



INVESTIGACIONES
 Nº 7 – 2010
 ISSN 1851-3522
 Buenos Aires, Argentina
www.salvador.edu.ar/juri/publicaciones.htm



LA CONSTITUCION SANTAFESINA DE 1921
 -UN CONFLICTO INSTITUCIONAL OLVIDADO-
 [1921 CONSTITUTION SANTAFESINA - A FORGOTTEN INSTITUTIONAL CONFLICT]

PEDRO ANTONIO BOASSO¹

Resumen: La provincia de Santa Fe fue una de las más prolíferas en el dictado de constituciones, amén de haber sido la sede de las Convenciones en 1853 y de todas las reformas constitucionales en el orden nacional. En esta oportunidad tataré el conflicto de la Constitución Santafesina de 1921.

Abstract: The province of Santa Fe was one of the most prolific in the dictation of constitutions, beside of having been the siege of the Conventions in 1853 and of all the constitutional reforms in the national order. In this opportunity tataré the conflict of the Santafesina Constitution of 1921.

Palabras clave

CONSTITUCIÓN – SANTA FE - CONFLICTO

Key words

CONSTITUTION - SANTA FE - CONFLICT

1. Introducción

La provincia de Santa Fe ha sido una de las más prolíferas en el dictado de constituciones, además de haber sido la sede de las Convenciones en 1853 y en todas las reformas constitucionales en el orden nacional.

¹ Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

La historia del derecho constitucional argentino puede ser dividido en dos períodos bien diferenciados: el primero está formado por las constituciones dictadas con anterioridad a 1853, y el segundo por las sancionadas por imperativo del art. 5 de la Constitución Nacional.

En el primer período, no todas las provincias sancionaron cuerpos legales con entidad suficiente como para ser consideradas verdaderas constituciones, y otras que si bien las proyectaron, no llegaron a ponerse en vigencia, como el caso de Buenos Aires. Muchos de dichos cuerpos legales carecen actualmente de valor desde el punto de vista jurídico, y solamente resultan útiles para estudiar el ambiente social y político de la época.

En la provincia de Santa Fe se dictaron en este período el Estatuto provisorio de 1819, y la Constitución de 1841. El primero, si bien contenía algunas disposiciones tendientes a afianzar los derechos individuales, el verdadero objetivo lo constituía la organización del poder en manos del gobernador Estanislao López.

Concluidas las luchas intestinas y habiendo comenzado el país a transitar la senda definitiva de la organización nacional, Santa Fe es una de las provincias que más reformas constitucionales produce durante el siglo XIX.

A la primera constitución de este período, sancionada en 1856, le suceden reformas dictadas en 1863, 1872, 1883, 1890, 1900 y 1907, si bien con distinta entidad cada una de ellas; a punto tal que algunas constituyen reformas integrales y otras solamente pequeños retoques sin mayor trascendencia. A simple vista podemos advertir que cada diez años se produce una reforma.

Esta velocidad en producir modificaciones de textos constitucionales, bastante inusual para la época, encuentra su explicación en el vertiginoso desarrollo que experimentó la provincia en el último cuarto del siglo. Basta un solo dato.

Hacia 1860 Santa Fe se encontraba ubicada en séptimo lugar dentro del contexto de las provincias argentinas en orden a su población, detrás de Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Santiago del Estero y Tucumán. Hacia 1895, al finalizar la centuria, había ascendido al segundo puesto siendo aventajado solamente por Buenos Aires merced al aluvión inmigratorio que se derramó en innumerables colonias agrícolas y virtualmente catapultó a la ciudad de Rosario como la segunda ciudad del país cuando apenas treinta años era un miserable caserío.

Precisamente, este crecimiento socio-económico de la provincia no fue de ninguna manera proporcionado. Por diversas razones que escapan al ámbito de este trabajo basta señalar que la mitad norte no se vió beneficiada de manera sustancial con la inmigración, manteniendo su característica de explotaciones ganaderas más bien extensivas siendo su epicentro la ciudad de Santa Fe, que mantenía el control político de la provincia merced a su historia secular.

En el sur, en cambio, el desarrollo vertiginoso de las colonias agrícolas que canalizaban su producción a través del puerto de Rosario, constituyeron un formidable polo económico que con el correr de los años no se resignó a continuar dependiendo de la ciudad capital, reclamando un grado de participación política acorde con su evolución. Una de esas manifestaciones lo constituyó la modificación de la constitución vigente a ese momento, que desembocaría en la frustrada reforma de 1921.

2. El desarrollo de la Convención

Como consecuencia de la situación de contraste entre el norte y el sur de la provincia descrita anteriormente, se agudizó la necesidad de reformar la Constitución imperante en ese momento.

El fruto del descontento en el sur de la provincia se materializó en la creación el 20 de noviembre de 1908 de la Liga del Sur, movimiento político que encuentra a su frente a Lisandro de la Torre, quien concibe a la nueva agrupación como “una concentración de voluntades de los habitantes del Sur en defensa de su autonomía y contra el localismo absorbente de la ciudad capital ; acto de protesta y de defensa contra la absorción irritante y expresión de fe en sus propias aptitudes para realizar los fines del gobierno libre. . . .”²

El programa de la Liga consiste en :

- a) reforma amplia de la Constitución,
- b) reforma del Colegio Electoral y del Senado, haciéndolo proporcional al número de habitantes,
- c) concesión a cada distrito rural a elegir las autoridades policiales, la comisión de fomento, la Justicia de Paz y un Consejo Escolar,
- d) autonomía municipal para las ciudades de Rosario y Casilda. Intendente electivo, y sanción de una nueva ley electoral que establezca la representación de las minorías, y
- e) reconocimiento a cada localidad de un porcentaje fijo de la recaudación que en ella se realice.

Estas inquietudes se traducen en el “Petitorio de reformas constitucionales y legislativas” entregado a la Legislatura de Santa Fe el 18 de mayo de 1909.

Ningún resultado concreto se obtiene con la misma, pero constituye el primer antecedente de nuestra Constitución.

En 1912 el senador Gerardo Constanti presentó un proyecto amplio de reformas a la Constitución, mereciendo el mismo resultado negativo. En 1916 el gobernador radical Manuel Menchaca envía otro proyecto en el mismo sentido.

En 1918 un nuevo proyecto fue tratado y aprobado por la Cámara de Diputados, pero al no tener la aprobación en el Senado por no haberse considerado, el mismo naufragó.

Resulta relevante mencionar estos prolegómenos, para poner de manifiesto que la reforma de la Constitución de 1900 no constituía solamente un propósito exclusivo de la Democracia Progresista, sino que de alguna manera implicaba un tema recurrente en la política local, ya que estaba siempre presente y prueba el convencimiento de la necesidad de la reforma.

Veamos los cambios producidos desde la primera petición de reforma realizada por la Liga del Sur. En primer término, esta había desaparecido como agrupación política, para dejar paso en 1914 a la formación del partido Demócrata Progresista. Este resulta de la integración de ocho partidos provinciales en ese momento en el ejercicio del gobierno en sus respectivas provincias, y de dos partidos de oposición, en Santa Fe y Entre Ríos³

Las notas principales de la nueva agrupación política pueden resumirse así: laicismo, antimilitarismo y en lo económico una suerte de moderado progresismo.

Vamos a detenernos por un momento en la primera de estas características, de trascendental importancia para entender lo sucedido con posterioridad con la nueva Constitución. Ya desde sus comienzos, la Liga del Sur postulaba como elemento esencial

² MOLINAS, Ricardo y BARBERIS, Santiago, “El Partido Demócrata Progresista”, *Biblioteca Política Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983, pp. 38-41.

³ SWEENEY, Ernest y DOMINGUEZ BENAVIDES, Alejandro, *Robustiano Patron Costas, una leyenda Argentina*, Buenos Aires, EMECE, 1998. Integraron originariamente el Partido Demócrata Progresista las siguientes fuerzas conservadoras del interior: Liberal y Autonomista de Corrientes, popular de Mendoza, Concentración Catamarqueña, Unión Conservadora de Entre Ríos, Concentración Cívica de San Juan, Liga del Sur de Santa Fe, Concentración popular de Córdoba y Unión provincial de Salta.

de su plataforma la neutralidad del Estado en materia religiosa, la separación de la Iglesia y del Estado, la enseñanza laica y el divorcio.

Pese a que sus miembros se esfuerzan en explicar que no debe confundirse esa raigambre laicista con una postura antirreligiosa⁴, no puede dejar de advertirse en el accionar del partido sobre todo a través de su gestión al frente de la provincia en el período 1932 – 1935 una cierta animosidad contra la Iglesia Católica en muchos de los hombres del gobierno.

Esto, unido al empeño con que fueron defendidas estas posturas, muchas veces en contraposición con el sentir de la mayoría de la población en esa época, hacen pensar que el fracaso de la reforma proyectada en 1920 se debió en buena medida al carácter de irrenunciable con que pretendieron imponerse en su momento. Oportunamente analizaremos en profundidad esta idea.

Hacia 1920 profundas transformaciones políticas y económicas habían sacudido a la sociedad argentina; algunas producidas como consecuencia de acontecimientos de envergadura mundial como la Gran Guerra, y otros de carácter interno producto de la evolución de nuestro sistema electoral. En efecto, hacia 1912 se produce la apertura del horizonte político con la sanción de la llamada “ ley Saenz Peña” que posibilita el acceso de la Unión Cívica a la competencia electoral primero dejando de lado su postura de abstención, y el ejercicio del poder en 1916 con la llegada de su líder, Hipólito Irigoyen a la Presidencia de la Nación.

No obstante, apenas sancionada la reforma electoral, fue en la provincia de Santa Fe donde por primera vez se aplicó la misma en 1912. Tres partidos concurren a los comicios: El viejo Partido Nacional, la Liga del Sur y la Unión Cívica Radical, quien finalmente se impuso consagrando nuevo gobernador en la fórmula integrada por Manuel Menchaca y Ricardo Caballero⁵.

El 14 de mayo de 1920 tuvieron ingreso en la Cámara de Diputados dos proyectos prácticamente idénticos presentados por la Democracia Progresista por la minoría y la Unión Cívica Radical por la mayoría . Ambos proyectos pasan a la comisión de legislación, donde son fundamentados el primero por el diputado Bertotto y el segundo por el diputado Fernández. Finalmente, el 18 de junio fue aprobado por unanimidad el proyecto de la mayoría, haciendo lo mismo el Senado, por lo que se convierte en la ley 2003⁶.

El mencionado texto legal establecía en su art. 1 la necesidad de la reforma de todos los arts. de la Constitución de 1900, excepto el art. 4 que era el que fijaba la capital de la provincia en la ciudad de Santa Fe. El art. 3, objeto de tantas discusiones futuras fijaba como sede de la Convención la ciudad de Santa Fe, la que debía reunirse dentro de los treinta días posteriores a la celebración de la elección de los convencionales constituyentes, y podía durar noventa días para llevar adelante las reformas.

El art. 5, por su parte prohibía a la Convención expresamente prorrogar o disminuir el término de su mandato.

Las sesiones preparatorias. Producida la elección, la Convención reunió en sesiones preparatorias los días 28 y 29 de octubre y 3 de noviembre de 1920. Las elecciones fueron solamente cuestionadas en el Departamento San Lorenzo, donde el candidato Demócrata Progresista, Enzo Bordabehere, sostenía la realización de elecciones fraudulentas. Finalmente, se aprobaron todos los diplomas de los convencionales electos⁷.

⁴ MOLINAS y BARBERIS, “El Partido Demócrata Progresista... (2), pp. 52-55.

⁵ CARCANO, Miguel Angel. *Saenz Peña, la revolución por los comicios*, Buenos Aires, Eudeba, 1977.

⁶ PEREZ, Napoleón, *La verdadera Constitución de Santa Fe*, Rosario, Pomponio, 1932, p. 39.

⁷ Actas Constituyentes de la Convencio, t. 1, pp. 80-81.

Ya desde el comienzo de las sesiones preparatorias se advirtió que el plazo otorgado por la ley de convocatoria resultaba escaso. A tales fines, en la segunda sesión preparatoria celebrada el 29 de octubre de 1920 se nombró una comisión de seis miembros con la finalidad de que “aconseje a la Convención acerca de la interpretación que debe dársele a la ley de convocatoria”. La misma, (integrada por Francisco Correa, Emilio Cardarelli, Víctor Pesenti, P. Casado Carlos Paganini y Luis María Mattos), se expidió a través de un proyecto de resolución que decía : Art. 1º) Fíjase el día 15 de marzo de 1921 para la iniciación de las sesiones de la Convención. Art. 2º) El período de sesiones deberá durar noventa días. Art. 3º). Comuníquese a la Legislatura y al Poder Ejecutivo a los efectos a que hubiere lugar⁸.

El miembro informante de esa comisión, Dr. Cardarelli, al sostener en el recinto el proyecto antedicho llevó como argumento que el término fijado por la ley de convocatoria era verdaderamente escaso y resultaba imposible estudiar todos los temas a considerar: “Se trata, de la reforma general de la Constitución de la provincia, en una hora en que están en boga muchísimos problemas y se proponen soluciones de actualidad. No es posible venir a deliberar dentro de esta honorable asamblea sin hacer un estudio completo de todas las cuestiones que puedan surgir. Considera además, que se encuentra la honorable convención en un verdadero caso de imposibilidad para desempeñar el mandato que se le ha conferido en el plazo de 90 días – si ha de entenderse ese plazo de 90 días desde que se constituyó-”.

Planteado el problema práctico, no dejaba de reconocer los peligros: “ Si bien es cierto que entrañaría un verdadero peligro el admitir que esta constituyente pueda prolongar el tiempo de su existencia indefinidamente...” “y admitir casos análogos que se prestaron a abusos” “Es cierto que hay precedentes de convenciones que han prorrogado sus sesiones por términos verdaderamente largos, como ocurrió con la de Buenos Aires”.

El convencional Correa, por su parte, si bien sostuvo la tesis que es facultad de la convención fijar el término de la duración de las sesiones, no dejó de reconocer que era una teoría discutida en materia de derecho político, en virtud de lo cual decidió comunicarse la decisión a los restantes poderes políticos.

Ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo hicieron ninguna observación a la comunicación efectuada.

