 1910.

¹⁰ Felipe Yofre. *Op. Cit.* p. 40

¹¹ Memoria presentada al ministro del interior Norberto Quirno Costa por el gobernador del Chaco, Enrique Luzuriaga, el 11 de marzo de 1897. En: Ernesto J.A. Maeder. *Memoria de los gobernadores del Territorio Nacional del Chaco (1885-1899)*. Resistencia, UNNE, 1985, p. 223

La nueva propuesta pretendió otorgarle facultad para *adoptar las medidas necesarias para la mejor recepción de las rentas, proponiendo al ministerio del interior las reformas que la experiencia aconseja en el régimen de percepción.*

En concordancia se establecía entre las obligaciones de los gobernadores que *cuidarán de que se remita mensualmente a la tesorería nacional, por intermedio del ministerio del interior, los fondos que se recauden en el territorio, provenientes de tierras fiscales nacionales.* Se fundaba esto en que

“En la ley vigente se ha omitido una disposición semejante, pues la renta ordinaria se recauda por intermedio de receptores que proceden con independencia del gobernador. A primera vista se comprende que no es regular la exclusión de la primera autoridad del territorio, que, como tal, debe ejercer superintendencia sobre los empleados de carácter administrativo, y más tratándose de dineros públicos, que pueden defraudarse en su presencia, sin poder evitarlo, por falta de conocimiento del monto de las existencias”¹²

El gobernador era facultado para *nombrar y remover las comisiones escolares, y proponer confidencialmente al ministerio del interior todos los empleados administrativos de la gobernación.* La primera parte de esta disposición pretendía reemplazar a aquella de la ley 1532 según la cual el gobernador debía “velar por el progreso de la enseñanza”, y se fundaba en que como el gobernador

“no tiene injerencia alguna en las escuelas, nada sabe de ellas en forma oficial, y hasta para obtener los datos relativos para incluirlos en la memoria anual, tiene que mendigar los antecedentes necesarios... ¿acaso el consejo nacional de educación deberá tener más confianza en la designación de comisiones escolares hechas por jóvenes inspectores, que por los gobernadores –personas representativas, conocedores del lugar e igualmente interesadas por el progreso de la educación? Es por otra parte un desaire el que se hace a la primera autoridad administrativa del territorio con semejante exclusión”¹³

La atribución conferida en la segunda parte de este artículo ampliaba la facultad que le otorgaba la ley 1532, según la cual, el gobernador sólo podía proponer los empleados de la gobernación, que estaban bajo su inmediata dependencia. Por eso los empleados de la administración nacional llenaban sus funciones dependientes de diversos ministerios, con abstracción del gobernador, que muchas veces ignoraba su existencia, y estaba inhabilitado para fiscalizarlos. Con la reforma se pretendía que

¹² *Ibíd.* p. 65. “En Estados Unidos las autoridades locales perciben los impuestos correspondientes a las villas, comunas rurales, a los condados, a los estados y a la nación, y se distribuyen después e ingresan a la tesorería correspondiente”, afirmaba el poder ejecutivo en el fundamento de este artículo.

¹³ *Ibíd.* pp. 43-44. El tema de las comisiones escolares se aborda con más detalle, más adelante.

“el gobernador, moralmente responsable de la marcha general del territorio, por lo menos debe proponer las personas que considere competentes para los empleos administrativos y en forma confidencial a fin de no inferírseles un desaire público en caso de no ser aceptadas.”¹⁴

La limitada facultad de “informar sobre las medidas conducentes al desenvolvimiento de la colonización” otorgada por la ley 1532 era considerablemente ampliada en estos proyectos. El gobernador podría ahora *promover el desenvolvimiento de la colonización; dar posesión de la tierra pública vendida o arrendada, conforme a las leyes y decretos del poder ejecutivo, firmando las escrituras de transferencia y arrendamiento, de acuerdo con las disposiciones del gobierno federal; otorgar permisos de ocupación de los terrenos fiscales no mensurados...estas concesiones caducarán cuando el gobierno federal resolviese disponer de aquellos terrenos en otra forma, sin que los ocupantes tengan derecho a indemnización alguna; informar al poder ejecutivo en todos los asuntos sobre venta, donación, reserva y demás actos relativos a la transmisión o aprovechamiento de la tierra; presidir los remates de la tierra pública que deba venderse en el territorio de la gobernación. El poder ejecutivo no ordenará venta alguna de tierras en los territorios nacionales, sin que, previamente, haya sido sacada a remate en el asiento de la gobernación correspondiente.* Estas facultades –junto con la instalación de una oficina de geodesia, que se estudia más adelante- venían siendo reclamadas por años.¹⁵

