

Publicado en: *Revista NORDESTE* segunda época.

Serie Investigaciones y Ensayos n° 26.Historia. Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Humanidades.Resistencia, 2007; pp. 3-22.

FEDERALISMO Y CIUDADANIA POLITICA EN LA MIRADA DE LOS JURISTAS ARGENTINOS SOBRE LOS TERRITORIOS NACIONALES.

Martha RUFFINI *

A partir de 1880, la coalición política que llevó a la presidencia a Julio Argentino Roca (1880-1886) inició el proceso de consolidación estatal y procuró desarrollar las bases para la continuidad de la expansión del modelo de crecimiento basado en la exportación de productos primarios. Se reorganizó y estructuró el Estado, mediante la creación del aparato administrativo, de seguridad y el sistema legal. La centralización estatal fue la nota más visible de este proceso, que en el campo político se tradujo en la adopción de un modo de dominación oligárquico, que impedía la participación política de vastos sectores de la sociedad.

La necesidad de ampliar la superficie de tierras disponibles para la expansión de la agricultura y la ganadería y, a la vez, brindar una imagen de seguridad jurídica y de orden en la frontera, llevó a concretar en pocos años la conquista militar del sur y del este argentinos, hasta entonces en manos indígenas. De esta manera se incorporó al esquema productivo una considerable extensión de tierras, indispensables para garantizar la continuidad del modo de acumulación dominante.

Para hacer efectiva la penetración estatal en estos espacios, se debía adoptar una organización que fuera funcional a un gobierno central que estaba situado a considerable distancia de los mismos. No bastaba con proclamar la soberanía en estas nuevas tierras: había que hacerla realidad y para ello “el largo brazo del Estado” debía desplegarse y garantizar que su desarrollo estuviera en armonía con los fines e intereses estatales. Las expresiones vertidas por los legisladores afirmaban que el Estado Nacional debía mantener un estrecho control y vigilancia sobre estos espacios, autoarrogándose el rol de “tutelar” su desarrollo cívico y material, hasta su completa incorporación a la Nación como provincias autónomas.

* Doctora en Historia (UNLP). Docente e Investigadora del Centro Universitario Regional Zona Atlántica de Viedma, de la Universidad Nacional del Comahue.

La organización política de estos espacios fue pensada, en consonancia con estas ideas, con una total dependencia funcional y presupuestaria del gobierno nacional. La centralización estatal fue vista como una manera de evitar la autonomía de sus autoridades que, en razón de las grandes distancias y ante la cercanía inquietante de naciones extranjeras, podía resultar potencialmente peligrosa e imposible o muy difícil de controlar y sojuzgar.

La forma elegida fue la de los territorios nacionales, de inspiración norteamericana. Creados por ley del Congreso Nacional en 1884¹ como un apéndice unitario en un país pretendidamente federal, constituyó la manera elegida por el Estado Nacional para la integración de los espacios hasta entonces bajo dominio indígena.

El Estado adoptó, en consonancia con el modelo político de las “elites” que dio lugar a prácticas políticas tuteladas y restricciones en el ejercicio de la ciudadanía (Villavicencio, Susana, 2002), una modalidad de desarrollo cívico y político que hemos caracterizado como “*republicanismo tutelado*”². En sí mismo este concepto traducía una organización política que en la letra de la norma, reprodujo en los territorios el esquema republicano con división funcional en poderes, pero reservó para el Estado el arbitrio en la aplicación de esta organización. Era el Estado el que discrecionalmente decidía si debía o no otorgarse la provincialización y la instalación de legislaturas previstas por la ley, decisión tomada en función de la observación del crecimiento de los territorios y su grado de conciencia cívica. De esta manera el Estado asumía un rol omnipresente y principal decisor, sin participación ciudadana y dejando así escasos resquicios para la iniciativa de las autoridades territoriales. Este

¹ La ley N° 1532 del 18 de octubre de 1884 creó las siguientes gobernaciones: Misiones, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Se incluyó entre los nuevos territorios a la gobernación del Chaco, creada por ley N° 576 del 18 de octubre de 1872, que había organizado su gobierno y fijado límites en forma provisoria hasta que se dictara la ley general para los territorios nacionales. Esta ley de 1872 sirvió de base para las discusiones legislativas de 1883-1884. En 1951 fueron provincializados Chaco y La Pampa, en 1953 se provincializó Misiones y en 1955 los restantes territorios patagónicos con la excepción de Tierra del Fuego que fue provincializado en 1990.

² La expresión es nuestra y es acorde con las consideraciones vertidas en las fuentes documentales -especialmente los diarios de sesiones del Congreso Nacional- que señalan claramente que este era el rol que debía cumplir el poder público con respecto a los territorios nacionales: control y vigilancia del desarrollo político y de la conciencia cívica de los habitantes de los territorios nacionales y en función de ellos decidir su incorporación a la vida política con plenos derechos.

“republicanismo tutelado” fue la nota distintiva de la relación Estado-Territorios Nacionales a lo largo de los casi setenta años de su existencia.

El *status* territorial fue planteado entonces como transitorio, e implicó la organización y administración de nueve entidades nacionales dependientes del poder central cuyos habitantes irían adquiriendo progresivamente los atributos básicos de la ciudadanía, a través de la difusión de principios republicanos y la progresiva ampliación de sus derechos políticos, en la medida en que fueran demostrando capacidades cívicas que los hicieran merecedores de una incorporación plena a la Nación.

En la práctica esta situación implicó la coexistencia, en el mismo espacio, nacional, de espacios autónomos con habitantes que gozaban de derechos políticos plenos – los de la Capital Federal y los de las provincias- y espacios centralizados con habitantes con derechos políticos restringidos (los de los territorios nacionales). Y también significó para algunos territorios como Río Negro una involución en sus derechos políticos, ya que la anterior pertenencia jurisdiccional a la provincia de Buenos Aires entre 1820 y 1878 había implicado que en este territorio se ejercieran con anterioridad derechos políticos plenos, al participar los habitantes de la margen sur de Río Negro en las elecciones nacionales.

Esta situación de minoridad y marginalidad de los territorios que en conjunto ocupaban dos tercios de la superficie nacional se tradujo en un estrecho control sobre las esferas de la administración territorial y sobre los funcionarios territoriales, limitados considerablemente en su accionar, lo que los convertía en meros delegados del gobierno central, ejecutores de las decisiones del gobierno; pero también en la restricción de los derechos políticos de sus habitantes -en tanto capacidad de elegir y ser elegidos- ejercidos exclusivamente en el ámbito municipal, para localidades con población superior a mil habitantes.