Esa comunicación fue hecha para “salvar toda cuestión que se pudiera suscitar mañana, relacionada con la ley de convocatoria”, dijo Cardarelli. Sus palabras resultaron verdaderamente proféticas.

No puede dejar de reconocerse una suerte de “buena voluntad” para obrar en armonía con los demás poderes, que sin embargo no fue suficiente para evitar el desencadenamiento del conflicto.

Aprobada la resolución por unanimidad, sin que ningún convencional hiciera siquiera uso de la palabra para oponerse, se pasó a tratar la metodología de trabajo de la Convención.

La misma comisión, encargada de elaborar un proyecto que contemplara la metodología de trabajo de los convencionales, elaboró una resolución, también aprobada por unanimidad, que puede resumirse de la siguiente manera: Art. 1º) Se nombraban seis comisiones parciales, de cinco miembros cada una, con la finalidad de redactar los anteproyectos parciales de la reforma. Ellas se denominarían: 1) Preámbulo, derechos y garantías y régimen del trabajo; 2) Poder Legislativo, juicio político y reforma de la constitución; 3) Poder Ejecutivo; 4) Poder Judicial, institución de enjuiciamiento; 5)

⁸ PEREZ, *La verdadera Constitución de Santa Fe ...* (6), p.43.

Régimen Municipal y régimen electoral; 6) Régimen económico y educación. Estas comisiones debían expedirse antes del 15 de enero de 1921, remitiendo sus despachos a la comisión central. Art. 2º) Se nombraba una comisión central, formada de nueve miembros, encargada de presentar el proyecto definitivo. Debía presentar su despacho definitivo como máximo el 1 de marzo de 1921, el que se imprimiría y distribuiría entre los convencionales⁹.

Numerosos proyectos fueron presentados a las comisiones particulares¹⁰, y al momento de iniciar sus deliberaciones ya había un proyecto de la minoría de la comisión central. La mayoría, en cambio no logró producir un despacho unificado en el plazo establecido primigeniamente, por lo que la Convención no pudo dar inicio a sus deliberaciones el día 15 de marzo como estaba previsto.

Por esta causa, recién el 18 de abril, casi un mes después de lo previsto inicialmente, comenzaron a tratarse en el plenario las reformas proyectadas. Ese día fueron ingresados los dos proyectos de reforma integral de la Constitución: el de la mayoría de la Comisión Central (integrada por los convencionales Armando Antille, Emilio Cardarelli, Agustín Araya, Ramón López Domínguez, Víctor Pesenti y Torcuato Arzeno); y el despacho de la minoría, que suscribieron los convencionales Francisco Correa, Enrique Thedy y Antonio Cafferata (este último en disidencia con respecto a las reformas proyectadas para el Preámbulo y los arts. 5, 70 y 77 de la constitución entonces vigente)¹¹.

La cuestión electoral. Apenas iniciadas las sesiones con el ingreso de los dos proyectos de reformas, y acalladas las voces de sus miembros informantes (el convencional Antille por la mayoría y Enrique Thedy por la minoría), surgió el primer conflicto en el seno de la misma que produjo nuevas demoras en el desarrollo de las sesiones.

Dicho conflicto tuvo su origen en la pretensión del partido Radical, contenido en los arts. 23, 30 y 36 del proyecto de la mayoría, que producía reformas sustanciales en la parte atinente a cuestiones electorales. En este sentido, el art. 23 del proyecto establecía: “la representación política tiene por base la población ciudadana”.

Pero el meollo de la misma se encontraba contenida en los arts. 30 y 36. En virtud del primero, se dividía a la provincia en cinco círculos electorales, y por el segundo se establecía la base de la representación: “los diputados serán elegidos a razón de uno por cada quince mil habitantes o fracción no menor de tres mil quinientos, debiendo elegir: el primer círculo seis diputados y cuatro senadores, el segundo ocho diputados y cinco senadores, el tercero nueve diputados y cuatro senadores, el cuarto siete diputados y cuatro senadores y el quinto quince diputados y cinco senadores”¹².

Veamos ahora los habitantes de cada una de estas circunscripciones electorales: el primero lo formaban 79.000 habitantes, al segundo 123.000, al tercero 151.000, al cuarto 151.000 y el quinto 383.000.

De la comparación de los habitantes con el número de los representantes a elegir surge con claridad meridiana la desproporción: basta un simple ejemplo: el primer círculo (zona norte), con 79.000 habitantes elige tantos diputados y senadores como el cuarto con

⁹ Fueron presentados 29 proyectos de reformas, cada uno de los cuales versaba sobre una determinada materia (por ejemplo el régimen educacional) o respecto de alguno de los poderes del Estado.

¹⁰ Sesión ordinaria del 18 de abril de 1921, *Actas Constituyentes*, t. 3, , pp. 138 y 158.

¹¹ El primer círculo estaba formado por los departamentos General Obligado, Vera, Nueve de Julio y San Justo ; el segundo por los departamentos San Javier, Garay, la Capital y San Jerónimo; el tercero por los departamentos San Cristóbal, Castellanos, Las Colonias y San Martín; el cuarto por los departamentos Belgrano , Iriondo, Caseros y San Lorenzo; y el quinto por los departamentos Rosario, Constitución y General López. Los tres primeros círculos corresponden a la zona norte de la provincia y los dos restantes a la zona sur.

¹² PEREZ, *La verdadera Constitución de Santa Fe ...* (6), p. 49.

151.000 (zona sur); y el quinto círculo con 383.000 habitantes solamente elige cinco senadores, lo mismo que el segundo con 123.000. A nadie escapaba el sentido último de la reforma: acentuar el predominio de la zona norte de la provincia, liderada históricamente por la ciudad de Santa Fe, y de mayoría radical en desmedro de la zona sur, con mayor población extranjera que constituía la base de la Democracia Progresista¹³.

Apenas conocido el despacho de la mayoría, se produjo un verdadero revuelo en todo el sur y en el seno del partido Demócrata. Las autoridades de este último, reunidos en Rosario el 22 de Abril resolvieron protestar por medio de todos los medios legales a su alcance de todo intento de reforma que persiga la discriminación del sur de la provincia¹⁴.

Por su parte, los convencionales demócratas, resolvieron dos días después no concurrir al seno de la convención hasta no sea retirado el proyecto de la mayoría en ese punto conflictivo.

De esta manera, quedó sin *quorum* la convención desde el 18 de abril hasta el 14 de mayo, lapso de aproximadamente un mes, durante el cual, sin perjuicio de discutir la cuestión religiosa, (que se desarrolló durante las sesiones en minoría los días 23, 24 y 30 de abril) la convención no pudo sesionar válidamente.

El proyecto de la mayoría produjo una división de opiniones en el seno del partido radical, ya que una fracción del mismo se manifestó en contra del mismo en ese punto, siendo esa minoría disidente la que logró el retorno de los convencionales demócratas.

A estos fines, el radicalismo encargó a Manuel Menchaca – ex gobernador y presidente de la Convención – y al convencional Pesenti que se entrevistaran con los representantes demócratas para lograr el retorno a las deliberaciones. Así lo hicieron con los representantes demócratas Lagos, Paganini, Bertotto, Ardigo y Contretras, comprometiéndose a estudiar una modificación del proyecto original¹⁵.

Pero no todos los radicales estaban de acuerdo en variar su posición en ese tema, señalándose como los más intransigentes el ministro de gobierno, Antille y el propio Pesenti. Estos iniciaron negociaciones con el sector católico, llegando a proponerles evitar las manifestaciones antirreligiosas en la Convención a cambio de que estos prestaron sus votos a la posición electoral del oficialismo¹⁶.

Al ser hechas públicas las conversaciones mantenidas, la propuesta no llegó a concretarse.

Días más tarde, los demócratas resuelven reintegrarse al seno de la convención, ya que existía una firme promesa del sector disidente del radicalismo – opuesto a la reforma electoral – que les aseguró que no prestarían sus votos para su sanción y presentarían un proyecto alternativo al oficialista¹⁷. Esta situación se prolonga por alrededor de dos

¹³ PEREZ, *La verdadera Constitución de Santa Fe ...*(6), p. 50. El principal argumento está esbozado en La Capital del 20 de Abril de ese año: “El extranjero que se radica entre nosotros, que forma un hogar trabaja por el adelanto común y da a la patria nuevos hijos que la defiendan, no tiene derechos a ser defendido en su honor, en su vida, en su tranquilidad, en sus intereses”

¹⁴ La Democracia Progresista se puso en estado de alerta y trató por todos los medios posibles de concientizar a la población de su posición y del peligro que corría el sur de la provincia si se sancionaba el proyecto radical. A esos fines organizaron conferencias en teatros y actos públicos en los que los principales oradores eran los convencionales de ese partido. Para una cronología más precisa, véase la Capital entre el 17 y el 24 de abril.

¹⁵ La Capital, 20 de abril de 1921.

¹⁶ La Capital, 10 de mayo de 1921. Finalmente estas conversaciones no arribaron a ningún resultado concreto, quizás por la marcada publicidad que hizo de las mismas el sector opuesto a ellas.

¹⁷ La Capital, 7 de mayo de 1921.

semanas, y al no concretarse la promesa mencionada vuelven a retirarse de las deliberaciones¹⁸.

Finalmente, ante el curso de la situación, y seguramente considerando el sector más intransigente del radicalismo que su posición llegaría a provocar el fracaso de la convención, o en su defecto si continuaban las sesiones y sancionaban la nueva constitución en absoluta soledad, el desprestigio ante la población del sur tomaría proporciones considerables, decide abandonar definitivamente el proyecto a fin de volver la situación a su normalidad.

Así las cosas, y retomado el curso de las deliberaciones, se llega a fines del de mayo, y tomando en consideración que solamente faltaban quince días para que se cumpliera el plazo de acuerdo con la resolución tomada por el cuerpo constituyente como lo mencionáramos anteriormente, a propuesta del Sr. Pesenti se nombra una comisión para que aconseje la postura a seguir¹⁹.

La misma se expide al día siguiente, aconsejando la prórroga de las sesiones hasta el día 15 de agosto de ese año, y puesta a votación se aprobó por unanimidad. El 13 de agosto la Convención da por finalizada su labor, sancionando la nueva Constitución.

Veremos en el próximo capítulo como empiezan a manifestarse los demás poderes del Estado en sentido contradictorio, hasta provocar un conflicto institucional tal que no había solución posible.

3. *La discusión religiosa*

Se torna indispensable echar una mirada respecto de las posiciones sostenidas en el seno de la convención, acerca de la materia que va a ser el factor que exacerbará las pasiones sobre la reforma; y aunque nunca sea explicitada como tal por los diversos actores, siempre será la piedra de la discordia que imposibilitará arribar a una solución consensuada entre ellos.

La primera nota que se advierte al abordar esta temática, radica en la solidez ideológica que presentaba la Democracia Progresista, quien siempre sostuvo de manera coherente y uniforme su postura laicista, conforme su plataforma desde sus inicios como agrupación política.

No se puede decir lo mismo de la Unión Cívica Radical. Contribuyen a ello varios factores. Uno es la característica que siempre le enrostrarán sus adversarios, esto es, una notoria vaguedad en sus postulados, una amplitud de propósitos que tornaba casi imposible saber a ciencia cierta cuáles eran las medidas de gobierno que se adoptarían en caso de llegar al poder.

La segunda particularidad radica en la heterogeneidad de los componentes del radicalismo. Si bien históricamente se intentó catalogar a la Unión Cívica Radical como un partido que en general – posibilitó a los sectores medios de la población, en especial a los hijos de inmigrantes que habían prosperado, el acceso al poder político, no es menos cierto que también lo integraban numerosos personajes que en su momento habían militado en

¹⁸ El telegrama enviado al presidente de la Convención funda su posición en tres puntos básicos: a) la democracia progresista siempre fue partidaria de la reforma, siendo la primera agrupación política que la impulsó, b) cuando se planteó la cuestión de las facultades de la Convención para prorrogarlas sesiones, votaron favorablemente, c) la Unión Cívica Radical tiene quorum propio – 36 convencionales- para continuar adelante y sancionar las reformas que más le satisfaga.

¹⁹ PEREZ, *La verdadera Constitución de Santa Fe ...* (6), p. 122. La comisión estaba formada por los convencionales: Armando Antille (ministro de gobierno), Luis María Mattos, Víctor Pesenti y Francisco Correa, la que se expidió en sentido favorable a la prórroga de las sesiones hasta el 15 de agosto de ese año, comunicando esa decisión a los otros poderes.

las filas del conservadurismo, y que por oportunismo se volcaron a sus filas ante la proximidad de su victoria electoral.

De la simple lectura de los dos proyectos presentados a la convención, se advierte que en ninguno de ellos se hacía mención a Dios como inspirador de la sanción de la nueva constitución²⁰.

Por ello resulta harto elocuente transcribir la parte pertinente del informe de la minoría, donde se reconoce explícitamente el propósito de eliminar toda referencia religiosa: “En lo que se refiere al preámbulo y al capítulo de las declaraciones, derechos y garantías, proponemos en primer término, la neutralidad del Estado en cuestiones de orden religioso o metafísico. No nos mueve ningún sentimiento de hostilidad contra ningún credo religioso, no nos impulsa el propósito de combatir ninguna religión. Queremos limitar las funciones del Estado a las de carácter social o político que realmente le corresponden, de acuerdo con la índole de los tiempos, sin constituirlo en el brazo armado del poder religioso, ni mezclarlo tampoco en cuestiones tan íntimamente individuales como la creencia en la existencia o inexistencia de dios, las relaciones del hombre con Dios, la salvación eterna, los premios y castigos de ultratumba”²¹.

En la sesión del 18 de abril dieron comienzo las discusiones acerca del texto del Preámbulo, siendo el primer orador el convencional Antonio Cafferata. Este se encontraba en una situación particular, ya que si bien procedió a suscribir el proyecto de la minoría de la comisión central, dejó sentada su disidencia con relación a la supresión de la confesionalidad, ya sea en el Preámbulo, como en los arts. 5, 70 y 77. Su discurso tuvo dos ejes centrales: por un lado la idea universal de dios, presente en todas las culturas de las diversas épocas, y por el otro la adhesión mayoritaria hacia el catolicismo de el pueblo de la provincia. Resulta imposible por su extensión, detenerse en todas las consideraciones aportadas, vamos simplemente a hacer hincapié en aquellos párrafos que nos parecen más representativos de las ideas sostenidas por cada orador.