Con ellas se buscaba facilitar los trámites a los interesados en hacer producir las tierras, evitando los costosos viajes a la capital o los honorarios de los apoderados y gestores. (“el más modesto de estos apoderados cobra 50 \$ por tramitar la concesión o escrituración de un solar, el mismo que el Estado vende en 2 \$ de la misma moneda”, escribió en 1897 el gobernador de Formosa, Uriburu). Por otra parte se procuraba limitar el envío de inspectores de tierras, sólo a aquellos casos de funciones técnicas específicas. La necesidad de realizar los remates de tierras en cada gobernación se fundaba en que

“a causa de no existir una disposición semejante, sucede que la tierra pública es acaparada en grandes extensiones por especuladores de esta capital que la conservan inculta, o la arriendan por precios altos, con perjuicios de los verdaderos pobladores que por distancias desde los territorios, por los gastos que ocasionaría la traslación, o los de apoderado, o por ignorancia, no

¹⁴ *Ibíd.* p. 44

¹⁵ Estas solicitudes fueron presentadas, entre otros, por el gobernador del Chaco Enrique Luzuriaga en su memoria correspondiente al año 1896; y por el gobernador de Formosa, José María Uriburu, en sus memorias de 1896, 1897, 1898 y 1899, y en reiteradas notas elevadas al ministerio del interior

concurrer al remate. En esta forma ha sido acaparada la mejor tierra de los territorios, conservándose despoblada, como consecuencia del ausentismo de los verdaderos interesados en poblarla.”¹⁶

Además, para proteger los recursos naturales, se confería al gobernador la facultad de *impedir la explotación de los terrenos fiscales u otros productos del suelo, sin concesión escrita del gobierno federal*. Con esto se lograba consecuencia con el Código Rural que le asignaba al gobierno del territorio la guarda, conservación y fomento de los bosques en terrenos fiscales.

El gobernador debía *llevar un registro foliado... donde se anotarán todas las escrituras de propiedades inmuebles*, facilitando la formación del catastro para el cobro de la contribución directa, y para conocer quienes estaban en condiciones de ser elegidos municipales (debían ser propietarios, comerciantes o ejercer profesión liberal).

Otras atribuciones conferidas a los gobernadores eran nombrar a los jueces de paz, en la forma y en los casos que se expresan más adelante; y proponer al poder ejecutivo la conmutación de penas e indultos por delitos cometidos en el territorio de la gobernación.

Del secretario

La figura del secretario de la gobernación no fue objeto de demasiadas reformas. Sólo se establecía que para el desempeño de este cargo se requería ser ciudadano argentino y mayor de edad; sumándose entre sus funciones las de *intervenir en la percepción y remisión de los impuestos federales cobrados en el territorio*, realizando inspecciones a los receptores u otros cobradores fiscales; y *tener bajo su custodia el registro de todas las escrituras de propiedades inmuebles que debe llevar el gobernador*. Por otra parte se lo liberaba de la obligación de remitir trimestralmente al ministerio del interior copias de los registros y documentos de la gobernación, porque la experiencia había demostrado que era casi imposible cumplir con esta obligación de la ley 1532. Además este trámite se cumplía suficientemente con la memoria manuscrita que anualmente presentaba el gobernador.

Administración de Justicia

Varios aspectos fueron objetos de reforma en este capítulo. A los jueces de paz y al juez letrado –cuyas designaciones, atribuciones y periodicidad se modificaban–, se proponía

¹⁶ *Ibíd.* p. 59. Se pretendía también con esto ajustar este estatuto al Código Rural, cuyo artículo 3º rezaba: “la posesión de las tierras fiscales será acordada por los gobiernos de los territorios, con sujeción a instrucciones que al efecto le sean comunicadas por la oficina de tierras y colonias”.

sumar una cámara de apelaciones como tribunal de alzada, y la figura del alcalde para atender las demandas de menor cuantía.