A contrapelo de las afirmaciones esgrimidas por los legisladores de esa época, que postulaban que el desarrollo ciudadano y el progreso material de los territorios constituían condición excluyente para decidir su conversión en provincias, en la letra de la ley fundacional de los territorios se terminó adoptando un criterio numérico para otorgarles, por ejemplo la instalación del poder legislativo territorial (treinta mil habitantes) y la provincialización (sesenta mil), desechándose a la vez la posibilidad de incorporar representantes de los territorios ante el Congreso, figura prevista en el proyecto original de 1883. A pesar de que muchos territorios alcanzaron en poco tiempo el piso

mínimo de habitantes estipulado por la normativa, las legislaturas nunca fueron instaladas y la provincialización se demoró inexplicablemente. La ineffectividad de la ley fue así una constante denunciada pero no subsanada en la vida de los territorios nacionales.

Una Argentina que aparece como dual y contradictoria, pero profundamente coherente con la matriz ideológica restrictiva que originó la formulación alberdiana de la República posible, cuya vigencia podemos llevar, a través del caso de los territorios nacionales, hasta la provincialización concretada durante el segundo gobierno de Juan Domingo Perón (1952-1955)³.

La presencia de los territorios nacionales suscita entonces numerosos interrogantes acerca de la persistencia de entidades centralizadas y controladas por el gobierno nacional durante casi setenta años, evidentemente acordes con el esquema centralizador y excluyente impuesto durante el orden conservador pero poco entendible si pensamos que la existencia de los territorios se mantuvo sin modificaciones sustanciales no sólo en estas instancias de democracia restringida sino también en momentos de democratización política impulsado por el gobierno radical entre 1916 y 1930, que no logró reparar la situación de marginalidad política de los territorios nacionales.

La modificación de la ley orgánica de los territorios fue reclamada desde los actores e instituciones más representativas del campo político y cultural. Si bien el Estado reconocía discursivamente la necesidad de reforma y aplicación de la ley de 1884, no hubo decisión política alguna que acompañara y diera sustento a estas aseveraciones. No faltaron voces que reclamaban una mayor autonomía para los territorios: periodistas, legisladores, hombres de letras, figuras de los territorios, medios de prensa nacionales y territoriales bregaron en pos de solucionar el olvido en el que se hallaban inmersos los territorios, sin respuesta alguna por largo tiempo.

De ellos queremos rescatar a los juristas que dedicaron importantes espacios de su producción escrita a los territorios nacionales y que crearon una rama del derecho -el derecho público territorial- centrada en el estudio de la organización territorial Siguiendo a Víctor Tau Anzoátegui (2001), consideramos juristas a los estudiosos de la Ciencia del Derecho, que eran reconocidos como juristas debido a su actividad universitaria y su desempeño

³ Para un análisis del proceso de provincialización durante el peronismo Cfr Ruffini, Martha (2005), "Peronismo, Territorios Nacionales y Ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización", *Avances del CESOR N° 5*, Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, 2005; pp. 132-148

en la magistratura, que realizaron tesis doctorales o se distinguieron como catedráticos universitarios, produciendo textos de repercusión en la vida intelectual. Si bien no hemos hecho un análisis generacional de los mismos, en líneas generales seleccionamos aquellos autores ubicados entre finales del siglo XIX y 1940 cuya producción impactó decisivamente y fueron formadores de opinión acerca de la peculiar situación de los territorios nacionales.

El análisis de sus ideas y opiniones acerca de los territorios nacionales resulta relevante si pensamos en la importancia numérica e influencia de los abogados en el elenco político estatal durante la etapa conservadora, lo que nos lleva a observar su producción como caja de resonancia de un pensamiento común, difundido y compartido por los principales actores políticos y a detectar en la emergencia de ideas propias o contrapuestas al discurso oficial la progresiva aparición de un pensamiento que tiende a autonomizarse y diferenciarse del campo estatal.

Sin embargo, observamos también que la mayoría de los autores considerados no desempeñaban cargos en el poder judicial ni en el staff de funcionarios del gobierno. Se dedicaban a la producción de textos jurídicos y a las cátedras universitarias. Por ello sus expresiones adquieren mayor relevancia al pensarlas como afirmaciones de un novel campo jurídico que en cierta medida no está estrechamente vinculado con los intereses estatales y por ello puede expresarse más libremente, pero que evidentemente su pensamiento influye en las esferas gubernativas, debido a la inserción ya mencionada de los abogados en el elenco estatal.

En este sentido advertimos dos momentos diferenciados en las expresiones de los juristas: un momento inicial en el que prevalece el acuerdo y consenso acerca de los postulados y motivaciones rectoras de la creación y organización de los territorios, aunque con algunas advertencias vinculadas con la restricción de los derechos políticos, que se extiende hasta finales del siglo XIX; y un segundo momento de disenso y reclamo ante la pasividad estatal y el incumplimiento de la ley en lo relativo a la ampliación de los derechos políticos de los territoriales, que podemos observar claramente a partir de la década de 1930.

Evidentemente la llamativa perdurabilidad de los principios fundacionales de los territorios por casi setenta años y la resistencia del Estado Nacional a realizar una modificación de su ley orgánica, considerada desde todos los actores políticos y sociales como “vetusta y anacrónica” y lo que es más

sintomático, la recurrente ineffectividad de la ley, fue un proceso que para poder ser interpretado adecuadamente debe ser visto sin duda alguna desde las motivaciones e intereses estatales pero también desde los diferentes actores sociales y culturales que apoyaron o criticaron este proceso.

La consideración del aporte de los juristas intenta iniciar el camino para desbrozar esta red de actores operantes en su comportamiento y acción, para hallar claves explicativas a la perdurabilidad de una organización política que debió ser transitoria y rápidamente incorporada a la Nación con derechos plenos.

La conformación del campo jurídico argentino.

Es innegable la participación de los abogados en el elenco gobernante argentino hasta la década de 1940. La mayoría de los funcionarios nacionales, legisladores nacionales y provinciales eran abogados hasta 1946, en que esta proporción se reduce notablemente con el peronismo.

A través de esta profesión, se podía adquirir prestigio, influencia política y riqueza. Un grupo selecto de los abogados se ocupaba fundamentalmente de la enseñanza y el ejercicio de la magistratura.

Las aulas universitarias daban la posibilidad de difusión de doctrinas e ideas trasuntadas en textos y publicaciones que circulaban por el mundo académico y político. La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires era en este sentido, junto con la de Córdoba, una usina de ideas y pensamientos acerca de la justicia y lo jurídico, que se expresará colectivamente en la generación de juristas de 1910 responsable de la consolidación y autonomización del saber jurídico.