Así, con relación al primer argumento, decía Cafferata: “Desde los primeros pasos del hombre sobre la tierra hasta los días actuales de la humanidad, en todos los momentos de la historia como en todos los grados de la civilización, en todas las latitudes como bajo todos los climas, cualesquiera que haya sido la raza originaria o el concepto filosófico, el hombre ha aceptado siempre como principio verdadero e inconcuso que le dictan su razón e inteligencia, la idea de una causa primera y generadora del Universo”. “Es tan universal en el hombre esta idea de la Divinidad, que puede afirmarse sin temor a ninguna rectificación, que no existe ni ha existido ningún pueblo sobre la tierra que no la haya reconocido en su esencia; y ahí están las páginas de la historia, abiertas a todas las investigaciones, para demostrar esta verdad”.

Con respecto al segundo argumento dice: “... porque nosotros representamos al pueblo de la provincia, que es eminentemente espiritualista en la casi totalidad de sus componentes y estaríamos en contra del mandato solemne que nos ha conferido si suprimiéramos de su carta fundamental lo que el quiere conservar, no como un simple recuerdo tradicional de su pasado prestigioso, sino como un reconocimiento y una consagración de lo que piensa y siente hoy ...”

Y concluye con esta afirmación: “... al suprimir del Preámbulo de nuestra Constitución la invocación a la Divinidad, no se agita una cuestión meramente teórica y sin consecuencia

²⁰ *Convención Constituyente*, t. 3, pp. 138 y 158. El texto del preámbulo en ambos proyectos era idéntico: “La Convención Constituyente, en nombre y por autoridad del pueblo de la provincia de Santa Fe, sanciona la siguiente Constitución”.

²¹ *Convención Constituyente*, t. 3, p. 258.

para el porvenir de nuestra provincia. Suprimir la invocación a Dios importa decirle al pueblo que no creemos en él ; y partiendo de esa base, el pueblo, con su intuición de lógica de hierro, deducirá, como conclusión. Inevitable, que tampoco hay derechos, ni obligaciones, ni justicia, ni ley. Eliminar a Dios de las conciencias es destruir el único freno capaz de contener las pasiones que agitan los espíritus colocados al hombre en el plano inclinado de todos los excesos y de todos los crímenes; y hoy que la tormenta de la revolución y del caos está ya rugiendo sobre la Patria, es mucho mayor aún la responsabilidad histórica del momento”²².

Uno de los más combativos oradores enrolados en combatir la postura religiosa fue el convencional Bonaparte. Comenzó su exposición criticando abiertamente la falsa opinión – según él – de que la mayoría de la población profesaba la religión católica, sino que por el contrario insistió que los registros oficiales hacían figurar como pertenecientes a esa religión a innumerables personas que en la práctica no manifestaban la más mínima devoción²³.

Su objetivo principal fue, sin lugar a dudas, hacer pasar a la religión como algo pasado de moda, como un grupo que siempre se opuso a todo progreso social en cuanto etapa histórica se estudie. Escuchemos sus propias palabras: “El catolicismo, vencido en la ciencia, en la opinión y en el espíritu, anda en pretérito y añora su medioeval dictadura, no habiendo sabido conservar, por incapacidad y por corrupción, las virtudes de su origen. Respétese su estructura gregaria pero liquidemos el oficialismo de su segunda naturaleza, marchando en presente hacia el futuro. Que haga su carpa aparte como las demás religiones, dejando de diezmar económicamente al pueblo, al adversario, al indiferente y abandone las sensualidades terrenas en cumplimiento, aunque tardío, de su ley inicial. Aliada de los pudientes por trastrueque moral, no necesita para nada de los pobres, cuyo destino ha sojuzgado durante dieciséis siglos...”²⁴.

En las siguientes sesiones hicieron uso de la palabra los convencionales Casiello y Mattos, ambos fervientes partidarios de la llamada “postura religiosa”. La exposición del primero de los nombrados se fundamentó principalmente en citar numerosas opiniones de autores clásicos y contemporáneos que por su importancia en la vida política resultaban referentes de la sociedad, y cuya línea de pensamiento resaltaba la existencia de Dios²⁵.

En la cuarta sesión, el convencional Mattos se basó en los numerosos antecedentes patrios para oponerse a la supresión de la invocación de Dios. Comenzó pasando revista al derecho constitucional comparado desde sus orígenes, para hacer hincapié en el Derecho Argentino desde 1810, tanto nacional como provincial, no encontrando un solo precedente que consagrar el ateísmo en forma tan patente como lo pretendían los reformadores santafecinos. Resultan expresivas sus palabras dichas al comienzo de su exposición, pero que bien podrían ser el corolario de la misma: “Debo creer que la decisión de la comisión a este respecto (la supresión de Dios) no es sino el fruto de una convicción, desde luego temeraria, porque arremete contra los sentimientos, las tradiciones y las costumbres de un pueblo; porque menosprecia las enseñanzas de la historia, de la ciencia política; porque se aparta del ejemplo de la legislación constitucional del mundo y porque va en contra el común sentir y hasta contra el instinto natural del hombre, que al decir de Plutarco, lleva dentro de sí algo como un fuego que le obliga naturalmente a adorar a su creador”²⁶.

²² *Idem*, p. 219 y 224.

²³ *Idem*, p. 228.

²⁴ *Ibidem*, p. 235.

²⁵ *Ibidem*, pp. 258-274. La exposición de Casiello se encuentra desperdigada ente las páginas señaladas.

²⁶ *Ibidem*, 4 sesión ordinaria, p. 36.

Finalmente, puesta a votación la fórmula del preámbulo, triunfó la postura de eliminar la invocación religiosa por veintiocho votos contra quince²⁷.

La posición de la Iglesia ante la reforma. En estas líneas pretendemos analizar cual fue la perspectiva que tuvo la Iglesia al avizorarse la reforma constitucional. Para ello hemos tomado las opiniones vertidas en un semanario que editaba en ese tiempo el Círculo Católico de Obreros de Rosario, denominado “La Verdad”, y que si bien no constituía el órgano oficial de la Iglesia, era un entidad pujante representativa de ese sector²⁸.

En un comienzo la reforma es recibida con beneplácito, ya que se abrigaban esperanzas que la misma legislara en materia laboral, regulando las relaciones entre el capital y el trabajo .

No obstante, este entusiasmo inicial muy pronto se vió decepcionado al advertirse claramente la presencia en el seno de la Convención de los elementos laicistas a ultranza que pretendían eliminar toda referencia a Dios en el texto constitucional, para colocar en su lugar al Estado ; sobre todo insiste en la mayoría abrumadora (95 %) que profesa la religión católica, y que no puede ser ignorada por una minoría.

Al arreciar los inconvenientes para sesionar por las razones ya apuntadas, la editorial del 20 de julio lamenta los problemas por los que atraviesa el desarrollo de las deliberaciones, por entender que las reformas en materia de régimen comunal, justicia y educación resultaban imperiosas. Cabe hacer notar que Casiello había presentado un proyecto que creaba un organismo cuya finalidad era proteger al obrero, mediante el otorgamiento de la personería jurídica a los sindicatos legítimamente constituídos.

Más adelante, ya producida la renuncia de Casiello a la Convención y cuando había resuelto favorablemente la misma la eliminación de la fórmula religiosa, se muestra decididamente opositor a la reforma.

Así por ejemplo, el editorial del 18 de agosto transcribe un comunicado emitido por la Junta de gobierno de la Acción Católica, cuyos rasgos más salientes son: a) La reforma religiosa es inconstitucional porque contraria la Constitución Nacional. b) Al haberse retirado un número importante de sus miembros, se ha perdido la controversia necesaria en todo cuerpo colegiado. c) La Convención reformadora está actuando fuera del plazo previsto. d) No se han dado soluciones importantes al problema obrero. e) Critica las reformas producidas en el ámbito educativo, ya que entiende que delegando muchas de ellas al ámbito legislativo, se someten a los vaivenes políticos y a la inestabilidad de esos cuerpos cuestiones que requieren ser tratados de manera sistemática por una gestión de gobierno²⁹.

4. Las reformas sancionadas

²⁷ *Ibidem*, votaron por la afirmativa los siguientes convencionales: Amavet, Antelo, Antille, Araya, Ardigó, Arteaga, Bertotto,, Bonaparte, Caputto, Colombes, Contreras, Correa, De Micheli, García González, Gervasoni, Greca Alejandro, Guala, Lavagnino, Loza, Maradona, Meiners, Paganini, Pesenti, Scarabino, Schleisinger, Thedy y Vigo. Por la negativa se pronunciaron Arzeno J, Arzeno T., Berraz, Cardarelli, Casado, Casiello, Centeno, Delpino, Fosero, Frugoni Zavala, Gobeia, Mattos, Meyer, Pizzariello y Recamá.

²⁸ Resulta significativo destacar que uno de los convencionales que más fervorosamente sostuvo la postura católica en la convención fue Francisco Casiello, quien era miembro destacado del Círculo y llegó a su presidencia en el período 1932 – 1935.

²⁹ Diario “La Verdad” órgano de prensa del Círculo Católico de Obreros de Rosario. Los editoriales más destacados son los correspondientes a los días 7 de marzo, 1 de mayo, 18 de junio, 20 de julio y 18 de agosto de 1.921. En todos los números consultados a lo largo de ese año, se publicaron noticias relativas al desarrollo de la convención, lo que mostraba a las claras la importancia que se le concedía a la misma.

Vamos a describir someramente las principales novedades introducidas por la convención, reservándonos para más adelante la necesaria valoración de las mismas³⁰.

El texto legal, constaba de 187 artículos, divididos en 11 capítulos, con la siguiente temática :

Capítulo I : Declaraciones, derechos y garantías (arts. 1 a 21).

Capítulo II : Bases del Régimen Económico y del trabajo (arts. 22 a 34).

Capítulo III : Régimen Electoral (arts. 35 a 39).

Capítulo IV : Poder Legislativo (arts.40 a 78).

Capítulo V : Poder Ejecutivo (arts. 79 a 108).

Capítulo VI : Poder Judicial (arts. 109 a 137)

Capítulo VII : Régimen Municipal (arts. 138 a 159)

Capítulo VIII : Régimen Educacional (arts. 160 a 168).

Capítulo IX : Organización Policial (arts. 169 a 172).

Capítulo X : Reforma de la Constitución (arts. 173 a 178).

Capítulo XI : Disposiciones transitorias (arts. 179 a 187).

En una breve reseña vamos a detallar las principales innovaciones introducidas, que a nuestro juicio constituyeron un adelanto con respecto a la legislación vigente.

a) En lo relativo a los derechos y garantías consagrados por la norma fundamental merecen destacarse: la introducción del habeas corpus “Toda persona detenida arbitrariamente podrá ocurrir por medio de sus deudos, amigos o cualquier otra, al Tribunal letrado más inmediato pidiendo que la haga comparecer a su presencia, investigue la forma y causa de su detención y decrete la inmediata libertad, si resultare no haberse llenado los requisitos legales”(art. 8).

La abolición del secreto del sumario, la incomunicación del acusado, y la carencia de valor probatorio de las declaraciones indagatorias tomadas por la policía (art. 11).

La consagración de la estabilidad del empleado público “Ningún empleado de la Provincia o de las Municipalidades con más de un año consecutivo de servicio, podrá ser separado de su cargo mientras dure su buena conducta, su aptitud física y su contracción eficiente para la función encomendada, a excepción de aquellos para cuyo nombramiento o cesantía se haya previsto por esta Constitución o por las leyes respectivas, normas especiales” (art. 15).

El otorgamiento de acción al lesionado para hacer cesar de inmediato los actos inconstitucionales de funcionarios “Cuando un funcionario o corporación de carácter administrativo impida el ejercicio de un derecho de los expresamente declarados en la Constitución Nacional o Provincial, el lesionado en su derecho tendrá acción para demandar judicialmente por procedimiento sumario la inmediata cesación de los actos inconstitucionales” (art. 17).

En el Capítulo II se introducían modernas normas programáticas que debían orientar la política económica y social del gobierno : la eliminación de impuestos sobre los artículos de primera necesidad (art. 23).

Expresa mención de normas tuitivas del trabajador, tales como propender a mejorar las condiciones de vida; la protección de la producción, la cooperación, la mutualidad y el ahorro; fijación de jornada máxima de labor y el salario mínimo ; reglamentación del trabajo de mujeres y menores ; asegurar la higiene en los lugares de trabajo y propender al establecimiento de cámaras de arbitraje con participación patronal y obrera (art. 28).

³⁰ El texto legal completo puede verse en el Apéndice de la obra de PEREZ, la verdadera Constitución... (6), fue también impreso por separado en una edición de Talleres Gráficos El Litoral de 1932. No se conocen otras ediciones.

La consagración obligatoria del descanso semanal, y la fijación de la jornada laboral máxima para el empleado público en ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales (art. 29).

Imponiendo cargas impositivas adicionales a los latifundios y la tierra libre de mejoras, destinando su producido a fomentar la colonización agrícola (art. 31)

a) En cuanto a la organización del poder pueden advertirse estos avances :

Facultar a las Cámaras legislativas de autoconvocarse cuando un asunto de grave interés lo requiera (art. 44) y designar comisiones investigadoras con los poderes necesarios para cumplir sus funciones (art. 52).

Sanción de los recursos de inconstitucionalidad y de casación ante la Corte Suprema, en las causas cuya cuantía supere los treinta mil pesos o se prive de la libertad a un condenado por más de diez años, respectivamente (art. 122 inc. 3).