Del juez de paz

A diferencia de la elección popular prevista en la ley 1532 para los jueces de paz de los pueblos que superaran los mil habitantes, ambos proyectos proponían que los jueces de paz titulares y suplentes serían nombrados por el gobernador a partir de una terna para cada caso propuesta por la municipalidad, allí donde existiera, y directamente en los lugares donde no hubiera municipalidad. La modificación se imponía “a fin de evitar los peligros que entraña la elección popular en la concurren móviles políticos que deben alejarse de la judicatura”. El sistema de elección por ternas, inspirado en el que se usaba en la provincia de Buenos Aires, funcionaría como una elección de segundo grado, pues los representantes comunales eran los encargados de formar las ternas. Para ser juez de paz se requería *ser ciudadano argentino, mayor de veinticinco años, de honorable conducta, y saber leer y escribir correctamente*.

Se eliminaba la facultad de la municipalidad de remover al juez de paz, y se concedía al gobernador el poder de suspenderlo ante denuncias escritas de inconducta grave o incompetencia, debiendo pasar esta sumaria información al juez letrado, quien debía resolver la reposición o destitución definitiva.

La jurisdicción civil y comercial del juez de paz se aumentaba de 300\$ a 500\$ y debían atender los juicios de testamentaría *ab intestato* y herencia vacante hasta el valor de 1.000\$. La facultad correccional se extendía a los delitos que no tuviesen pena mayor de dos meses de arresto, o de multa que no exceda de 100 \$ o una y otra conjuntamente. Ello importaba el juzgamiento de las ordenanzas municipales o de policía, evitaba el recargo de trabajo en el juzgado letrado y evitaba gastos al gobierno, pues no era necesario el traslado del delincuente.¹⁷

Se los facultaba también para levantar los sumarios y remitirlos con los presos al juzgado letrado en casos de delitos que excedían los límites de su competencia, buscando reemplazar en esto a los comisarios de policía, que habitualmente se ocupaban del sumario.

¹⁷ La ley 1532 facultaba a los jueces de paz en las causas correccionales cuando la pena no excediera de cuatro días de arresto o 20\$ de multa; pero sucedía que por el código de procedimientos criminales, ya no había ninguna pena menor a cuatro días de arresto o de 20 \$ de multa.

Del juez letrado

Su nombramiento por el presidente con acuerdo del Senado, no se modificaba, pero su inamovilidad se reemplazaba por un período de cuatro años en el ejercicio de sus funciones; y su remoción por medio del juicio político, se cambiaba por el siguiente procedimiento: *los jueces letrados pueden ser denunciados o acusados ante la cámara viajera... por faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones, incompetencia revelada en sus resoluciones, y por otras causas que afectan a la dignidad de la magistratura. Recibida la renuncia, la cámara formará el sumario correspondiente, pudiendo decretar la suspensión del juez denunciado o acusado. Terminado el sumario lo elevará a la suprema corte federal, la que, con audiencia del acusado, y previa vista del procurador general de la nación, resolverá si el juez debe continuar en su puesto o debe ser separado de él.* De esta manera se los asimilaba a los jueces de la capital, que no son jueces federales de la constitución, sino que nacen de las facultades legislativas del Congreso. Relacionado con este artículo se sumaba otro estableciendo que *si la conducta de un juez letrado diese lugar a conflictos con otros funcionarios del territorio, el poder ejecutivo podrá trasladarlo a otra gobernación, sin más razón que el del mejor servicio público.* Así quedaba garantizada la independencia de la justicia, y satisfecho el clamor público de vecinos de los territorios que deseaban ver controlados a algunos jueces.