La constitución de un campo jurídico propio se entronca con los cambios en la vida política y económica argentina de fines del siglo XIX que tuvieron su correspondiente impacto en la misma concepción de la justicia y el rol autoasignado de los juristas frente a ella.

La renovación en el ámbito de las fuentes del Derecho deja de lado paulatinamente la idea de la justicia como expresión de los derechos individuales para dar paso a una concepción mas centrada en criterios sociales. La crítica y superación del positivismo, la necesidad de abordar el estudio del

Derecho dentro del marco societal y privilegiar en la formación de los futuros abogados no sólo la preparación profesional sino también el conocimiento de la cultura jurídica constituyeron postulados fundamentales de los juristas del temprano siglo XX (victor Tau Anzoátegui, 2001)

Asimismo, y como resultante de estas innovaciones, la primera década del siglo XX presenció la constitución de un campo autónomo al diferenciarse el jurista de otras ocupaciones intelectuales y profesionales que hasta entonces aparecían unidas a su figura tales como la historia, la política, la diplomacia, la literatura.

Como ingredientes de esta progresiva diferenciación, se generalizan las especializaciones de los abogados en alguna rama específica del Derecho de la mano de una creciente inserción en las aulas universitarias- especialmente en Buenos Aires, Córdoba y La Plata- como así también en los medios de prensa especialmente capitalinos. Los juristas de las primeras décadas del siglo XX son profesores, tratadistas, jueces y abogados.

Su inserción en el Estado se advirtió claramente durante la vigencia del orden conservador (1880-1916), para disminuir sensiblemente a partir de la década de 1940. La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires fue, en este sentido, una institución de influencia prevalente en el dotamiento de elencos políticos. Es innegable la participación de los abogados en el Congreso, en los elencos ministeriales, en los altos cargos de la administración pública. Su papel en la burocracia era esencial ya que proporcionaban los instrumentos legales necesarios para el perfeccionamiento y modernización del aparato ejecutivo y judicial.

Pero su reconocimiento como juristas no se basaba en la inserción política sino en el ejercicio de la magistratura, en la enseñanza y producción universitaria. Sus interpretaciones se difundían a través de textos, conferencias, reportajes periodísticos en los que frecuentemente sentaban posturas acerca de cuestiones que tenían en el Derecho su fuente y también su explicación.

En este sentido, los territorios nacionales ocuparon la atención de los juristas durante largo tiempo. El análisis de su normativa, la comparación con otras similares- EEUU, Brasil, Venezuela-, la falta de aplicación de la misma, las problemáticas que la centralización y la restricción de los derechos políticos planteaban debían ser analizadas y respondidas desde el derecho, privilegiando esta consideración sobre toda otra cuestión política presente. Con esta premisa, y sobre todo a partir de la década de 1930, los juristas buscaban así una forma

mas de diferenciación, presente sobre todo en aquellos estudiosos sin vínculo alguno con el elenco gubernativo.

Por ende, era dable esperar que la voz de los juristas se hiciera oír frente a la situación de subordinación y marginalidad que la existencia de los territorios planteaba. Si bien en sus escritos intentaron apartarse de la política y lo político, sus argumentaciones trasuntan esta dualidad entre justificación normativa y razón política, emitiendo frecuentemente juicio de valor o consideraciones particulares.

El rol desempeñado por los juristas en este sentido – que aún no ha sido analizado por la historiografía- como actores políticos que recogen el pensamiento estatal y como hombres de leyes que bucean en el derecho para interpretar, justificar y argumentar la organización peculiar de los territorios, que hace visible la marginalidad, la restricción y la exclusión política, resulta esencial si queremos plantearnos el desarrollo de la visión de la justicia y lo jurídico, su relación con el Estado Nacional y la incidencia social del Derecho como herramienta de cambio.

Para ello hemos seleccionado sus voceros más representativos, aquellos de cita ineludible en todo tratado o exposición y que ejercieron considerable influjo sobre la formación de los abogados a partir de mediados del siglo XX. También hemos rescatado las tesis doctorales que se ocupan de los territorios nacionales, en algunos casos dirigidas por funcionarios políticos relevantes, expresión de opiniones formadas y fundadas sobre la base del derecho vigente.

Sus expresiones y reflexiones acerca de cuestiones de carácter político como son las que planteaba la existencia misma de los territorios nos permitiría advertir posturas comunes o divergentes que nos hablarían de una toma de posición creciente del novel campo jurídico frente al Estado.

Los juristas y la organización territorial: compartiendo argumentaciones con el Estado Nacional.

La primera tarea que asumieron los juristas fue la de explicar la naturaleza de los territorios nacionales, su origen histórico y su inserción dentro del esquema federal propuesto por la Constitución. Para ello debieron precisar el alcance de la noción territorios nacionales y superar la tendencia predominante en el Congreso Nacional que a partir de 1884, solía definir a los territorios por lo que no eran, sin verter definición alguna para ellos ni aclarar suficientemente que rol les cabía en la Nación como espacios centralizados, sujetos al tutelaje estatal pero insertos en la estructura republicana argentina.

Si bien hallamos las expresiones de época más difundidas como “provincias incoadas”, “sociedad en embrión”, “estados en gestación”, los juristas rápidamente avanzaron en una definición al acudir a su origen histórico⁴.

Así fueron expresando que los territorios no eran Estados sino simples divisiones administrativas de la Nación, creaciones naturales o artificiales derivadas del cumplimiento del mandato constitucional, situados en espacios exteriores a las provincias.

Sobre esta base, el destacado jurista Segundo Linares Quintana definió a los territorios como *“divisiones administrativas ex lege del suelo de la Nación, situadas fuera de los límites provinciales, de carácter temporario, sometidos a la legislación y jurisdicción del gobierno nacional, que están destinadas a convertirse en provincias tan pronto como acrediten o demuestren capacidad para el gobierno propio”*⁵.

Esta visión recogía las expresiones de fallos emanados de las Cortes nacionales que al fundarse, determinaron la naturaleza de los territorios basada en la ley y constituyó la definición adoptada y reproducida en diversos debates legislativos y documentos oficiales así como en los trabajos de investigadores de los territorios.