La creación de una Corte Suprema de Justicia como órgano máximo del poder Judicial con competencia en toda la provincia (art. 109 y 110) y la consagración del principio de inamovilidad de los magistrados mientras dure su buena conducta, solamente removibles a través del juicio político o jury de enjuiciamiento (art. 112 y 115).

b) Por último, el establecimiento de un Régimen Municipal amplio, que reconocía en el cuerpo electoral los derechos de referéndum, iniciativa y revocatoria (art. 145); posibilitaba la autonomía de los Municipios y Comisiones de fomento de toda otra autoridad provincial en la materia que a ellos les concernía y responsables solamente ante la autoridad de los magistrados (art. 143); fijaba el derecho de elegir y ser elegido a las mujeres y los extranjeros (art. 144).; y concedía a los Municipios de primera categoría (aquellos de más de 25.000 habitantes) la posibilidad de dictarse sus propias cartas orgánicas por vía de una convención municipal, la que debía ser aprobada o rechazada por la Legislatura, pero no modificada (arts. 149).

5. Las opiniones doctrinarias

La dimensión del conflicto planteado repercutió no solo en todo el ámbito de la provincia, sino que traspasó los límites locales y se instaló también en la Nación.

De esta manera, los principales especialistas en derecho público tuvieron oportunidad de manifestarse acerca de la cuestión suscitada. Haremos una reseña de las mismas.

Opinión del González Calderón: Este jurista, autor de obras de derecho constitucional y profesor de la materia concretó la misma a través de un artículo periodístico aparecido en el diario “La Prensa”³¹.

Luego de realizar un breve análisis cronológico de los hechos que desembocaron en el decreto del gobernador del 27 de agosto, comienza el desarrollo de su postura resaltando que la Convención convocada en 1920 es de carácter “reformadora” y no “constituyente”. Esta diferencia no significa un mero tecnicismo jurídico para este autor, sino que hace de ella la base de toda la argumentación posterior . Este último tipo corresponde solamente a las Convenciones que , en cumplimiento del art. 5 de la Constitución nacional tuvieron como función especial “crear, fundar, e instituir el régimen de gobierno que debía tener cada provincia”. Así, en la provincia de Santa fe las únicas Convenciones constituyentes fueron, la celebrada en 1856 y la que en 1863 sancionó una Constitución provincial acorde con los propósitos y el texto de la reforma nacional de 1860 al texto del art. 5 .

Establecida la característica de Convención reformadora, se infiere de esta característica las siguientes consecuencias :

³¹ Diario “La Prensa”, 10 de Julio de 1921.

a) La función de las convenciones reformadoras está determinada de antemano por el motivo de su convocatoria, y no puede realizar ninguna otra que no le haya sido encomendada por la Legislatura.

b) Las convenciones deben tener una duración limitada, porque al no ser “poderes de Gobierno” no poseen un funcionamiento permanente. La duración de las convenciones puede estar prevista en el texto de la constitución, o ser determinada por la Legislatura al sancionar la ley que declara la necesidad de la reforma.

En el caso concreto de Santa Fe, habiéndose vencido con exceso el plazo previsto de tres meses, la única cuestión que debe dilucidarse es si ha caducado. A esta pregunta, se contesta González Calderón afirmando rotundamente, que no puede controvertirse el derecho con el que la legislatura santafecina decidió acerca del plazo de duración, el que – breve o no -, debe respetarse .

Opinión de Manuel Montes de Oca: Su opinión toma un cariz sustancialmente distinto al de González Calderón. Comienza por hacer hincapié en que de acuerdo con la ley de convocatoria la Convención debió iniciar sus sesiones en el mes de noviembre de 1920, en tanto que comenzó a funcionar recién el 15 de marzo de 1921, una fecha posterior al vencimiento del término legal, sin que ninguna objeción se le hiciera ³².

Si bien arriba a la misma conclusión, esto es, la invalidez de la prórroga decretada por la convención, su razonamiento se basa en los precedentes nacionales. Hace, sin embargo una advertencia preliminar, al señalar, que las Legislaturas y convenciones, como cuerpos colegiados y de carácter político partidista que al fin y al cabo son, resultan a veces presa de decisiones precipitadas o fruto de las pasiones momentáneas; por ello los precedentes solamente pueden tener fuerza cuando existe una perfecta similitud de circunstancias y además se apoyan en consideraciones doctrinales.

Cabe recordar aquí que el convencional Pesenti, en la sesión del 1 de junio de 1921 trajo a colación como argumento a favor de la posibilidad de prorrogar las sesiones, las situaciones presentadas en Córdoba (1869), Buenos Aires (1882–1889) y Tucumán (1906). Montes de Oca considera que ninguno de los tres casos reviste una entidad suficiente como para hacerlo valer como precedente .Veremos a continuación los motivos de cada una.

b) En la convención de Córdoba lo que estaba en tela de juicio era la facultad del cuerpo de juzgar los títulos de sus miembros. Si bien se discutieron las facultades que poseían la Legislatura y la Convención, en ninguno de ambos se emitieron opiniones concluyentes al respecto. La cuestión concreta consistía en saber si la Legislatura podía, en la ley de convocatoria, imponer condiciones de elegibilidad de los convencionales. En definitiva la cuestión fue zanjada apelándose a la voluntad popular, que había consagrado convencional al Dr. García – el nombre en disputa -, y se decidió su incorporación sin más trámite .

c) En el caso de Tucumán, si bien la cuestión suscitada era casi idéntica a la de Santa Fe, las actas del debate no nos permiten apreciar con exactitud los argumentos de los sostenedores de una y otra postura. Solamente sabemos que algunos pensaban que era facultad de la Convención prorrogar el término de su mandato para cumplir su misión , y otros que el término acordado era definitivo y perentorio. La convención acordó la prórroga, y el conflicto en ciernes no se produjo.

³² ANÓNIMO, *Convención Constituyente de la Provincia de Santa Fe , Antecedentes y Opiniones*, Buenos Aires, Luis Gotelli, s/f, pp. 18-28.

d) Por último, en el caso de Buenos Aires se trataba de decidir si las reuniones debían celebrarse o no en Flores, habiéndose allanado el gobierno a las pretensiones de algunos convencionales poniendo un tren a disposición de los constituyentes.

A continuación hace una reseña de los precedentes que abonan la tesis contraria a la facultad de la Convención de prorrogar sus sesiones. Ellos son:

a) El primer caso se trata precisamente de una reforma acontecida en la provincia de Santa fe en 1890. La ley que declara la necesidad de la reforma, promulgada el 6 de diciembre de 1889 estableció un término estrechísimo: solamente un mes (debían comenzar las sesiones el 1 de enero de 1890 y finalizar el 1 de febrero). No obstante ello, ninguna voz se alzó en contra de tan breve plazo, si no que para poder finalizar las tareas que se habían propuesto, los convencionales sesionaron maratónicamente el último día desde las diez de la mañana hasta las diez de la noche casi sin interrupción.

b) En 1912 la provincia de Corrientes procedió a efectuar una reforma constitucional, indicando también en este caso un término fijo para realizarlas. Como resultó evidente que la Convención no podía dar por finalizada su labor, solicitó numerosas prórrogas para concluir las, sin que en ningún momento se considerara autorizada para realizarlas por sí misma. La legislatura se vio obligada a dictar cuatro leyes de prórroga, que postergaron la finalización de las sesiones en casi un año.

c) Dejamos para el último el precedente que, a nuestro juicio, más puntos en común presenta con el caso santafecino. Se trata de la reforma de la Constitución Nacional de 1888. La ley de convocatoria (N° 3507) disponía en su art. 6 que la convención debía terminar su cometido en el plazo de treinta días. Objetada la mencionada disposición en el recinto, fue defendida por el Dr. O'Farrell quien expresó: "Yo creo incuestionable el derecho del Congreso de reglamentar esta facultad de la Convención Nacional, porque se lo confiere la Constitución... Todas las prescripciones constitucionales son reglamentables para el congreso. Dentro del mecanismo del sistema republicano no hay facultades, no hay instituciones y poderes absolutos. El diputado Barroetaveña, por su parte expresó: "...si expirado el plazo del mes que se marca para su funcionamiento, no se pronunciara sobre las reformas, caducarían sus facultades; y así como si la Convención extiende sus reformas a puntos no comprendidos en la ley de convocatoria, obraría revolucionariamente, también se alzaría contra esa ley constitucional prolongando su mandato "La ley se sancionó en ese sentido, y la Convención se ciñó al plazo establecido".

Hasta aquí los precedentes citados. Veremos a continuación los argumentos que agrega este autor.

Montes de Oca es un firme partidario de la facultad de la Legislatura de establecer el plazo de duración de la Convención. Así, dice "es la Legislatura la habilitada para declarar su necesidad y para elegir el momento propicio (de la reforma). ¿Cómo podría negársele la elección del medio más adecuado para llegar a ese resultado?"

Agrega otro argumento novedoso hasta ese momento no expuesto: al prorrogar su mandato, la Convención, no solo se alza contra la Legislatura que le asignó una duración precisa, sino también contra la decisión popular expresada en los comicios, ya que cada elector conocía la ley de convocatoria y las limitaciones que esta imponía.

Por último, expresa que los precedentes del derecho norteamericano traídos a colación en defensa de las facultades de la Convención, no resultan aplicables a nuestro país. Esto es así, porque en los Estados Unidos las resoluciones de las Convenciones no son definitivas, ya que las reformas adoptadas son sometidas a la población a través de un referéndum popular.

En resumen, la soberanía popular residente en el pueblo se ejerce a través de las autoridades establecidas por la Constitución (la Legislatura); y la ley de convocatoria, que es la expresión de la voluntad colectiva ha señalado un término al mandato concedido a los convencionales, que estos no pueden prorrogar per se sin producir actos carentes de eficacia

Opinión de Zenón Martínez:

El Dr. Martínez, ex rector de la Universidad de Santa Fe, única en el ese momento en la provincia fue convocado también a emitir su dictámen. Inicia sus consideraciones refiriéndose a la naturaleza de las Convenciones, expresando que las mismas tienen por naturaleza una existencia transitoria y accidental, a diferencia de los otros poderes del Estado que son permanentes. Por ello, “si hay una entidad política que necesite de la fijación de un plazo perentorio, esa es la convención, por la naturaleza excepcionalísima y extraordinaria del mandato que está llamado a cumplir, y por la implícita urgencia con que se ha expresado la voluntad del pueblo”³³.

No se puede – dice – dejar al arbitrio de una convención la fijación de un plazo, porque ello equivaldría a no fijarle ninguno, importando de esta manera la existencia de una autoridad ilimitada, lo cual es incompatible con el régimen representativo republicano.

Si bien de los argumentos expuestos ya se puede deducir cuál es la postura tomada, Martínez vá más lejos que otros en sus conclusiones, porque entiende que no solo la Convención está inhabilitada para prorrogar el término de su duración, sino que también le estaría vedado a la Legislatura.

En consecuencia, entiende irremediamente fracasada la Convención, y la única solución posible sería una nueva ley de convocatoria, otra elección y la reunión de una posterior Convención.

Opinión de Arturo Bas:

Reconocido constitucionalista cordobés y diputado nacional, el Dr. Bas se expidió en el mismo sentido que los anteriores autores, esto es, negando facultad a la convención para continuar sesionando válidamente. Todo su hilo argumentativo se reduce a la contestación de dos preguntas³⁴.

¿Pudo el gobernador desconocer la obra de la Convención?

A este respecto señala que resulta evidente que el Dr. Mosca en modo alguno “vetó” la constitución sancionada, ya que ese poder constitucional está solamente reservado a las leyes en el carácter de colegislador reservado al ejecutivo. Lo que hizo fue simplemente no reconocer como ley suprema de la provincia a un conjunto de disposiciones emanadas de un cuerpo que, a su criterio, no revestía el carácter de convención reformadora por haber expirado el plazo concedido por el mandato popular para expedirse.

¿Desempeñó la convención su cometido de forma tal que sus decisiones deban considerarse válidas como ley suprema de la provincia?

Los sostenedores de la validez de la constitución argumentan a su favor la soberanía de las convenciones y la imposibilidad de la Legislatura para fijar un término al mandato de los convencionales. Con respecto a la primera afirmación, dice Bas, no debe confundirse la soberanía de las convenciones con las facultades de convencionales, ya que estos, en su calidad de mandatarios de la soberanía popular, deben reconocer límites, de lo contrario resultarían funcionarios omnipotentes no sujetos a ninguna restricción.

³³ ANÓNIMO, Convención Constituyente de la Provincia de Santa Fe... (32), pp. 29-31.

³⁴ ANÓNIMO, Convención Constituyente de la Provincia de Santa Fe... (32), pp. 36-41.

A la segunda objeción, esto es, que ninguna disposición constitucional permite a la Legislatura fijar un plazo a los convencionales, responde que, aún aceptando esa hipótesis, estos deberían siempre observar la voluntad ciudadana expresada en el acto comicial, por lo que la limitación ya no surgiría solamente de un texto legal, sino del voto popular. Con este argumento coloca a los partidarios de la validez de la reforma ante un dilema de hierro: o se reconoce la representación con todas las modalidades impuestas o se desconoce totalmente.

6. Los acontecimientos de Rosario

La ciudad de Rosario, la más importante de la provincia en número de habitantes y pujanza económica merced a la inmigración que llegaba año a año a sus costas y había transformado el puerto en el más importante del mundo como exportador de cereales en esa década, no permanecería impasible frente a lo que consideraba un atropello a la voluntad de sus ciudadanos.

El día 13 de noviembre de 1921 se celebraron elecciones municipales con el propósito de renovar la mitad de los representantes del Concejo Deliberante, tal como estaba previsto en la normativa vigente. Resultó ampliamente favorecido el Partido Demócrata Progresista, quien duplicó en número de votos a sus contendientes electorales³⁵.

Apenas finalizado el comicio, el Concejo dicta la Ordenanza N° 32, en virtud de la cual autoriza al Presidente del mismo, Sr. Schleisinger a convocar a elecciones con la finalidad de dictar una Carta Orgánica que rigiera los destinos de la Municipalidad, todo ello en sintonía con la nueva Constitución³⁶.

Diez días más tarde, el 25 de noviembre, el Intendente Municipal remite una nota al Concejo, en virtud de la cual decide aplicar el veto a la convocatoria a elecciones. Después de referirse a los deberes que el cargo le impone, el Intendente advierte al Concejo acerca de los peligros que entrañaría desconocer la Constitución a su juicio vigente: “Sería por consiguiente faltar a los deberes a mi cargo y contravenir el espíritu que informa nuestra Constitución y ley Orgánica, el que la Intendencia reconociese validez a un acuerdo del Concejo, lo que da por bueno que existe como Constitución algo que el Excmo. Gobierno de la Provincia desconoce en tal carácter”.