“Regularmente –decía en sus fundamentos el proyecto del ejecutivo- los conflictos son entre el juez y el gobernador. A éste, el poder ejecutivo puede exonerarlo; pero a aquél no, y ni puede acusársele, porque sólo se trata de desinteligencias entre ellos; y no hay más disyuntiva que soportar los conflictos hasta que termine su período ese juez, o exonerar al gobernador que quizá tiene la razón de su parte”.¹⁸

Los requisitos para ser juez letrado exigidos en estos proyectos eran los mismos que se habían establecido por ley de 1897: *ser argentino en ejercicio de la ciudadanía, mayor de edad y abogado con título expedido o reconocido por una universidad nacional.* Estos jueces *conocerán y resolverán en las causas que se atribuyen a los jueces en lo civil, comercial, correccional y criminal, y además, conocerán en segunda y última instancia de los recursos deducidos contra sentencias de los jueces de paz.* El proyecto del diputado Estrada contemplaba la existencia de dos jueces letrados en cada territorio, para poder separar la jurisdicción civil de la criminal.

¹⁸ *Ibíd.* p. 110

De la cámara de apelaciones

La ley 1532 otorgó la jurisdicción de alzada a la suprema corte de justicia o a las cámaras de apelaciones de la capital de la república, según los casos. La acción de estos tribunales no fue siempre eficaz sobre los jueces letrados y sus sentencias, porque las demoras producidas por la distancia y la imposibilidad de conocer *de visu* lo que en los territorios pasaba, conspiraban contra la buena administración de justicia y la correcta superintendencia que debían ejercer. Para remediar estos males, el poder ejecutivo en su proyecto de 1900 propuso la creación de dos cámaras viajeras, dividiendo la jurisdicción en dos secciones, una para las gobernaciones del sur, y otra para los territorios del norte. El proyecto de Estrada establecía una cámara de apelación para cada territorio, aunque transitoriamente admitía el funcionamiento de tres, de carácter mixto, las que tendrían asiento fijo la mayor parte del año, convirtiéndose en viajeras durante tres meses.¹⁹

Estas cámaras (creadas “al estilo de las que existen en Norte América”) se integraban con tres miembros nombrados por el presidente con acuerdo del Senado y duraban seis años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelectos. Funcionaban bajo la presidencia por turno anual de cada uno de sus miembros y hacían tribunal con el número íntegro de ellos. Eran requisitos para el cargo ser argentino, mayor de 30 años, abogado con seis años de ejercicio de la profesión o haber desempeñado alguna magistratura o empleo judicial por más tiempo. Eran removidos por el sistema de juicio político. Ejercían superintendencia y jurisdicción de alzada en los territorios. Con su instalación se pretendía acelerar el despacho de los asuntos, ya que todas las causas se iniciarían y terminarían en la misma gobernación, y por medio de ellas los jueces letrados serían objeto de una constante vigilancia.

De los ministerios fiscal y pupilar

Ambos proyectos contemplaban la creación de los cargos de agente fiscal y defensor de pobres, menores e incapaces, que no existían en la ley 1532. Serían nombrados por el presidente, y para ello debían reunir las mismas condiciones que para ser juez letrado, aunque si en el territorio no había abogado, podía nombrar a alguna persona que

¹⁹ El asiento de una se fijaba en la capital de Misiones, y jurisdicción en este territorio y en Chaco y Formosa; otra en la capital de La Pampa, con jurisdicción en este territorio y en Neuquén y Río Negro; y la tercera, en la capital de Chubut y jurisdicción en este territorio y en Santa Cruz y Tierra del Fuego. El Territorio de Los Andes -que se intentaba suprimir-, quedaba excluido de esta legislación.

contara con 50 años y cualidades de honorabilidad y competencia necesarias para desempeñarse como tal.