⁴ Manuel Avila Méndez expresaba que eran extensiones de tierra que quedaron fuera de la civilización en 1880: *“Ellos no representan propiamente un elemento constitucional orgánico en nuestro sistema político. No son provincias. Carecen de toda autonomía”* Avila Mendez, Manuel (1894), *Organización y gobierno de los Territorios Nacionales*, Tesis doctoral dirigida por el Dr. Miguel Nogues, Universidad de la Capital, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco; p 14.

⁵ Linares Quintana, Segundo (1941), *Derecho Público de los Territorios Nacionales argentino y comparado*, tesis doctoral laureada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales con el premio Mario Carranza, Buenos Aires, p 49.

Los juristas señalaron los antecedentes norteamericanos, marcando algunas similitudes y diferencias con la organización del país del norte, recurrentemente traída a colación por los legisladores como la inspiradora de la ley de 1884⁶.

En ese sentido se criticó la falta de previsión de los legisladores argentinos al no insertar un estadio transaccional en el pasaje de territorios a Estados, que acompañara la ampliación gradual de facultades y derechos para los territorios así como la inexistencia de leyes específicas para cada territorio, que provocaba una homogeneización falaz que desconocía las reales necesidades de los mismos⁷.

Expresaban en este sentido que los territorios fueron organizados en forma uniforme y homogeneizante, con real desconocimiento de sus potencialidades, lo que evidentemente obstaculizaba su desarrollo futuro.

En consonancia con las argumentaciones del Congreso, la provisionalidad de la organización territorial mereció un apoyo inicial de los juristas, que señalaron que era acorde con la potestad estatal de organizar y administrar estos espacios. Afirmaban que la escasa población y recursos, la carencia total de educación hacían necesaria la tutela del Estado, argumentos repetidamente invocados por los legisladores en sus discursos.

El destacado jurista y político, integrante del reformismo liberal Joaquín V. González va más allá aún al afirmar que en ese sentido se justifica la restricción de los derechos políticos hasta tanto adquieran la capacidad necesaria para un desarrollo autónomo: *“...la posición de estos gobiernos no es idéntica a los de las provincias y de la Nación: es de educación y aprendizaje para el pleno ejercicio de los poderes de un gobierno de Provincia. Pero en cuanto se componen del pueblo y este es parte integrante del de la Nación, tienen todos los derechos civiles reconocidos a todo individuo, más no así los derechos políticos, que son parte del gobierno mismo y de los que pueden ser*

⁶ Ya en el mismo mensaje que acompaña el proyecto de ley presentado en 1883 se expresaba que *“Tratándose de zonas extensas que serán ocupadas bien pronto por una población laboriosa y atento al espíritu de nuestras instituciones, es conveniente dictar una ley general que establezca las autoridades, fije sus atribuciones, reglamente su ejercicio y garanta a los habitantes las libertades y derechos declarados en la Constitución Nacional como acertadamente se ha hecho en los Estados Unidos de América”*: Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, año de 1883, Tomo I, sesión del 1º de agosto, p.791.

⁷ Avila Méndez, Manuel (1894), *Territorios Nacionales...* op.cit, pp.30-37. Ver también Villanueva Torcuato (1900), *Derecho Constitucional y Administrativo. Territorios Nacionales*. Tesis doctoral para optar al título de Doctor en Jurisprudencia. Universidad de la Capital, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Imprenta Oswald y Cia; pp. 13 y ss.

privados hasta que obtengan plena capacidad”. Esta cualidad provisional o preparatoria, está fundada en la Constitución misma, que establece que pueden admitirse y crearse nuevas provincias ⁸

En este esquema restrictivo, justificaron también las facultades mínimas otorgadas a los gobernadores, deslizando la opinión que debería ser ampliadas convenientemente conforme avance el desarrollo moral y material de estos espacios. Muy pocos criticaron la instalación de gobiernos militares en los territorios, considerando natural esta disposición en función del carácter prevalente de frontera de los mismos⁹.

Obviamente la organización de la justicia letrada concitó la atención temprana de los juristas. Las grandes distancias que separaban las localidades implicaban una jurisdicción inabarcable para los jueces que residían en la capital de los territorios. La inamovilidad en el cargo no se justificaba y era peligrosa, ya que la autonomía de hecho que gozarían estos funcionarios, alejados del poder central, requeriría que esta prerrogativa judicial no fuera aplicada para los jueces territoriales.

Resultan elocuentes las expresiones del jurista Carlos Galigniana Segura en este sentido al referirse a la justicia letrada: “... *hay que restringir su acción de manera que el poder ejecutivo de un modo indirecto pueda controlar y vigilar sus actos y poder en cualquier momento desviarlos del mal camino que hubieran tomado*” ¹⁰ .

En consonancia con estas ideas, en 1897 una reforma parcial de la ley N° 1532 eliminaba la inamovilidad de los jueces letrados, sujetándolos a un lapso de cuatro años con posibilidad de reelección.

Pero con el paso del tiempo esta supresión de la estabilidad en el cargo se reveló ineficaz. Nuevamente serán los juristas quienes señalen las dificultades de la periodicidad, que atentaba contra el desempeño de los jueces, quienes

⁸ González, Joaquín V (1897), *Manual de la Constitución Argentina*, concordado con las obras completas del autor. Edición ordenada por el Congreso de la Nación, Buenos Aires, Angel Estrada; p. 447. Joaquín V. González fue Ministro del Interior en 1901 y Senador Nacional en 1904.

⁹ Cfr por ejemplo Villanueva, Torcuato (1900), *Derecho Constitucional y Administrativo. Territorios Nacionales...* op.cit; p 16 y 38.

¹⁰ Cfr Galigniana Segura, Carlos, *Territorios Nacionales...* op.cit, pp.46. Expresiones similares en Avila Méndez, Manuel (1894), *Territorios Nacionales...* op.cit, p. 45 y Villanueva, Torcuato (1900), *Derecho Constitucional y Administrativo. Territorios Nacionales...* op.cit; p 40.

debían obtener el favor oficial para ser reelecto. La distancia del gobierno central motivaba frecuentes licencias de los funcionarios judiciales para ir a Buenos Aires y circular por los despachos oficiales en pos de la continuidad de su mandato¹¹.

Pero el gobierno nacional no dio marcha atrás con la decisión y la situación de la justicia letrada se mantuvo sin modificaciones hasta el final de la etapa territorial.

La compatibilidad del sistema constitucional con el esquema territorial.

Un aporte sustancial realizaron los juristas al analizar la relación de la estructura territorial con el sistema constitucional y responder de esta manera a las numerosas críticas y los interrogantes que suscitaba la coexistencia de las provincias soberanas y autónomas con espacios centralizados y dependientes como los territorios.