El texto de la nota es muy pobre desde el punto de vista jurídico – político, no aporta ningún elemento en contra de la nueva Constitución, simplemente es un elogio del Gobernador y de la ley Municipal en vigencia.

Para el intendente, el acto del concejo es un desacato, un acto sedicioso, que debe castigarse incluso con la fuerza pública: “Tengo también que hacer presente al Concejo en forma que el Sr. Presidente me ha remitido la ordenanza de referencia, que siendo todo acto ejecutivo de la Municipalidad atribución exclusiva de la Intendencia, no ha de realizarse ni he de consentir que se realice ninguno que se relaciones con la actitud de alzamiento que el Concejo Deliberante ha tomado frente al Gobierno de la provincia”.

³⁵ Los guarismos electorales concretos fueron: la Democracia Progresista 2700 votos, Defensa Comunal 1319 y Partido Independiente 500 sufragios.

³⁶ La Constitución reformada dividía a los Municipios en tres categorías según el número de sus habitantes, otorgándole mayores atribuciones a los comprendidos en la primera de ellas, es decir los que poseyeran más de 25.000 habitantes. Estos estaban facultados para dictar sus respectivas cartas orgánicas sin más limitaciones que las establecidas en la constitución, las que luego debían ser sometidas a la aprobación de la Legislatura provincial que podía rechazarla pero no reformarla.

Lejos de amilanarse, el Concejo pasa la nota del Intendente Juanto a la Comisión de Gobierno, la que decide insistir en la ordenanza sancionada: “ Honorable Concejo: La comisión de Gobierno e interpretación ha estudiado atentamente el mensaje del Departamento Ejecutivo que veta la ordenanza referente a la convocatoria, organización e instalación de la Convención Municipal que determina la nueva Constitución. La comisión de Gobierno entiende que ante un acto indiscutible de soberanía popular no puede ningún ciudadano argumentando subterfugios o sutilezas incomprensibles con el avance de nuestra democracia, sustraerse al cumplimiento de la Constitución sancionada el 13 de agosto; y el Intendente no puede menos que acatar esta ordenanza por que cualquier otra actitud aunque estuviera fundada en divagaciones teológicas o confusas disquisiciones, lo hará pasible de las sanciones previstas para los funcionarios que violan la Ley Orgánica de Municipalidades”.

Finalmente el Concejo hizo suyo el dictámen, insistiendo ante el Departamento Ejecutivo en la Ordenanza ya mencionada.

En el breve dictámen de la Comisión aparece un argumento que sería usado con frecuencia por los partidarios de la nueva Constitución : el de la voluntad popular, que bajo ningún punto de vista puede ser conculcado, amén de la alusión a la verdadera raíz del conflicto (las presuntas divagaciones teológicas). Dos días más tarde, los defensores de la nueva Constitución anunciaban con bombos y platillos la entrada en vigencia de la misma. No obstante, la cuestión en Rosario entró en una suerte de compás de espera mientras transcurría el receso veraniego y se aproximaba la fecha designada para los comicios.³⁷

Al aproximarse la misma, el 12 de enero de 1922, el Concejo procede a reiterar la convocatoria a elecciones . Tomando como base el art. 179 de la nueva Carta Fundamental se llama a la ciudadanía a elegir treinta convencionales para dictar la nueva Carta Orgánica Municipal en sustitución de la vigente. Podemos deducir que ante la negativa del Intendente a prestar su conformidad con los comicios, y la consecuente imposibilidad de utilizar lugares públicos como sede del comicio el mismo debió llevarse a cabo en domicilios particulares de prominentes vecinos (adeptos a la nueva constitución por supuesto).

El 24 el Concejo Deliberante se reúne con la finalidad de desansicular el nombre de los conjuces que deben formar las mesas receptoras de sufragios.

Ese fue el momento elegido por el Intendente para intentar disuadir al concejo para que no siguiera adelante con su propósito eleccionario. A tal fin comisiona a su secretario privado, quien se entrevista con el presidente del cuerpo sin éxito. Esa misma tarde el Gobernador Mosca comunica telegráficamente al Intendente que pose a su disposición la fuerzas del orden que requiera para impedir el comicio, aunque luego de varios malentendidos, idas y venidas no se produce ningún hecho de fuerza.

Finalmente, el 29 comienza a desarrollarse el comicio tal como lo había previsto el Concejo. Se presentaron tres listas: el Partido Demócrata Progresista, el Partido Socialista y la Junta Radical del Sur. No obstante, esta vez las fuerzas policiales actuaron con celeridad y precisión. Divididas en numerosos contingentes, concurrieron simultáneamente a los lugares donde se habían instalado las mesas y procedieron a clausurarlos, produciendo numerosas detenciones entre los presentes (alrededor de doscientos) que pretendieron resistir el embate policial . entre ellos se destacaron algunos legisladores, tales como

³⁷ Diario “La Capital”, 25 de Abril de 1921.

Francisco Correa (Diputado Nacional por el PDP, Alcides Greca, Senador provincial UCR y Munnuce Diputado Provincial PDP)³⁸.

Vale la pena detenernos en los incidentes sucedidos como consecuencia de la detención de Correa, no solo por ser el legislador más importante privado de su libertad, sino porque a raíz de la misma se produjo con posterioridad un debate en el Congreso de la Nación sobre ese tema. Entre las mesas clausuradas por la policía se encontraba la de calle Mendoza 1445.

Disuelto el comicio, se colocó un cerco de agentes con el objeto de impedir que el mismo se reconstituyera. En esa circunstancia, se presenta el diputado Correa, y al manifestársele que tenía prohibido el ingreso al local arremetió con golpes de puño contra la policía, motivo por el cual se lo detuvo y conducido a la seccional correspondiente, fue puesto en libertad previa constatación de su carácter de legislador.

7. El conflicto institucional

Creemos que el conflicto institucional planteado con motivo de la sanción es el más importante en nuestro derecho público, por las características en las que se planteó y por la cantidad de actores que participaron. En efecto, todos y cada uno de los poderes del estado provincial, a su turno, tuvieron oportunidad de manifestarse, ya sea a favor o en contra de la reforma.

Veremos a continuación como se fueron desarrollando los hechos, no desde un punto de vista cronológico sino desde la perspectiva de los distintos participantes en el mismo para finalizar con una visión de conjunto.

La Convención Constituyente:

Como ya expresáramos anteriormente, al vislumbrar que no se terminaría de tratar íntegramente el proyecto de reforma, la Convención decide postergar la finalización de sus sesiones hasta el día 15 de agosto de 1921, finalizando el día 13 del mismo y sancionando la nueva Constitución. Dicho temperamento fue comunicado a los restantes poderes, sin que en principio los mismos manifestaron nada en contrario.

El Poder Ejecutivo:

Ya desde los primeros días de sesiones, al plantearse en el seno de la Convención la cuestión religiosa, comenzó a vislumbrarse cual podría ser la postura del gobernador.

Todo comenzó con un telegrama que el presidente de la Nación, Hipólito Yrigoyen, remite al gobernador Mosca³⁹. Del texto del mismo se infiere una velada advertencia para

³⁸ Un detalle pormenorizado de los hechos fueron narrados por la "La Capital" en fecha 30 de enero de 1922. También puede verse en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados a partir del 11 de enero de 1923. En el debate producido como consecuencia de la presunta violación de los fueros del diputado Correa a causa de su arresto, fue aprovechado por la Democracia Progresista para introducir nuevamente la cuestión acerca de la validez de la constitución.

³⁹ El telegrama del presidente Yrigoyen es la única postura pública que se le conoce a este respecto. Esto condice con la manera de actuar de Yrigoyen, siempre por interpósita persona y con medias palabras. Nos permitimos transcribirlo, porque pensamos que resulta importante para entender el comportamiento posterior del gobernador Mosca.

"Tengo el agrado de dirigirme al Sr. Gobernador, por especial encargo del Sr. Presidente de la Nación, para llevar a su conocimiento las observaciones que le sugiere la discusión promovida en la convención constituyente de esa provincia, sobre cuestiones de carácter religioso. Las luchas religiosas, que dividieron a la humanidad pertenecen a una época remota, y en el grado de elevación que han alcanzado las ideas fundamentales de la vida en el fuero íntimo del espíritu, renovar su discusión podría parecer inusitado. Ha contribuido al bienestar del pueblo Argentino no verse hondamente dividido por causas de esta índole, y en el respeto recíproco de todas las opiniones, hallaron con razón los organizadores de la nacionalidad un factor eficiente de la paz nacional.

que este arbitre los medios que estime conducentes a fin de no introducir reformas en lo que a la materia religiosa se trata. A raíz de esta comunicación, varios convencionales se reúnen con el gobernador, expresándole su preocupación por lo que consideraban una injerencia del presidente en una Convención Provincial.

La actitud del Poder Ejecutivo Provincial se hizo patente el día 27 de agosto, cuando emite un decreto en virtud del cual decide desconocer la validez de la constitución sancionada. El texto del mismo es bastante confuso. Vamos a tratar de desmenuzarlo y analizar sus argumentos.

Comienza haciendo una relación de los hechos desde la sanción de la ley que declara la necesidad de la reforma hasta la comunicación realizada por la convención acompañando el texto de la sanción.

Justifica su proceder en su carácter de ejecutor de las leyes dictadas en la provincia, y tratando de anticiparse a cualquier conflicto institucional que pueda derivarse en caso de que la constitución no se ajustara al sistema republicano de gobierno.

El fundamento del decreto puede resumirse en los siguientes puntos – Que la ley 2003 de convocatoria de la convención estableció un límite de tiempo para que esta realizara su labor, temperamento este que fue consentido por el pueblo y por la misma convención al no cuestionar en ningún momento su legalidad.

Que resulta de la esencia de los gobiernos republicanos la limitación de las atribuciones de los funcionarios públicos, por ende así como la convención se encuentra limitada por la ley de la convocatoria en cuanto al objeto y extensión de las reformas a sancionar, también debe respetarla en lo relativo al plazo fijada para sesionar.

Por último, concluye que ningún texto legal ni la naturaleza misma de la convención autoriza a esta a prorrogar el período de sesiones.

Con estos argumentos, el Gobernador decide no reconocer validez a los actos realizados por la convención con posterioridad al plazo de noventa días fijado para sesionar (esto es, las reformas sancionadas después del 15 de junio de 1921), y en consecuencia enviar a la Legislatura un nuevo proyecto de reformas.

Debemos reconocer que las razones vertidas en el texto del decreto no eran del todo felices, así como la resolución tomada. En efecto, al no otorgar validez a las reformas sancionadas después del término legal según la posición del Ejecutivo, se creaba una situación de incertidumbre respecto de las reformas sancionadas dentro del plazo supuestamente legal, o sea hasta el 15 de Junio, que carácter se le daban a los artículos reformados, ¿era acaso una reforma parcial?

Las leyes no generan ni extinguen las creencias de las almas y entretanto la pública discusión de sus postulados y sus preceptos crea siempre antagonismos.

La misión de los altos poderes del Estado es de paz y de armonía, y este resultado solo se obtiene desvolviendo una acción moral y positiva, y velando con prudencia para evitar todo motivo de choque en el campo de las ideas y de los entimientos, cuando ello no tiene por objeto asegurar una mayor felicidad de los pueblos.

Al elevar a la consideración de V:E: estos anhelos inspirados en los altos propósitos ligeramente esbozados, me permite invocar también la solidaridad de ideales y aspiraciones con las cuales se han alcanzado las grandes conquistas de que hoy disfruta el país, y que para llegar a culminarlas, los argentinos que nos convocáramos en el gran movimiento de opinión, fijamos como regla de conducta invariable el reconocimiento y restauración de las bases esenciales de la nacionalidad tal como estaba consagrada en sus estatutos cardinales.

No dudo que el Sr. Gobernador ha de poner una vez más al servicio de tan elevados fines los justos prestigios de su acción ciudadana y de su alta investidura de gobernante”.

Por el contrario, al remitir un nuevo proyecto de reforma a la Legislatura no estaba admitiendo tácitamente que la constitución sancionada era nula en su totalidad.

El Poder Legislativo:

Para contribuir aún más a enrarecer la atmósfera de contradicciones que rodea la Constitución sancionada, el Poder legislativo provincial se pronuncia en forma contradictoria respecto de la misma.

Cuando se produce el decreto del Ejecutivo desconociendo la reforma, la Legislatura estaba en receso, y según la constitución de 1900 no le otorgaba la facultad de autoconvocarse y por ende no podía reunirse por sí misma.

a) El primero en emitir su opinión fue el Senado . Recibida la comunicación por parte de la Convención que decidía la prórroga de las sesiones, el día 15 de Mayo el cuerpo aprueba un proyecto de ley que escuetamente dice : “ Prórrogase el plazo para las sesiones de la Honorable Convención Constituyente, hasta el 30 de Septiembre del corriente año”. Dicho proyecto fue aprobado por aproximadamente por los dos tercios de los votos de sus miembros, debiendo recalcar que los senadores que hicieron uso de la palabra emitieron su opinión en el sentido de que con el mencionada proyecto se pretendía simplemente facilitar una solución, pero de modo alguno se cuestionaba la facultad de la convención de prorrogar sus sesiones. Pocos días más tarde, el 30 de junio , adopta una postura totalmente contraria. Ese día, se aprueba sobre tablas una minuta que dice: “Hacer saber a la Convención Reformadora, que consecuentemente con la sanción contenida en la ley especial respectiva, declara que no considera atribución de la Convención la prórroga comunicada y que se expresa en la nota de fecha 2 del corriente mes de junio”.

¿Que había pasado, para que en lapso de tiempo tan breve se produjera una cambio tan rotundo en el ánimo de los senadores? No lo sabemos con certeza.

Lo que si podemos afirmar es que la comunicación del Senado, al ser recibida por la Convención, fue desechada de plano, ordenando archivar la misma⁴⁰.

b) La actitud tomada por la cámara de diputados fue diametralmente opuesta. En un primer momento, esto es, desde que la convención comunica su propósito de prorrogar las sesiones y después cuando sanciona la reforma, guarda un prudente silencio, no manifestándose ni a favor ni en contra.