De la municipalidad

El proyecto de Roca y Yofre establecía que el distrito cuya población superase los 1500 habitantes, con exclusión de los indios que vivan en tribu, y cuente con un centro urbano de 300 vecinos, tendrá derecho a elegir un concejo municipal, compuesto de cinco miembros. Entre ellos elegirán un presidente, que ejercerá las funciones ejecutivas. El diputado Estrada, en cambio, proponía que *los municipios que cuenten con una población de 3.000 habitantes, de los cuales sepan leer y escribir el veinte por ciento, tendrán derecho a elegir un concejo municipal*, compuesto como el anterior. Eran elegibles los vecinos mayores de edad, con un año de domicilio en el lugar, que sepan leer y escribir (*correctamente en castellano*, en el proyecto de Estrada) y que sean comerciantes o propietarios que paguen un impuesto de 50 \$ anuales o ejerzan una profesión liberal. No se exigía ciudadanía, pues ello “importaría decretar en lo general la anulación de las municipalidades, porque la mayoría de los vecinos importantes en los territorios, en muchos lugares, es de extranjeros”. La duración del mandato, la renovación del concejo, las atribuciones y las rentas, no se modificaban. Duraban dos años en sus funciones, el cargo era gratuito y se renovaban por mitades cada año.

El proyecto de Estrada establecía que los municipios que no reunían las condiciones para tener municipalidades electivas, serían gobernados por comisiones municipales constituidas por tres personas de una lista de nueve vecinos de la localidad que propondría el gobernador al ministerio del interior. El régimen electoral tampoco se modificaba, excepto en la exigencia de tener 22 años (en lugar de 18) y un año de residencia en el lugar.

De las faltas y contravenciones y de los alcaldes

El juzgamiento de las faltas o contravenciones cuando la pena no excediera de 20 \$ de multa o de diez días de arresto, se dejaba a cargo de la policía.²⁰ En cada uno de los cuarteles en que se subdividían los distritos debía haber un alcalde y un teniente de alcalde, nombrados por el gobernador, quienes como carga pública, tendrían la función de esclarecer los delitos cometidos en su jurisdicción, aprehender a los delincuentes, recoger

²⁰ De este modo se conciliaba el código de procedimientos criminales, que facultaba a la policía a establecer penas de hasta un mes de arresto o cien pesos de multa, con el código rural, que no le otorgaba facultad alguna para aplicar penas.

los objetos que forman parte del cuerpo del delito y dar cuenta inmediatamente a la autoridad superior. Estrada, en su proyecto, les confería atribución para atender las demandas cuyo valor no excediera los 100 \$ y de cuyas resoluciones se podía apelar ante el juez de paz. Además, el alcalde era el encargado de otorgar las guías establecidas por el código rural para el transporte de ganado y tener un registro de marcas y señales.

De las comisiones escolares

Las comisiones escolares fueron instituidas por la ley de educación 1420 de 1884. Los vecindarios de 1.000 a 1.500 habitantes en las ciudades, o de 300 a 500 habitantes en las colonias y territorios constituían un distrito escolar con derecho, por lo menos, a una escuela pública y a una comisión inspectora con el título de consejo escolar de distrito, compuesta de cinco padres de familia elegidos por el consejo nacional de educación, en carácter de carga pública y duración de dos años.²¹ Los proyectos que analizamos proponían que dichas comisiones fuesen nombradas por el gobernador, se integraran con tres padres de familia domiciliados en el distrito y se ocuparan de inspeccionar el funcionamiento de las escuelas y la conducta de los maestros, e informar de ello al gobernador. El gobernador podía remover a los miembros de la comisión por razones de mala conducta o de mejor servicio.

De la representación de los territorios

El proyecto del poder ejecutivo –basado en los precedentes norteamericanos– establecía que los territorios donde existieran al menos tres municipalidades tendrían derecho a mandar un delegado a la cámara de diputados de la nación, que tendría facultad de presentar proyectos, participar de la discusión, pero no votar. Debía reunir los requisitos exigibles para ser diputado, debiendo además residir dos años en forma continua y actual en el territorio. La elección se realizaba por medio de un colegio electoral formado por la reunión de todos los concejos municipales presididos por el gobernador. Duraba lo mismo que los diputados y gozaba de iguales inmunidades, aunque su sueldo no podía exceder de la mitad de la dieta de aquéllos, y sería sufragado por los mismos territorianos.

²¹ A estos consejos les correspondía cuidar de la higiene, de la disciplina y de la moralidad de las escuelas, estimular la concurrencia de los niños a las escuelas, establecer cursos nocturnos o dominicales, promover la formación de cooperadoras y bibliotecas populares, proponer al consejo nacional de educación el personal docente, entre otras funciones.