Es importante recordar que no estamos hablando de sistemas puros ya que la Constitución de 1853 adoptó una forma de gobierno federal con un sistema representativo y republicano con rasgos presidencialistas. La fórmula alberdiana propuso una solución federativa para resolver la inserción de las provincias dentro de un sistema de dominación nacional, fragmentando la soberanía en una soberanía nacional y soberanías locales preservadoras del equilibrio necesario para evitar la concentración del poder.

Pero este sano principio fue desvirtuado con el aumento de las facultades presidenciales que constituyeron el germen de futuras distorsiones en la práctica y ejercicio del sistema.

Por ende sí bien no podemos soslayar que nuestro federalismo argentino era más aparente que real, y que en la etapa del orden conservador las provincias habían transferido derechos y poderes a la Nación a través de la supresión de las milicias provinciales y la posterior organización del servicio militar y la unificación monetaria e impositiva por ejemplo, mucho se había debatido acerca de un verdadero federalismo visto más como aspiración que con posibilidad real de concreción.

¹¹ Cfr Linares Quintana, Segundo (1941), *El gobierno de los territorios*, Conferencia pronunciada en el Instituto Popular de conferencias el 23 de agosto de 1940, Buenos Aires, p.34; Solá, Ricardo (1929), *Contribución al estudio de las leyes orgánicas de los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Penitenciaría, p.76.

La inserción de los territorios dentro del esquema federal fue analizada en función de su naturaleza constitucional. Los juristas coincidieron en general en considerar a los territorios como una creación constitucional, en función de las facultades otorgadas por el artículo 67 de la Constitución Nacional de 1853/60.

Sin embargo la coexistencia de espacios federalizados con espacios centralizados resultaba una cuestión teórica difícil de elucidar. Y la implantación del “*republicanismo tutelado*” suscitaba muchas dudas en los estudiosos de los territorios. Si bien al diseñarse la ley de 1884 se había trasladado a los territorios la división funcional del poder público del Estado Argentino, la concentración de poderes sobre los territorios en manos del Ejecutivo y consiguientemente las fuertes restricciones en las atribuciones de las autoridades territoriales así como la negación de la participación política de los habitantes en elecciones nacionales -violatoria de la igualdad constitucional ante la ley-, resultaban elementos poco compatibles con el esquema republicano,.

Las primeras respuestas partieron de los juristas quienes en sintonía con la visión de los legisladores afirmaron la necesidad y conveniencia del estadio territorial. Para ellos la circunstancia de que la ley de 1884 previera mecanismos republicanos en la vida de estos territorios constituía una garantía que compatibilizaba el sistema territorial con el constitucional vigente.

Asimismo la adopción de un principio descentralizador para los territorios que evitase la concentración del poder en manos de una autoridad única aseguraba el equilibrio necesaria para adaptar este sistema al federalismo.

Otras argumentaciones iban más allá y partían de una observación de la realidad, al expresar que no había tal incompatibilidad entre centralización y descentralización, ya que las mismas provincias autónomas contenían en si resabios de autoritarismo, no sólo por el manejo “caudillesco” que hacían sus gobernantes del poder político sino también por carecer los partidos o departamentos provinciales de autonomía plena¹².

¹² Cfr González, Joaquín V (1897), *Manual de la Constitución Argentina* concordado con las obras completas del autor, edición ordenada por el Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires, Angel Estrada, p 447-454; Estrada, José Manuel (1927), *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. III, Buenos Aires, pp. 167-168; Bielsa, Rafael (1929), *Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración*, Vol. I; Linares Quintana, Segundo (1941), *Derecho Público de los Territorios Nacionales...* op.cit, p 77-81.

Bajo esta óptica los juristas justificaron entonces la coexistencia de ambos sistemas alegando que no eran incompatibles ni en los principios ni en la organización. Pero no dejaron de advertir que el incumplimiento de algunas disposiciones de la ley de 1884 y las restricciones al ejercicio de los derechos políticos conformaban una amenaza latente para este republicanismo incipiente y tutelado establecido por la legislación.

Por ello afirmaron, sin voces disonantes, que se debía propiciar la incorporación política gradual de estos espacios tal como se había realizado en la experiencia norteamericana.

Manuel Avila Méndez advertía en 1894 que *“Mantenerlos indefinidamente como territorios nacionales sin elevarlos al rango de provincias implica falsear el sistema federal, contrariar la índole de nuestras instituciones y el espíritu de la Constitución Nacional”*¹³

Los juristas afirmaban que el mantenimiento del esquema dual se justificaba si el *status* territorial era provisorio. Si la conversión en provincias no se concretaba en un lapso prudencial, la esencia del sistema republicano federal quedaría amenazada seriamente:

*“ Es una verdad primaria de nuestro derecho político... que el gobierno de la Nación no puede mantener perpetuamente las gobernaciones territoriales bajo su exclusiva jurisdicción. Si la Nación adoptó para su gobierno la forma “representativa, republicana y federal” es lógico afirmar que ninguna porción dilatada de su suelo puede quedar para siempre excluida de la acción directa de un gobierno que revista tal forma... Nadie podrá pretender el pupilaje perpetuo de los territorios nacionales: eso sí que importaría sublevarse contra la forma de gobierno federal de la República y excluir de ella perpetuamente a casi la mitad del territorio de la Nación”*¹⁴

De esta manera los juristas emitían una advertencia clara al Estado y dejaban sentada postura acerca de la defensa del sistema en tanto en cuanto su provisionalidad no se convirtiera en una “provisionalidad permanente”, como efectivamente sucedió con el paso del tiempo.

¹³ Avila Méndez, Manuel (1894), *Organización y Gobierno de los Territorios Nacionales...* op.cit; p 14.

¹⁴ Comentarios de Avalos, Angel (1920), *Problemas del federalismo argentino...* op.cit, p 155. Similares expresiones en González Calderón, Juan (1928), *Doctrina Constitucional*, Buenos Aires, Lajouane, p. 197.

Contemporáneamente a la creación de los territorios nacionales, los juristas se ocuparon de definir y argumentar el alcance de la noción de los territorios nacionales y justificar en función de su provisionalidad, su peculiar organización. En este sentido sus opiniones marcharon, con escasas disidencias que constituyen en realidad advertencias, al compás de las acciones y argumentaciones estatales, demostrando que la lógica política inficionaba sus interpretaciones y atravesaba sus argumentaciones.

Pero esto no les impidió dejar sentada postura acerca de la peligrosidad del sostenimiento del status territorial por largo tiempo, que afectaría el esquema republicano federal y haría imposible justificar la restricción de los derechos políticos. .