Un día después de la entrada en vigencia – por lo menos teórica – de la nueva constitución reformada, el 2 de diciembre de 1921, la cámara decide reunirse en ejercicio de la facultad que le confería el art. 186 (según la versión de la reforma), a pedido de un tercio de los diputados que la componen.

El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Fernández (quien había sido el redactor de la ley de convocatoria de la reforma), pronunciándose en términos condenatorios sobre la actitud del Poder ejecutivo, siendo el mismo el proponente de la resolución que luego fue votada por unanimidad en la cámara. En ella se aceptaba la facultad de la convención de prorrogar sus sesiones y reconocía la vigencia de la nueva constitución⁴¹.

⁴⁰ En la sesión del 2 de Julio refutaron la comunicación del Senado los convencionales Meiners, Greca, Cardarelli, Arteaga, Frugoni Zavala y Pesenti. No hubo voces que adhirieran a la postura del Senado

⁴¹ PEREZ, *La verdadera Constitución de Santa Fe ...* (6), p. 136 y ss. La resolución adoptada por la Cámara decía textualmente : “La Cámara de diputados reunida en virtud de la facultad que le confiere el art. 44 de la Constitución, resuelve: 1º Que reconoce como constitución vigente en la Provincia de Santa Fe la promulgada por la Convención Constituyente con fecha 13 de agosto de 1921. 2º Que la convención constituyente al prorrogar sus sesiones después de vencido el plazo de tres meses establecido en la ley, ha usado de facultades propias de las asambleas constituyentes. 3º Comunicar esta resolución al poder ejecutivo, al superior tribunal de justicia y a las municipalidades de la provincia.

Por último, se aprobó también una comunicación al Senado para invitarlo a sumarse a la resolución adoptada y comenzar el tratamiento de las leyes orgánicas que requerían la nueva Constitución.

El Poder Judicial:

La Constitución de 1900 no establecía un órgano supremo de gobierno para toda el territorio. Respondiendo a las peculiares características de provincia bicéfala – poder político en cabeza de la zona norte con la ciudad de Santa Fe como capital histórica y la zona sur con la ciudad de Rosario como capital económica – coexistían dos Superiores Tribunales de Justicia, cada uno con competencia en las regiones citadas anteriormente.

Así las cosas, el máximo órgano judicial con competencia en la zona norte solamente tuvo oportunidad de pronunciarse en el sumario penal seguido a Don Gervasio Lavandieri por la causa de hurto.

Los defensores del imputado solicitaron que la causa fuera sustanciada según las nuevas normas procedimentales consagradas por la reforma en cuestión. Concretamente, pidió se le concediera examinar el Expediente invocando el art. 2 de la Constitución reformada por el cual quedaba abolido el secreto de sumario.

El Superior Tribunal se expresa en forma categórica rechazando la reforma. Entre los fundamentos citados, menciona que las convenciones no poseen las facultades de soberanía que algunos le atribuyen, por ende sus miembros no pueden extender la duración de sus mandatos más allá de los límites establecidos, cita además las opiniones doctrinarias de González Calderón y Montes de Oca⁴².

8. La restauración

Después de tantos acontecimientos contradictorios que habían visto involucrados a todos los actores posibles en el ámbito provincial, parecía que la reforma había sido solo un acontecimiento más en el panorama de nuestra política; y si bien había generado frustraciones entre los que habían intentado llevarla a la práctica, nada hacía prever que todavía faltaba escribirse un nuevo capítulo de esta trama.

Muchos acontecimientos habían transformado a nuestro país desde que comenzaron a desvanecerse los intentos de poner en práctica la reforma.

Un poco más de diez años después de haber intentado la reforma en estudio, la Argentina había pasado por la primera experiencia de un gobierno de facto, entre los muchos que le sucederían en los años venideros, produciendo un profundo replanteo de los actores sociales que ahora iban a dar vida esta suerte de segundo capítulo de la reforma.

La primera consecuencia inmediata del golpe de Estado de 1930 fue la de hacer desaparecer del escenario político a la Unión Cívica Radical, que pasó a engrosar las filas de la oposición al gobierno del General Urriburu. Su líder, Hipólito Yrigoyen fue encarcelado en la isla Martín García y ya nunca volvería al ruedo político, falleciendo en 1933, al poco tiempo de ser puesto en libertad.

A su muerte, el partido radical se encolumnó detrás de la figura de Alvear, quien se convertiría en el nuevo líder indiscutido. No obstante, la candidatura de Alvear a la Presidencia de la Nación en 1932 fue vetada por el gobierno provisional, decidiendo en consecuencia el radicalismo no participar de los comicios.

⁴² “La Capital” del 18 de diciembre de 1921 relata una crónica detallada de los avatares judiciales. Del pedido del abogado defensor se corrió vista al Sr. Agente fiscal, el que se pronunció por su rechazo argumentando que la reforma constitucional había sido desconocida por el gobierno y la misma no había sido publicada en el Boletín oficial. El dictámen fue aceptado por el juez de primera instancia, llegando la causa al superior Tribunal por apelación.

Por otra parte, el antiguo sector antipersonalista del radicalismo le dio su apoyo al gobierno de Uriburu primero y de Justo más tarde, convirtiéndose en un sector minoritario del oficialismo.

Veamos que había sucedido entretanto con la principal agrupación política impulsora de la reforma santafecina, esto es, la Democracia Progresista. Apenas producido el golpe militar del 6 de septiembre de 1930, Uriburu, antiguo camarada de De la Torre de la época de la revolución del Parque, fue el primer civil en visitar, ofreciéndole participar en el gobierno poniéndolo al frente de la cartera de Interior.

Este, consecuente con sus principios de antimilitarismo y su repugnancia por los gobiernos basados en la fuerza, se rehúsa, manteniendo la misma negativa pocos meses más tarde cuando nuevamente se le presenta la posibilidad ser el candidato de la Concordancia .

La actitud de la Democracia Progresista respecto de la actitud a seguir frente al gobierno provisional, resulta errática y no carente de contradicciones. Si bien esta temática resulta ajena al presente trabajo, no podemos de dejar deslizar unas líneas referentes a como la situación política nacional se desenvolvió de una manera tal que la Democracia progresista pasó de convertirse en un potencial aliado del Gobierno de facto a un papel de opositor acérrimo de la Concordancia.

Planteada la contienda electoral entre la Concordancia, conjunción de elementos conservadores y radicales antipersonalistas a cuya cabeza se encontraba el binomio Justo-Roca ; y la Alianza Demócrata Socialista que llevaba como candidatos a De la Torre y Repetto , más allá de las prácticas fraudulentas por todos conocidas el resultado electoral no podía pasar inadvertido.

La Alianza solamente tenía peso electoral propio en dos distritos : Capital Federal y la provincia de Santa Fe, donde triunfó. En las demás provincias su caudal electoral resultó sumamente reducido, pese a haberse beneficiada por la abstención de la Unión Cívica Radical lo que contribuyó a engrosar su magro caudal electoral propio .

En el orden local, celebradas las elecciones el 8 de noviembre de 1931, triunfa en la provincia de Santa Fe la Alianza Demócrata Socialista, cuya fuerza principal era el Partido Demócrata Progresista al cual acompañaban algunos elementos socialistas.

Desde los inicios de la devolución del poder a los partidos políticos el camino del nuevo elenco gobernante estuvo plagado de obstáculos. Así por ejemplo, para consagrar la fórmula triunfadora se tuvieron que realizar ingentes esfuerzos a los fines de reunir el Colegio Electoral, ya que los representantes del partido vencido no concurrían a formar el quorum requerido, siendo necesario llevarlos prácticamente por la fuerza pública .

Una vez en ejercicio del ejecutivo provincial el gobernador Molinas procedió a cumplir con el punto 1º del programa partidario: “Implantación de la Constitución de 1921, previo acuerdo legislativo”.

Iniciado el camino de la vigencia plena de las instituciones, se realizan los comicios en fecha 8 de noviembre de 1931, los que dan el triunfo en la provincia de Santa Fe a la Alianza Demócrata – Socialista llevando al mando de la provincia al Dr. Luciano Molinas acompañado por el Sr. Isidro Carreras.

No obstante la prédica argumentada en su momento por la la Democracia progresista en el sentido de que victoria de la Alianza fue un verdadero plebiscito popular a favor de aquella, los cómputos electorales distan de reflejar ese sentido.

La victoria fue por escaso margen, siendo numerosos los votos en blanco, atento a la política de abstención en que se encontraba el Radicalismo⁴³.

El 20 de febrero de 1932 asume el nuevo gobierno, en el marco de una ceremonia con marcados tintes de austeridad⁴⁴.

La Alianza había remarcado en el curso de la campaña electoral el firme propósito, - de llegar al gobierno – de reimplantar la vigencia de la Constitución de 1921, frustrada por los hechos ya conocidos.

Fuerza es reconocer la consecuencia con los principios declamados, ya que el primer acto del nuevo gobierno al iniciar el período ordinario de sesiones de la Legislatura fue el mensaje del Ejecutivo por el cual se propiciaba la puesta en vigencia de la Constitución oportunamente sancionada. En el mismo se hacía una extensa relación de los hechos que habían desembocado en el desconocimiento de la Constitución y retomaba los argumentos vertidos por De la Torre en su momento acerca de las facultades de las convenciones constituyentes⁴⁵.

Finalmente, la Legislatura sancionó la ley 2160, que reinterpretaba el art. 3 de la ley 2003, estableciendo que el plazo de noventa días dispuesto por esta última norma no era de carácter perentorio y que la convención constituyente tuvo facultades para prorrogar las sesiones. En consecuencia, declara válidas las reformas sancionadas. Lejos de solucionar el problema, esta norma solamente introdujo nuevos planteos acerca de una cuestión considerada por superada.

Analizaremos a continuación algunos de las cuestiones que se suscitaron.

1) La primera de las dudas que se crearon a partir del nuevo gobierno fue la relativa a la vigencia de la Constitución de 1921, esto es: estuvo siempre vigente desde 1921 o solamente empezó a regir cuando la ley 2160 así lo dispuso. Las dos posiciones encontraron sus adeptos, sin que faltara el consabido temperamento ecléctico, sosteniendo que la reforma debe hacerse efectiva siempre y cuando no se trate de preceptos de plazo vencido, debiendo toda cuestión catalogada como acto nuevo postergarse hasta que la Legislatura dicte las leyes pertinentes y regirse entonces por la Constitución de 1900.

No era una cuestión meramente académica, sino que poseía fuertes connotaciones prácticas y que volvió a enfrentar a los poderes del estado provincial.

Todo comenzó con un fallo de la Corte suprema de Justicia que tuvo oportunidad de pronunciarse respecto de una situación de hecho idéntica a la del caso “Lavandieri” en 1922. La resolución recayó en el sumario instruido a Antonio Tur por el delito de hurto, estableciendo que no obstante lo dispuesto por el art. 11 de la Constitución de 1921 que deja sin efecto el secreto del sumario, la incomunicación de los acusados y la fuerza probatoria de las declaraciones indagatorias prestadas ante la autoridad policial, los sumarios seguirán siendo secretos, argumentando que para hacer efectiva la modificación se tornaba imperioso el dictado de las leyes reglamentarias respectivas. En definitiva, no acataba la nueva constitución por entender que se hacía necesario que la Legislatura reglamentara los nuevos derechos consagrados.

⁴³ “La Capital” del día 22 de noviembre de 1931 da cuenta detallada de los resultados finales. La Alianza Demócrata Socialista obtuvo 98387 sufragios y los radicales antipersonalistas 97798, 20804 votos en blanco y 46.979 abstenciones. Los votos para diversos partidos minoritarios sumaron 10396.

⁴⁴ El gobernador se dirigió a la Legislatura en su auto particular, vistiendo todo el gabinete traje de calle (el atuendo usual era el frac) y suprimiendo el protocolo al mínimo. Integraban el gabinete el Dr. Antelo (Ministro de Gobierno, Justicia y Culto), Dr. Furno (Ministro de Instrucción Pública) y el Dr. Alberto Casella (Ministro de Hacienda). “La Capital”, 20 de febrero de 1932.

⁴⁵ El texto completo del mensaje puede verse en la edición de “La Capital” del 4 de mayo de 1932.

Pocos días más tarde las Cámaras de Diputados y Senadores ejercen la facultad que les concede el art. 44 de la nueva Constitución, prorrogando de motu proprio sus sesiones ordinarias.

El Poder Judicial considera que sigue en vigencia la constitución de 1900, el Poder Legislativo aplica la reforma de 1921, he aquí una constante de este período.

2) La falta de correlación entre los preceptos que establecía la nueva Constitución y el dictado de las normas reglamentarias que se tornaban indispensables para hacer efectivos los nuevos derechos consagrados por aquella trajeron no pocos dolores de cabeza a los encargados de aplicar las leyes. Así, recién a casi un año de la reimplantación de la vigencia de la Constitución se sanciona la nueva Ley Orgánica de Tribunales, que más adelante veremos más en detalle.

En todo ese año de 1932 los jueces se encontraron ante una curiosa dualidad : los aspectos nimios de la ley, los detalles encontraban aplicación por imperio de la nueva constitución, en tanto que lo “básico “ era reglado por la constitución derogada.

3) Una mención especial merece lo acontecido en el Poder Judicial .

Todo comienza a fines de 1932 con una interna dentro del partido gobernante: se producen fricciones entre José Antelo, Ministro de Gobierno y Alberto Casella, Ministro de Hacienda, roce que repercute en las filas partidarias al punto tal que De la torre solicita la renuncia de Antelo, a lo que este no accede.

Días más tarde, en el mes de enero de 1933 los partidarios de Antelo le ofrecen un banquete en Rosario como muestra de adhesión. Al mismo concurren dos magistrados : el Ministro de la Suprema Corte Dr. Augusto Rodríguez Larreta y el Juez de Instrucción José María Rosa, ambos nombrados por Molinas y todavía sin acuerdo legislativo atento encontrarse en proceso la reorganización total de la justicia tal como la concebía el gobernador. La presencia de los magistrados en la comida engendró las iras de De la Torre, quien calificó el mismo de “acto político” y solicitó la inmediata renuncia de ambos. Los aludidos se negaron, argumentando que simplemente se trataba de un homenaje a un amigo por su obra de gobierno.