De la legislatura

La ley 1532 preveía el funcionamiento de una legislatura local en aquellos territorios que alcanzaran a 30.000 habitantes, y reglamentaba con detalle todo lo referente a ella. El proyecto de Roca y Yofre no consideraba oportuno fijar *a priori* lo concerniente a su funcionamiento, por lo que se limitó a establecer que *cuando el crecimiento de la población y la importancia de la gobernación lo aconsejen, el poder ejecutivo propondrá al Congreso la creación de una legislatura local*. En cambio, el proyecto de Estrada lo reglamentaba con detalle: *los territorios cuya población sea mayor de 40.000 habitantes tendrán una legislatura que funcionará tres meses en el año*. Estará formada por delegados de los departamentos elegidos por el pueblo en proporción de uno cada 3.000 habitantes o fracción no menor de 1.500. Fijaba en tres años la duración del mandato, la renovación anual por terceras partes, y el cargo gratuito y obligatorio.

De la oficina de geodesia

Esta oficina, a cargo de un agrimensor y de un auxiliar, nombrados por el presidente y dependientes del gobernador, debía proceder a formar el plano catastral y registro gráfico del territorio determinando los límites generales, las divisiones administrativas y las subdivisiones en que se representa la propiedad privada y la tierra pública aún no enajenada. Aunque no era la encargada de realizar las mensuras, debía recibir las tierras mensuradas e intervenir en la toma de posesión de los terrenos que se concedieran en venta o en arrendamiento.²²

Provincialización

El hecho de que ninguno de los proyectos analizados menciona la posibilidad de otorgar autonomía política a los territorios, no significa que la negaran, pues la ley 1532 otorgó al Congreso facultad para elevar al rango de provincia al territorio que alcanzara a 60.000 habitantes. En los fundamentos los legisladores reconocen que esta es una atribución constitucional del Congreso, y que éste –siguiendo el ejemplo de Estados Unidos- debería resolver en cada caso, no siendo conveniente para ello establecer *a priori* condiciones para ello.

²² Esta oficina –que en el proyecto de Estrada se denominaba “de geodesia, agricultura y obras públicas”- fue fundamentada anteriormente, y reconocía como antecedentes una Mesa de Tierras que el poder ejecutivo autorizó en 1894 en el territorio de Misiones, y otra similar al año siguiente en La Pampa.

A pesar de que hacia 1920 varios territorios superaban la cantidad de habitantes exigida para ser provincializados, y que entre 1927 y 1950 fueron presentados numerosos proyectos tendientes a otorgar autonomía a varios territorios, la medida nunca se concretó.

Recién durante la etapa peronista comenzaron a tomarse medidas concretas respecto de una mayor autonomía de los territorios y participación política de sus ciudadanos, aunque fueron frecuentes las actitudes ambiguas al respecto.

Un avance significativo se introdujo en la reforma constitucional de 1949, que otorgó a los ciudadanos de los territorios la facultad de elegir presidente y vicepresidente de la nación. Esta medida trató de complementarse con un frustrado proyecto que pretendió habilitar a los territorianos a votar a su gobernador.

Un paso importante en la mayor representatividad de los territorios fue la creación de la figura de los delegados territoriales a Cámara de Diputados de la nación. Tal medida fue solicitada por Eva Perón a comienzos de 1951, y aunque el Congreso no sancionó una ley expresa al respecto, los delegados de territorios nacionales fueron instituidos en el marco del nuevo régimen electoral (Ley N° 14.032) sancionado el 11 de julio de 1951.

Estos delegados debían ser elegidos en la proporción de uno cada cien mil habitantes o fracción no menor de cincuenta mil, en la misma forma y época que los diputados nacionales, debiendo reunir para ello las mismas condiciones que éstos. La elección debía realizarse por circunscripciones a pluralidad de sufragios. La duración de sus mandatos y su renovación era igual a la de los diputados y gozaban de idénticas inmunidades y privilegios. Formaban parte de las comisiones permanentes o especiales de la cámara con voz y voto, pero en las sesiones de la misma no tenían voto ni integraban el Quórum, aunque tenían voz y estaban habilitados para presentar mociones y proyectos de leyes.