Aspectos tempranamente denunciados: la ineffectividad de la ley fundacional de los territorios y las restricciones en los derechos políticos

En lo atinente a la ley de territorios de 1884 las críticas de los juristas se centraron en tres aspectos: el carácter general de la ley, el incumplimiento de sus disposiciones y la escasa adaptabilidad de la norma a las necesidades y evolución de los territorios.

En consonancia con las expresiones oficiales, fue considerada una ley antigua, pensada para otro momento de la Argentina, y por tanto ineficaz para el presente.

Tempranamente los juristas advirtieron que la ley era más bien obstaculizadora que facilitadora del desarrollo de los territorios.

En 1900 en su tesis doctoral Torcuato Villanueva expresaba que los resultados de la ley de territorios “... *no han sido muy notables, quizá porque los poderes que se conceden a las autoridades de los territorios son muy limitados, quizá porque la gestión de los intereses de esa mitad del suelo argentino ha sido algo desatendida, o tal vez porque en la práctica haya habido cierto espíritu restrictivo de las atribuciones de las autoridades por parte del gobierno nacional*”¹⁵.

¹⁵ Villanueva Torcuato (1900), *Derecho Constitucional y Administrativo...* op.cit; pp.15-16.

En el mismo sentido, Lucio V.López con singular dureza manifestaba que la norma era anacrónica y por tanto obstructora del progreso y su escasa aplicación convertía a los territorios en “meras dependencias coloniales”, cuasi gobernaciones militares ¹⁶.

El responsable de esta situación era el Estado Nacional. En 1911, Manuel Zorrilla expresaba que “*Los territorios nacionales quedaron reducidos a simples y subalternas reparticiones sujetas de la manera más absoluta a la tutela del gobierno nacional que debía percibir sus entradas, nombrar y pagar sus empleados, proveer a la satisfacción de sus primeras necesidades y tomar todas las medidas que desde un principio se hicieron notar por su ausencia o exigüidad*” ¹⁷

Se criticó también la falta de concordancia entre la ley y las necesidades reales de los territorios, que desconocidos en gran medida por el Estado, impedía la consecución de objetivos de crecimiento político, económico y social.

Las limitaciones impuestas a las autoridades territoriales fue otro aspecto señalado, sobre todo en lo referente al gobernador del territorio, al igual que la gratuidad en los cargos locales, que atentaba contra la real disponibilidad para su ejercicio ¹⁸.

Si bien en los círculos oficiales – como el ministerio del Interior- se reconocía reiteradamente la necesidad de reforma y en el Congreso los legisladores se expresaban en igual sentido ¹⁹, los numerosos proyectos de ley presentados al respecto, tanto del ejecutivo nacional, como de las diferentes bancadas así como de particulares tuvieron escaso tratamiento y no merecieron sanción alguna, durmiendo “el sueño de los justos” en los escritorios oficiales.

¹⁶ Lopez, Lucio V (1902), *Derecho Administrativo Argentino*, Buenos Aires.

¹⁷ Zorrilla, Manuel (1911), *Prácticas administrativas*, Buenos Aires, Talleres Optimus.

¹⁸ Villanueva, Torcuato (1900), *Derecho Constitucional y Administrativo. Territorios Nacionales...* op.cit; pp.15-16; Linares Quintana, Segundo (1933), *Los Territorios Nacionales ante la Constitución y la ley, Estudio constitucional, legal y doctrinario del problema de los territorios federales*, Buenos Aires Talleres Porter; p.4.

¹⁹ Cfr Congreso Nacional, Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, año de 1889, Tomo I; sesión del 27 de agosto; Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, año de 1918, Tomo I, sesión del 1º de julio, p. 31; año de 1921, Tomo II, sesión del 21 de agosto, p. 204 entre otros; Ministerio del Interior, *Memoria presentada al Congreso nacional de 1899 por el Ministro del Interior Felipe Yofré*, Buenos Aires, la Tribuna, 1899, Tomo I; *Memoria presentada por el Ministro del Interior Joaquín V González* correspondiente a los años 1901-1904, Buenos Aires, 1904, entre otros.

Pero el aspecto que fue más tratado por los juristas fue el de la restricción de los derechos políticos para sus habitantes. Aquí se apartaron netamente de la postura oficial y manifestaron fuertes desacuerdos, basados en consideraciones de derecho político, con la situación territorial. Este fue un tópico de preferente atención para los juristas, que se ocuparon en denunciar la exclusión como generadora de desigualdad.

En 1895 Carlos Galignana Segura criticó la marginación en las elecciones nacionales: : *“No creo justa esta diferencia entre ciudadanos del mismo país regidos por las mismas leyes y para quienes nuestra carta fundamental consagra la más perfecta igualdad”*²⁰ .

Propuso entonces que los territorios podrían constituir uno o más distritos electorales como una primera forma de inserción. Pero al tratar la cuestión de las autoridades territoriales, reconoció que a los territorios les faltaban condiciones básicas para tener autoridades propias, como población, recursos materiales y educación, postura similar a la mantenida por Ricardo Solá en 1929.

Por su parte Torcuato Villanueva señaló la inferioridad política de los habitantes territoriales y su discordancia con los principios democráticos constitucionales y con los principios de la República.

En esta cuestión el jurista González Calderón trasladó la responsabilidad al Congreso que *“... no se preocupa de su permanente incapacidad política y no oye las justas reclamaciones que de vez en cuando formulan los habitantes de estos territorios para que se les reconozca la mayoría de edad política o por lo menos algunos derechos primordiales al gobierno propio”*²¹ .

Brego en este sentido por la instalación del delegado parlamentario y reclamó insistentemente la atención del Congreso Nacional sobre los territorios.

Pero indudablemente fue el constitucionalista Segundo Linares Quintana²² la figura emblemática en el tema territorios, asociado indisolublemente al reclamo por una mayor inserción política de los mismos. No solo por las numerosas

²⁰ Galignana Segura Carlos (1895), *Territorios Nacionales*, Tesis, Universidad Nacional de la Capital, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Imprenta La Mendocina, p.56.

²¹ González Calderón, Juan (1928), *Doctrina constitucional...* op.cit; p.196.

²² Segundo Linares Quintana. Abogado.Doctor en Jurisprudencia. Profesor de la Universidades de Buenos Aires y La Plata. Encargado del Boletín de la Biblioteca del Congreso.

obras en las que trabajó este tema, entre ellas su tesis doctoral de más de 400 páginas, sino también por ser el fundador de la rama del Derecho dedicada al estudio de los territorios - Derecho Público Territorial- desarrollado a partir de 1930 y difundido a través de la labor docente de Linares Quintana en las Universidades de Buenos Aires y La Plata.