Concomitantemente con los hechos narrados, la Legislatura sanciona la ley 2297, llamada Ley Orgánica de tribunales, que procede a reorganizar drásticamente el Poder Judicial, poniéndolo a tono con la reforma constitucional . Lo que nos interesa desde el punto de vista de este trabajo consiste en la disposición, inédita por su dureza y discutible desde el punto de vista jurídico, que establecía la puesta en comisión de todos los magistrados, funcionarios, y empleados de la Administración de Justicia local , lo cual consistía en la práctica en el descabezamiento de uno de los poderes del Estados, hacía tabla rasa con la independencia jurisdiccional tantas veces declamada y se prestaba a la venganza política.

Sobre todo en la Segunda Circunscripción, la cesantía alcanzó no solo a varios magistrados, sino también a Secretarios y personal subalterno, sin que se hubiera tramitado el correspondiente sumario administrativo respecto de los mismos.

Así las cosas, el 1 de mayo de 1933 al inaugurar las sesiones ordinarias, Luciano Molinas envía a la Legislatura la nómina de los magistrados para los que solicita acuerdo, excluyendo expresamente a Rodríguez Larreta y Rosas. Ante ello, el sector antelista a los que se suman los antipersonalistas no concede el acuerdo para ninguno de los propuestos, dejando al Poder Judicial virtualmente en suspenso.

El bloque demócrata, por su parte, propone prestar el acuerdo para todos los nominados, pero la virtual rebeldía del sector antelista que no acató en el recinto la decisión del bloque hizo frustrar ese intento. Igual suerte corre la propuesta radical antipersonalista,

consistente en rechazar todos los pliegos . La mayoría demócrata también se opuso al tratamiento de cada pliego en particular, por lo que la cuestión quedó empantanada.

Convocada nuevamente la Asamblea para el 27 de mayo, la misma no pudo realizarse por la ausencia deliberada de los legisladores radicales ..Finalmente, en sesión posterior prestó el acuerdo requerido sin los nombres de Larreta y Rosa.

3) Como ya dijéramos repetidamente, la puesta en vigencia de la Constitución por medio de la ley 2160 trajo aparejado numerosos problemas de interpretación. Como principio general la primera consecuencia inmediata fue crear un estado de incertidumbre generalizado acerca de la validez de las nuevas normas, y el alcance de las mismas con relación a la Constitución de 1900, problema agravado por la falta de sanción de las leyes reglamentarias de los nuevos derechos consagrados, que no eran pocos. Vamos a reseñar sucintamente algunos de las cuestiones más importantes que preocuparon a la comunidad por desconocer cuál era la ley vigente.

a) El problema de los juegos de azar. Según el art. 13 de la Constitución reformada se declaraba prohibido terminantemente todo juego de azar en el territorio provincial, debiendo procederse a la clausura del lugar donde se lo practicase. La norma concluía castigando con la destitución a todo empleado público que consintiese el mismo en su jurisdicción.

A principios de noviembre de 1932 ocurre un hecho en la ciudad de Rosario que contribuye a causar desconcierto en la ciudadanía. El Concejo Deliberante sancionó una ordenanza acordando a una Sociedad de Beneficencia permiso para realizar una rifa, previo pago del correspondiente impuesto.

El Intendente Municipal, por su parte, vetó la disposición por considerar que contrariaba la constitución vigente. Mas allá de la contradicción, lo que contribuía a profundizar el desconcierto era que el Consejo Municipal, autor de la ordenanza poseía mayoría absoluta perteneciente al partido gobernante en la provincia.

Mas allá de las buenas intenciones consistentes en erradicar un problema social, los efectos causados fueron contraproducentes. En efecto, a causa de la represión de las loterías, rifas y demás, proliferaron sin control un sinnúmero de juegos lícitos y aparentemente inicuos e imposibles de prohibir, tales como el billar, la pelota-paleta y el foot ball, sobre los que se levantaban apuestas.

b) El despido injustificado de empleados públicos . Amén de la situación ya aludida de las cesantías en el Poder judicial, dicha situación se repitió en otros ámbitos del Estado. Cabe recordar que por la Constitución de 1900 el Poder Ejecutivo Provincial podía disponer libremente de todos los cargos, cualquiera que fuere la repartición, excepción de los que se desempeñen con acuerdo legislativo (art. 91 inc. 1). La reforma, en cambio, había suprimido sabiamente esa potestad arbitraria, disponiendo que ni el Ejecutivo Provincial ni los Intendentes Municipales podían cesantear empleados sin causa justificada y comprobada previa tramitación del correspondiente sumario.

No obstante ello, en la Municipalidad de Rosario se produjeron a finales de 1932 de numerosos despidos en abierta violación del derecho consagrado por el art. 15 de la constitución. Entonces, ¿cual de ellas estaba en vigencia?

c) La inexistencia de los Tribunales previstos por la Constitución reformada. El art. 109 de la Constitución de 1921 creaba una Corte Suprema de Justicia con competencia en toda la provincia; y el art. 122 le concedía, entre otras, la atribución de entender en los recursos de inconstitucionalidad y de casación dentro de las condiciones previstas por la norma . Un grupo de letrados, interpone los citados recursos ante la Excelentísima Cámara de Apelaciones de la Segunda Circunscripción, siendo denegado los mismos, fundamentando

su rechazo en la inexistencia del tribunal que según la constitución debía entender en los mismos.

Más allá de la situación de confusión provocada por la inexistencia de Tribunales creados por la ley, la gravedad de los hechos radicaba no solo en la violación de la nueva constitución, sino en la denegación de justicia que implicaba no encontrar quien remedie potenciales sentencia de primer grado injustas, lo que implicaba también conculcar derechos como la debida defensa en juicio consagrados por la Constitución Nacional (art. 17).

Ahora bien, ¿quien resultaba el responsable de esa presunta violación, para responder ante el lesionado, quien a tenor de la reforma (art. 17) tenía acción sumaria para hacer cesar actos inconstitucionales? La demanda debía iniciarse contra el Poder Ejecutivo, responsable de la omisión en crear un tribunal previsto por ley o contra los miembros de la Cámara de Apelaciones que denegaban un recurso por inexistencia del mismo.

d) Las fricciones con la Iglesia. Como no podía ser de otra manera a la luz de lo sucedido en la Convención de 1921 donde se debatiera la reforma, se sucedieron numerosos incidentes, causados por un cierta animadversión hacia la Iglesia Católica latente en el elenco gobernante.

Ante todo se hace necesario recordar que apenas puesto en marcha el proceso eleccionario que desembocaría en el triunfo Demócrata Socialista, el obispo de Santa fe, monseñor Boneo, emitió una carta pastoral con fecha 11 de marzo de 1931, que fue leída en todas las parroquias, y que conmocionó no solo a la provincia sino que sus ecos se hicieron sentir hasta el gobierno nacional.

La mencionada pastoral prevenía a los católicos a que con motivo de las próximas elecciones, concedieran sus preferencias a los partidos que propendieran a mantener las leyes que concedían protección a la Iglesia Católica

Como consecuencia de ello, numerosas fueron las denuncias que se realizaron ante el Ministro de Culto de la Nación para hacer cesar lo que la Democracia Progresista interpretaba como una ilegítima intromisión de la Iglesia en cuestiones políticas.

La cuestión suscitada tuvo fuertes repercusiones en el ámbito nacional, llegando a un cambio de notas entre el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr Ernesto Bosch y el Obispo Boneo, donde cada uno expone sus vista sobre el tema. El ministro tratando de hacer cesar lo que entiende como una ilegítima intromisión de una autoridad religiosa en un tema propio del poder civil; y el obispo que solamente pretende haber cumplido con un deber que le impone su función⁴⁶.

En vísperas del 1 de mayo de 1932, el Director General de Escuelas de la provincia emitió una directiva prohibiendo la entrada de los sacerdotes a las escuelas públicas (los que dictaban clase de religión a los alumnos que voluntariamente asistían). Al mismo tiempo envió un ejemplar de la nueva constitución a cada establecimiento, ordenando que todos los profesores alabaran ese texto como modelo de libertad.

⁴⁶ El texto completo del cambio de notas ente la Cancillería y el Obispado puede verse en la revista "Criterio", n° 132, pp. 2 y 3. Resulta indudable que sin nombrarlo expresamente, la pastoral se refería a la Democracia progresista. No obstante, el Obispo siempre consideró que su accionar se enmarcaba dentro del estricto marco de su tarea pastoral, y que el entredico no había sido iniciado por la Iglesia, sino por el partido político en cuestión diez años antes al pretender imponer la reforma constitucional. Sin abdicar de su posición, y ante la posible extralimitación de algunos párrocos, decidió suspender la peregrinación anual al Santuario de Guadalupe y recomendar prudencia al clero

Otra situación se produjo ante la proximidad del 25 de mayo, cuando el Círculo Católico de Obreros de Rosario solicitó autorización para realizar un acto patriótico a celebrarse en la plaza San Martín.

El Jefe de Policía, Eduardo Paganini, la denegó argumentando que la Municipalidad había tomado a su cargo la organización del programa de festejos. Ante esa actitud, se remitieron notas de protesta al mencionado funcionario, al Ministro de Gobierno de la provincia, - Dr. Antelo – y al ministro del Interior de la Nación - Dr. Melo-.

Finalmente, las autoridades Municipales de Rosario recurrieron a una ordenanza del año 1.895 que obligaba al Intendente a realizar un *Te Deum* y a participar del mismo al cuerpo diplomático, lo que llevó a descomprimir la situación.

Más adelante, el Vice-director del Departamento provincial del trabajo presentó un proyecto de ley por el cual se distinguía entre descanso dominical y descanso hebdomadario, pudiendo los patrones designar otro día que no fuera el domingo para conceder el descanso a sus empleados, pudiendo el Departamento conceder excepciones fundadas en creencias religiosas.

Era esta una manera solapada de ataque a la Iglesia, ya que un patrón no católico podría abrir sus puertas el domingo y presionar de esta manera a sus empleados que quisiera asistir a las ceremonias religiosas.

Por último, es necesario hacer notar que dentro del mismo partido gobernante en la provincia se alzaron voces advirtiendo acerca del peligro que implicaba el camino legal utilizado para reparar lo que se consideraba una afrenta a la legalidad. Aquí traemos a colación la opinión de un ilustre jurista Rosarino, el Dr. Federico Valdés, quien así se expresaba acerca de las consecuencias de la polémica reinterpretación del famoso art. 3 por la ley 2160: “La Legislatura no puede erigirse en juez de la validez de una constitución ni de las reformas de la misma. Si eso pudiera, sucedería lo que se ha producido ya, con subversión de las reglas y principios que demarca la esfera de acción de los poderes ordinarios de gobierno. La ley suprema, ley por definición de carácter permanente y estable, estaría a merced de las distintas composiciones del poder legislativo. Así como la legislatura de hoy declara en vigor las reformas sancionadas por la Constitución de 1921, la de mañana podría tal vez declararlas írritas y nulas por falta de potestad en el cuerpo que las dictó o por cualquier otro motivo... A la claridad de estos conceptos es muy poco lo que se puede añadir, restando remarcar solamente que provenían de un hombre que había integrado las filas de la Democracia Progresista desde la primera hora”⁴⁷.

9. *La intervención federal*

La experiencia de la provincia de Santa Fe, con sus aciertos y sus errores en el manejo de la cosa pública, tema que nos es ajeno en este trabajo, no podía de ninguna manera sustraerse al clima generalizado que vivía el país.

Como es sabido, a nivel nacional gobernaba la Concordancia, esa sumatoria de fuerzas políticas que iba a regir los destinos de la Nación por más de una década y que va a quedar en el imaginario colectivo de las generaciones futuras como la “la era del fraude”.

Variadas son las interpretaciones respecto de las causas que determinaron la intervención federal a Santa Fe, cuando ya habían transcurridos más de tres años de gobierno de la alianza Demócrata Socialista.

⁴⁷ MARULL, Manuel, “La Constitución provincial de Santa Fe de 1921”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 14, INIHDE, Buenos Aires, pp. 480 y ss. El Dr. Federico Valdés integró la primera Junta de la Liga del Sur y fue un jurista de nota a la par que un antiguo militante de la democracia progresista. Por ello este autor resalta la opinión transcrita, ya que fue emitida poco tiempo antes de morir y encontrándose alejado de la militancia partidaria.

Molinas y sus colaboradores sostuvieron que la misma se debía a las intrigas tejidas en Buenos Aires por Manuel María de Iriondo, quien había visto frustradas sus aspiraciones de acceder a la gobernación dos veces con anterioridad, y recientemente había sido estrepitosamente derrotado en el propio Departamento la Capital, con motivo de las elecciones de convencionales para reformar una cláusula de la Constitución de 1921.

Otra versión la atribuye a la alarma que despertó en el Presidente Justo la versión de que se levantaría la candidatura de De la Torre para las próximas elecciones nacionales, sobre todo por la actuación que llevó adelante en el Senado con motivo del debate por las carnes, lo que provocó que su nombre alcanzara gran prestigio a nivel nacional.

No podemos dejar de mencionar la interpretación de los hechos dada por uno de los actores principales en el orden nacional. Nos estamos refiriendo nada menos que a Federico Pinedo, quien al momento de la intervención ejercía el cargo de ministro de Hacienda, y que según sus propias palabras tuvo intervención activa en la redacción del decreto que ordenó la intervención.

Según Pinedo, el hecho desencadenante de la intervención fue la victoria obtenida por la fracción Sabbatinista de la Unión Cívica Radical en 1935 en Córdoba, que de esa manera arrebató esa importante provincia al Partido Demócrata Nacional. De esa manera, el oficialismo se vió alarmado frente a las próximas elecciones presidenciales, que decidieron asegurarse el predominio indiscutido en Santa Fe, para contrarrestar la pérdida citada⁴⁸.