Dos territorios, Chaco y La Pampa, no alcanzaron a aplicar esta normativa, pues apenas, nueve días más tarde, el 20 de julio de 1951, fue sancionada la ley N° 14.037 que les otorgó la autonomía provincial, lo que evidencia la actitud cambiante del gobierno en la política de territorios nacionales. Al debatirse este proyecto, la Unión Cívica Radical, de acuerdo con su plataforma electoral, propuso que la provincialización se hiciera extensiva a todos los territorios que superaban los 60.000 habitantes, es decir, Misiones, Río Negro, Formosa, Neuquén y Chubut, aunque se impuso el criterio de la mayoría peronista de

limitar la concesión a los dos territorios mencionados. Sin embargo, la ley N° 14.249 sancionada por iniciativa del presidente Perón el 10 de diciembre de 1953 dispuso la provincialización del territorio nacional de Misiones.

La última normativa dictada antes de la provincialización de las demás gobernaciones, fue la ley N° 14.315 de 1954 orgánica de los territorios nacionales que, tras los frustrados intentos antes mencionados, finalmente modificó la ley 1532 de 1884. El proyecto fue impulsado por los delegados territoriales de Tierra del Fuego, Misiones, Comodoro Rivadavia, Formosa, Chubut, Santa Cruz, Neuquén y Río Negro.

Esta norma estableció además que en los territorios de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz debía funcionar una legislatura local, constituida por 16 miembros, elegidos directamente por el pueblo por el sistema de lista incompleta (12 por la mayoría y 4 por la minoría). También facultó a sus ciudadanos para elegir gobernador y vicegobernador, por votación directa y a simple pluralidad de sufragios. Legisladores y Ejecutivo tendrían una duración de seis años en el cargo. Las localidades con más de 500 inscriptos en el padrón electoral podían elegir a los miembros del Concejo Municipal; excepto en la ciudad capital, donde el gobernador era el jefe inmediato y local, debiendo delegar esas funciones en un intendente nombrado por él. El Poder Ejecutivo Nacional se reservaba el derecho de remover al gobernador y vice cuando desempeñaren sus funciones contrariando a la constitución nacional o a la presente ley y por notoria inconducta.

Finalmente, como condiciones para la provincialización estableció que el territorio

“debía contar con medios económicos y condiciones sociales que permitan su autonomía y administración y gobierno, que pueda atender a las necesidades del régimen de justicia y de educación”.

En los debates previos se repitieron conceptos vertidos cuando se provincializaron Chaco y La Pampa. La minoría radical manifestó su acuerdo con el contenido de la nueva ley, pero entendía que la misma debía regir sólo para los territorios que aún no reunían las condiciones para su autonomía. Por ello, por despacho de minoría de la comisión pertinente, propuso declarar provincias a Formosa, Río Negro, Neuquén y Chubut.

De todas maneras, se impuso el criterio de la mayoría. Sin embargo, tras la movilización de los habitantes de varios territorios, especialmente de Formosa, Río Negro y

Neuquén, que solicitaron al presidente Perón la autonomía provincial, éste promovió la ley que les otorgó el carácter de provincias argentinas. Por ley N° 14.408 el 28 de junio de 1955 fueron provincializados los territorios de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz. La ley no consignaba el nombre de los dos últimos sino sólo sus límites, con la particularidad de que Santa Cruz comprendía Tierra del Fuego, islas del sur Atlántico y Sector Antártico Argentino.²³

²³ Martha Ruffini. “Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”. En: *Avances del Cesar*, Año V, Nro. 5, 2005; Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Historia, Centro de Estudios Sociales Regional. Rosario, Argentina. Pp. 132-148

Martha Ruffini. “Perón habla a los territorios”. La creación de nuevas provincias argentinas en el discurso estatal (1946-1955)”. En: *Hib Revista de Historia Iberoamericana*, 2012, vol 5, N° 2, pp. 62-81

Hugo Humberto Beck. “La etapa peronista en Formosa. Población, economía y política en la transición del territorio a la provincia”. En: *XI Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Córdoba, Academia Nacional de la Historia, 2001 (separata).