Esta rama estudiaba las instituciones jurídicas que regían la organización, gobierno y administración de los territorios nacionales, instituciones que eran vistas desde el punto de vista histórico, legal, doctrinario, jurisprudencial, práctico y desde la legislación comparada. Bajo esta óptica, el Derecho Público Territorial condensaba los aportes de los juristas que tempranamente se ocuparon de los territorios.

Segundo Linares Quintana dedicó varias obras y dictó conferencias referidas a la ciudadanía en los territorios. En su trabajo *Derecho Público de los Territorios* consideró injusta la restricción constitucional que impide que el pueblo de los territorios participe de las elecciones de la fórmula presidencial”: *...no puede haber ninguna duda que el Presidente lo es de toda la Nación-entendida por esta toda la superficie comprendida dentro de las fronteras del país, incluyendo los territorios, parte integrante de la Nación y no sólo las provincias y la Capital Federal. Sostener lo contrario sería un absurdo.*”²³

Según este autor, la omisión constitucional era entendible para 1853, cuando los territorios eran prácticamente desconocidos; pero a *posteriori* debió subsanarse mediante una enmienda constitucional.

Sin embargo, hasta 1952, el gobierno no permitió la participación de los habitantes de los territorios en elecciones nacionales, subrayando y sosteniendo la condición de minoridad política con la que habían sido estigmatizados desde su nacimiento.

Asimismo consideró que la ausencia del delegado parlamentario fue un “acto consciente y deliberado “ que afectaba sensiblemente las posibilidades de mejoras en los territorios postura recogida de juristas como Manuel Avila Méndez, Carlos Galignana Segura, Torcuato Villanueva, Juan González Calderón y Ricardo Solá.

²³ Linares Quintana, Segundo (1941), *Derecho Público de los Territorios Nacionales...* op.cit, p.92.

Linares Quintana expresaba que las prevenciones de los legisladores con respecto a la “naturaleza híbrida de los delegados que son diputados pero no tienen las facultades de tales” no son atendibles si consideramos a los delegados no como legisladores sino como simples individuos admitidos al debate, no como miembros de las cámaras legislativas.

Adhirió a la postura predominante que sustentaba que los delegados se insertaran en la Cámara de Diputados que al representar al pueblo puede fácilmente considerar su representación como miembros informantes, con voz pero sin voto ²⁴.

Linares Quintana sostuvo la necesidad de eliminar las desigualdades entre las provincias y los territorios a través de la provincialización que robustecería el sistema federal. Consideró que ya, con el paso del tiempo, resultaban inconsistentes las argumentaciones de 1884 acerca del manejo político de los territorios por parte de caudillos locales o partidos nacionales y que es el Estado el único responsable de la desigualdad evidente con las provincias.

En este aspecto Linares Quintana al igual que Juan González Calderón se distanciaron de las opiniones del resto de los hombres de leyes, evidenciando que la provincialización no mereció un acuerdo generalizado de los juristas. La exigencia numérica era justificada en función de la necesidad de evitar la primacía de criterios partidistas poco equitativos.

Se trasuntó fuertemente en la mayoría de los juristas las prevenciones sostenidas y compartidas por los legisladores acerca de preservar a los territorios para que no repitan la historia de las provincias, gestadas en medio de agónicas luchas fratricidas. No creían que fuera posible una provincialización abrupta; eran partidarios de la gradualidad y bregaban por el establecimiento previo de instancias participativas como las legislaturas.

Se afirmaba que el funcionamiento del legislativo territorial obraría como instancia pedagógica eficaz para la limitada vida cívica de los habitantes.

Pero los juristas advertían acerca de la ambigüedad de la ley, que no deslindaba claramente las atribuciones de esta institución y su relación con el ejecutivo

²⁴ Linares Quintana, Segundo, *La representación parlamentaria de los territorios nacionales*, Buenos Aires, Porter; p. 32 y pp.91-99.

territorial y nacional²⁵. En este sentido los juristas reclamaban que el Estado debía atribuirse un mayor control sobre el accionar de la legislatura.

En una posición más extrema, Torcuato Villanueva propuso excluir a determinados actores sociales- empleados nacionales, militares, indígenas- de la composición de la futura territorial para evitar que el ejecutivo nacional ejerciera influjo sobre sus decisiones.

En cambio, Linares Quintana y González Calderón mantuvieron sus posturas en pos de la ampliación política plena, bregando esencialmente por la provincialización.

Como vemos, los juristas más destacados elaboraron una justificación legal para la existencia de los territorios, afirmando su compatibilidad con el sistema republicano federal, pero coincidieron en denunciar la restricción de derechos políticos plenos. Afirmaban que el sostener en el tiempo esta limitación había acentuado la inferioridad de los habitantes que requerían de ensayos piloto previos antes de gozar de la autonomía plena.

En este sentido los juristas reclamaron legislaturas y delegado parlamentario, manifestando dudas acerca de los efectos de una provincialización sin práctica política previa.

En sus escritos se observa que se hallaban informados de todos los proyectos presentados al Congreso, que citaban profusamente, y en ocasiones insertando un análisis crítico de los mismos. Pero a la inversa no se advirtió en los discursos de los legisladores mención alguna a las opiniones de los juristas, por lo menos en forma expresa hasta 1930.

Parecería ser- y este aspecto debe ser profundizado- que estas posturas críticas vertidas por los juristas si bien debieron haber circulado por las esferas estatales – no nos olvidemos la extracción jurídica de gran parte de los funcionarios y legisladores- pero no fueron utilizadas toda vez que éstas contradecían en parte el discurso oficial.

²⁵ La ley N° 1532 determinaba la forma de elección de los integrantes de la Legislatura pero no precisaba convenientemente sus funciones. En su artículo 55 facultaba a esta institución a votar impuestos locales, ordenar obras públicas y dictar disposiciones convenientes para el adelanto, fomento y gobierno del territorio. El Gobernador podía vetar sus resoluciones pero la Legislatura mantenía su voluntad a través del derecho de insistir sobre su sanción original con los dos tercios de votos.

El gobierno por su parte mantuvo el mismo tono de denuncia y reconocimiento diagnóstico de las situaciones de marginalidad política mencionadas, pero la *capitatis diminutio* de los territoriales resultó inmodificable hasta mediados del siglo XX, a pesar de las voces disonantes que se alzaron en este sentido como las de los juristas.

A modo de conclusión

El sistema político instalado en Argentina desde 1880 acentuó la centralización estatal y provocó una ruptura del equilibrio de las fuerzas políticas reforzando las tendencias centrípetas hacia la unificación del poder. El modo de dominación oligárquico, el control ejercido sobre la sucesión presidencial, la intervención del gobierno central en la política interna de las provincias fueron los vectores de prácticas políticas excluyentes que caracterizaron por largo tiempo el régimen político argentino.

Es por ello que la creación de los territorios nacionales puede enmarcarse como un aspecto más de la tendencia centralista dominante. El mantenimiento por parte del gobierno central de estructuras gubernativas al estilo unitario aseguraba no solo el estrecho control de las noveles gobernaciones sino también la preservación de un espacio privilegiado para el ejercicio del poder político.

La llamativa vigencia de los principios fundacionales de 1884 se sostuvo incólume por casi setenta años. La ineffectividad de la ley no fue subsanada porque no existía la voluntad política para hacerlo. La vulnerabilidad del sistema normativo tiene aquí una de sus expresiones más acabadas, al gestar normativas cuya aplicación será considerada de efectos de dudosa previsibilidad o dilatada innecesariamente a lo largo del tiempo.

La restricción en los derechos políticos de los habitantes del territorio, reconocida y sostenida por el Estado y denunciada por los juristas, creó una categoría diferente de ciudadanos anticipadora de los futuros excluidos del siglo XX: los ciudadanos nominales de los territorios, portadores de responsabilidades pero marginados de la arena electoral.

Esa Argentina dual, contradictoria, de ciudadanos diferenciados y leyes de eficacia relativa nos advierte acerca de las contradicciones de un orden democrático aún en conformación y que vio interrumpido su proceso de

consolidación a partir de 1930 con la irrupción de los quiebres del orden constitucional y su legado represivo.

Esta cristalización de una organización político administrativa excluyente que con escasas alteraciones soportó el embate de las transformaciones motivadas por los diferentes momentos históricos, conservando intacta su lozanía, nos habla de la existencia de elementos de larga duración en nuestra estructura política cuya consideración puede y debe aportar a los interrogantes que plantea la peculiar conformación de la democracia argentina y su debilidad intrínseca a partir de 1930, reflejada en la tensión permanente entre autoritarismo y democracia: un comportamiento estatal signado por la primacía de lo político; la contradicción entre la sanción de una norma y su aplicación efectiva, reveladora de que el metapoder estatal se hallaba sometido a presiones y disputas; la presencia de consensos convalidantes propio de un Estado liberal carente aún de desarrollo y la permanencia regresiva de habitantes con derechos restringidos y espacios centralizados de corte unitario en una Argentina que se decía Republicana, Representativa y Federal.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

Avila Méndez, Manuel. *Organización y Gobierno de los Territorios Nacionales*. Universidad de la Capital, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Director: Miguel N. Nogues, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1894.

Bas, Arturo. *Derecho Federal Argentino. Nación y provincias*. Con la síntesis de la doctrina de 1432 fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional relativos a materias contenidas en la obra y las decisiones parlamentaras aplicables a las mismas, Buenos Aires, Abeledo, 1927.

Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración*, Buenos Aires, 1929; Tomo I.

Favaro, Orietta, “Realidades contrapuestas a los Estados provinciales: los Territorios Nacionales”, *Realidad Económica N° 144*, Buenos Aires, IADE, 1997; pp. 79-96.

Galigniana Segura, Carlos. *Territorios Nacionales, Tesis*. Universidad de la Capital, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Director de Tesis: José V Zapata, Buenos Aires, Imprenta La Mendocina, 1895.

González, Joaquín V. *Manual de la Constitución Argentina*. Concordado con las obras completas del autor. Buenos Aires, Angel Estrada, 1897.

González Calderón, Juan A. *Doctrina Constitucional*, Temas trascendentales de Derecho político, derecho público provincial y municipal. Cuestiones de derecho y jurisprudencia constitucional. Buenos Aires, Lajouane, 1928.

Leoni de Rosciani, María Silvia. "Territorios Nacionales", Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo 8, Buenos Aires, Planeta, 2001; pp. 43-76.

Linares Quintana, Segundo. *Concordancias del proyecto de ley orgánica de los territorios nacionales remitido por el Poder Ejecutivo nacional al Honorable Congreso el 23 de agosto de 1938 con la legislación, jurisprudencia y bibliografía nacional y extranjera*. Buenos Aires, 1940.

Linares Quintana, Segundo. *Gobierno y Administración de la República Argentina. Derecho Constitucional y Administrativo Argentino y Comparado*. Buenos Aires, Tipográfica editora, 1946; Tomos I y II.

Linares Quintana, Segundo. *Derecho Público de los Territorios Nacionales argentino y comparado*, Tesis doctoral laureada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales con el premio Mario Carranza, Buenos Aires, 1941.

Linares Quintana, Segundo. *El gobierno de los Territorios Nacionales*, Conferencia pronunciada en el Instituto Popular de Conferencias el 23 de agosto de 1940, Buenos Aires, 1941.

Linares Quintana, Segundo. *Introducción al estudio del Derecho Público de los territorios Nacionales*, Buenos Aires, 1936.

Linares Quintana, Segundo. *La representación parlamentaria de los territorios nacionales*, Buenos Aires, talleres Porter, 1934.

Linares Quintana, Segundo. *Los territorios nacionales ante la Constitución y la ley. Estudio constitucional, legal y doctrinario del problema de los territorios federales*, Buenos Aires, Talleres Porter, 1933.

Lobato, Mirta Zaida. El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916), *Nueva Historia Argentina*, Tomo V; Buenos Aires, Sudamericana, 2000.

Solá, Ricardo. *Contribución al estudio de las leyes orgánicas de los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Penitenciaría, 1929.

Tau Anzoátegui, Víctor. “Pensamiento jurídico y acción legislativa”, Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo 8, Buenos Aires, Planeta, 2001pp. 403- 444.

Villanueva, Torcuato. *Derecho Constitucional y Administrativo. Territorios Nacionales*, Tesis presentada para optar al Doctorado de Jurisprudencia. Universidad de la Capital, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, Imprenta Oswald, 1902.

Villavicencio, Susana. “La (im)posible República”, Boron, Atlio (Comp.), *Filosofía política Contemporánea, Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires, CLACSO, 2002; pp.81-93.

Zorrilla, Manuel. *Prácticas administrativas*, Buenos Aires, talleres Optimus, 1911.