Enviado al Congreso el proyecto de intervención federal, el mismo pudo solamente ser tratado y aprobado por el Senado, ya que al finalizar el período de sesiones ordinarias no se finalizó el trámite parlamentario completo. Ante dicha situación, el Poder Ejecutivo no vaciló en ordenarla por un simple decreto, lo que habla a las claras de que la decisión política estaba tomada y para llevarla a cabo no se repararon en formalismos. Resultan muy gráficas las expresiones vertidas por Pinedo, quien efectúa una suerte de “*mea culpa*” en sus memorias .

Decidida irrevocablemente la intervención fue puesta al frente de la misma el General Alvarado, Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación , quien tomó el mando de la provincia designando como ministro de Gobierno a un reconocido abogado, el Dr. Joaquín Rodríguez.

El decreto de intervención establecía expresamente la caducidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y dentro de las instrucciones recibidas figuraba la reorganización del Poder Judicial, el cual debía ser respetado siempre que las normas que lo regían se adecuaban a la Constitución de 1900, la que se reputaba como la única constitución vigente. No debemos olvidar que el motivo principal alegado por el Gobierno Nacional fue la subversión de las instituciones por la pretendida imposición de una reforma constitucional reputada nula.

Una de las más importantes decisiones del interventor fue decidir en que medida se procedía a reorganizar el poder judicial.

Vamos a detenernos en el análisis del Decreto 86, dictado el 23 de octubre de 1935. En primer término reivindica para el Gobierno nacional decidir si se encuentra o no

⁴⁸ PINEDO, Federico, *En tiempos de la república*, Buenos Aires, Mundo Forense, 1946, pp. 176-178. La versión de Pinedo resulta trascendente, por tratarse de un actor principalísimo. Sus palabras revelan una fuerte autocrítica : no vacila en catalogar a la intervención como un atentado institucional y un grave error político. Desde el primer punto de vista, esto es, el jurídico porque la intervención fue decretada con la sanción solamente de una sola de las Cámaras. Y desde la óptica política la crítica se centra en que la intervención solamente benefició al radicalismo antipersonalista en la persona de Manuel de Iriondo.

subvertida la forma republicana de gobierno, a lo que se responde positivamente por la aplicación – como ya lo dijéramos anteriormente – de una constitución nula en sí misma.⁴⁹

La acción de la intervención, en cuanto al Poder Judicial se refiere, la podemos catalogar diciendo que fue sumamente moderada en su contenido, ya que se impuso a sí misma respetar la organización del Poder y limitarse a determinar que normas de organización y funcionamiento del Poder judicial no debían aplicarse en lo sucesivo por encontrarse en abierta contradicción con el texto de la constitución de 1.900 o porque repugnaba claramente su espíritu.

En definitiva, se trató de respetar las disposiciones procesales que significaron un progreso institucional, siempre que no fueran incompatibles con una exigencia expresa o implícita de la Constitución de 1900. Así por ejemplo, se mantuvieron los Juzgado Seccionales por que la Constitución de 1900 no los menciona en su texto, difiriendo su creación a una ley posterior; no se modificaron las disposiciones relativas a la publicidad del sumario y la supresión de la incomunicación introducidas por la reforma de manera imperativa por que la Constitución anterior las autorizaban, no se derogaron los nuevos recursos de casación y de inconstitucionalidad por considerarlos compatibles con las disposiciones constitucionales.

Entre las disposiciones tomadas por la intervención figuraban la vuelta a la organización judicial anterior en lo relativo al máximo tribunal, que estaba representado por un Superior Tribunal con sede en Santa Fe y una cámara de Apelaciones con asiento en Rosario, la vuelta al antiguo sistema de designación de los jueces, y la puesta en comisión de los empleados y funcionarios de la administración de justicia, lo que actuarán de esa manera hasta que reorganizado el Poder legislativo preste los acuerdos requeridos por la Constitución

En líneas generales, se sostuvo desde los sectores desalojados del gobierno que la intervención hizo uso de todos los medios posibles para desarticular la obra del gobierno depuesto, preparando el terreno para el retorno al poder de la fracción radical que participaba de la Concordancia

A la luz de los documentos analizados debemos enmarcar esa posición en un contexto de apasionamiento partidario fruto de los acontecimientos del momento. Esto es, no resulta acertado decir que la intervención destruyó sistemáticamente todo lo realizado, ya que como mencionamos recientemente no se derogaron sin más todas las normas relativas al Poder Judicial introducidas por la reforma.

Más significativas todavía resultan las afirmaciones expresadas en el considerando 8 del referido decreto cuando sale al cruce de presuntas interpretaciones que podrían llevar a pensar que todos los actos de gobierno realizados bajo el imperio de la constitución considerada nula carecerían de validez: “Todos los actos realizados por los funcionarios públicos de la provincia que en virtud de la declaración de inexistencia legal de la llamada Constitución de 1921, puedan ser considerados funcionarios de hecho, son válidos... cualquiera sea el vicio o defecto que se atribuya a su designación, porque dichos funcionarios tendrán una investidura plausible, judicialmente inatacable, desde que quien les designa es un funcionario de iure, actúa en el ejercicio de su competencia y les inviste de atribuciones legales”.

⁴⁹ Decreto de Gobierno n° 86, Considerando 1: Se declaraba la caducidad del Poder Legislativo y del Poder ejecutivo, “debiendo resolverse la situación del Poder Judicial, el cual según las referidas instrucciones debe ser respetado dentro de lo que se ajuste a las normas del texto indiscutido de la Constitución anterior a la Convención de 1920 – 1921.

La actitud que no puede dejar de soslayarse a la luz de los acontecimientos posteriores, es la preparación del “terreno electoral” para expresarlo de alguna manera a fin de que el radicalismo antipersonalista pudiera retornar al gobierno provincial. Este fue el verdadero beneficiario de la medida dispuesta por Justo, ya que como bien lo señala Pinedo, al partido Demócrata Nacional, la otra columna del oficialismo, le hubiera resultado mucho más beneficioso fomentar la intervención de otras provincias antes que Santa fe, donde no poseía ninguna posibilidad de triunfar .

Por último, no podemos dejar de señalar la escasa resistencia a la intervención que se evidenció en la resignación con que la población la aceptó como un hecho consumado. Posiblemente haya contribuido a esta pasividad la negativa de De la Torre y Molinas a organizar algún tipo de resistencia.

Solamente podemos registrar dos hechos contrarios al interventor : uno de carácter político, se registró en Rosario, donde el personal municipal se declaró en huelga en defensa de la autonomía de la provincia.

El otro acontecimiento, de neto corte sectorial, correspondió a los Colegios de Abogados de la provincia. Así, el Colegio de Rosario reaccionó ante las posibles remociones de los jueces por el interventor, emitiendo una declaración a favor de la inamovilidad de los magistrados. El colegio de Santa Fe, por su parte, realizó una petición al interventor oponiéndose a la supresión de los juzgados seccionales.

No obstante, dada la tradicional autonomía de ambas zonas de la provincia (norte y sur) no aparece una coordinación de ambos colegios, quienes se enteraban del accionar del otro por medio de la prensa y a los sumo se solidarizaban con sus pares .

10. Conclusiones

Pensamos que no cabe lugar a dudas cuando dijimos al principio de que estábamos en presencia de uno de los conflictos institucionales más complejos que le tocó vivir a una provincia desde la organización nacional. Ello es así, ya que la cuestión se había complicado de una manera tal que no tenía posibilidad de solucionarse, ni en el ámbito provincial ni en el orden nacional, por que no existía ninguna norma jurídica que estableciera la solución ni tampoco estaba previsto quien pudiera hacerlo.

En el orden provincial la constitución de 1900 no establecía quien debía dilucidar un conflicto de poderes de esa naturaleza, y para colmo de males tampoco podía buscarse la solución en el ámbito judicial, ya que la provincia carecía de un órgano supremo con competencia en todo el territorio provincial, y en los hechos funcionaba el Poder Judicial como dos provincias autónomas con Cámaras de Apelaciones en Santa fe y Rosario como órganos máximos en las respectivas circunscripciones.

En la Nación no había mejores perspectivas, ya que si bien en el texto originario de la Constitución sancionada en 1853 se establecía en el art. 97 la facultad de la Corte para entender en los “conflictos entre los distintos poderes públicos de una misma provincia”, la reforma de 1860, a iniciativa de Vélez Sarfield, la suprimió por considerarla contraria al régimen federal.

En consecuencia, solamente quedaba el remedio de la intervención federal para zanjar definitivamente la cuestión, como finalmente sucedió.

Vamos a intentar a continuación obtener algunas conclusiones que puedan servirnos para el futuro :

1. La reforma importaba un avance institucional significativo: No puede dejar de reconocerse que desde el punto de vista estrictamente jurídico, la reforma incorporaba institutos novedosos para la época y que con el correr del tiempo constituyeron elementos

comunes de los textos constitucionales (como por ejemplo la posibilidad de que el lesionado ejerciera una acción sumaria para hacer cesar actos inconstitucionales de funcionarios o corporaciones - art. 15).

Introdujo normas programáticas con la finalidad de orientar la política económica y social del gobierno (normas de derecho laboral, seguridad e higiene en trabajo, fomento de la vivienda y la colonización, función social de los impuestos) todo ello acorde con el llamado constitucionalismo social que irrumpía con fuerza en el mundo jurídico.

Trató de fortalecer a los poderes Legislativo y Judicial, a fin de que no quedaran a merced de la omnipotencia del Ejecutivo (consagró la inamovilidad de los jueces, la estabilidad del empleado público, la facultad de las Cámaras para autoconvocarse y designar comisiones investigadoras, etc.).

Concedió a las Municipalidades una verdadera autonomía, que llegaba incluso a reconocer al cuerpo electoral los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria, propiciando así una efectiva descentralización del poder.

2. El verdadero motivo del conflicto fue la cuestión religiosa. Resulta a todas luces evidente que el motivo desencadenante del conflicto así como la exacerbación de las pasiones hasta el límite fue la discusión en torno a la cuestión religiosa, argumento que no siempre se esgrimió como el verdadero por los partícipes en el mismo.

Cabe hacernos la siguiente reflexión: ¿poseía la convención reformadora las facultades suficientes como para modificar las partes de la constitución en las que se regulaba la relación con la Iglesia Católica?

Buena parte de la doctrina nacional piensa que existen en la constitución ciertos contenidos de la misma – llamados pétreos – que por su trascendencia en la caracterización de la Carta Magna pueden ser modificados al igual que cualquier otra disposición pero no pueden ser destruidos o suprimidos . Así por ejemplo, una futura reforma no podría cambiar la forma de Estado democrático por una dictadura, o la forma republicana de gobierno por una monarquía o reimplantar la esclavitud.

Entre estas cláusulas que no pueden ser suprimidas se encuentra la relativa a la confesionalidad del Estado, ya que la creencia en un Ser Superior en primer término y la posición de la que goza la Iglesia Católica fueron características que contribuyeron desde los inicios mismos de nuestra vida independientes a conformar nuestra identidad nacional.

Cabe remarcar asimismo que si bien la invocación a Dios se encuentra contenida en el Preámbulo, adherimos a la postura que lo considera como parte de la Constitución ya que constituye su introducción.

En definitiva, la constitución nacional asume una postura claramente teísta y sin llegar a considerar a la Iglesia Católica como la religión del Estado, concede a esta un apoyo que no solo es de tipo material, sino esencialmente en la consideración que le brinda. Tales pautas son contenidos que no pueden ser modificados por los estados provinciales, sin incurrir en una inconstitucionalidad.

No se puede dejar de señalar también que los sectores políticos con asiento en la ciudad de Santa Fe trataron de aprovechar la reforma constitucional como una coyuntura que les permitiera reducir la influencia de los departamentos del sur de la provincia y consecuentemente el caudal de votos de la Democracia Progresista, que percibían como claramente amenazador del predominio histórico que ejercieran desde su condición de ciudad capital y que el flujo inmigratorio volcado hacia la ciudad de rosario y su zona le disputaba. Esta y no otra es la causa que motivó el receso forzoso de las deliberaciones y que comenzó a retrasar el ya escaso tiempo con el que contaban los convencionales.

3) ¿Cuáles fueron las causas que condujeron al fracaso de la reforma? En primer término pueden advertirse una notable rigidez en las posiciones ideológicas sustentadas por ambas partes: los sectores laicistas no advertían que al insistir con tanto empeño en borrar a Dios del texto constitucional y quitarle a la Iglesia Católica su posición preferente estaban poniendo en riesgo la totalidad de las demás reformas propuestas y podía suceder – como efectivamente ocurrió – que ninguna de sus aspiraciones se concretara.

Los miembros cercanos a la Iglesia, por su parte, engeguados por lo que consideraban una persecución en su contra, y tal vez atemorizados por los cercanos acontecimientos europeos como la revolución comunista de 1917 o los conflictos locales como la Semana Trágica de 1919, creyeron ver en la descristianización de las leyes un primer paso hacia lo que percibían como un avance incontenible del marxismo.

La Democracia Progresista como agrupación política no estuvo a altura de las circunstancias, cometiendo un error de gravísimas consecuencias : volver a la vigencia de la constitución reformada mediante la sanción de una simple ley, procedimiento que no era el adecuado. Cabe preguntarnos, ¿que hubiera sucedido, si Molinas convocaba a una nueva Convención reformadora y eliminaba de las reformas la urticante cuestión religiosa?

4) ¿El motivo determinante de la intervención federal fue la reimplantación de la Constitución? ¿Puede afirmarse que los conflictos surgidos durante la gobernación Demócrata Progresista como consecuencia de la reimplantación de la constitución reformada fue un factor determinante para decidir la intervención federal de 1935 ¿Si bien la versión de Pinedo ya relatada así parece indicarlo, creemos que el factor determinante fue la necesidad que la Concordancia tenía de asegurarse los votos de Santa fe en las próximas elecciones presidenciales. No obstante ello, todas las vicisitudes causadas por la puesta en vigencia de un texto constitucional que había provocado tanta polémica constituyó sin lugar a dudas un pretexto “razonable” que podía justificar una intervención, ya que los verdaderos motivos eran inconfesables.

Por último, resultó un hecho verdaderamente lamentable que todos los actores recurrieran a subterfugios, vías indirectas o argumentos que no coincidían con los verdaderos . De esa manera, no solo se perdió la oportunidad de debatir con sinceridad modificaciones trascendentes para la provincia en particular que también pudieron servir como factor de cambio y abrir nuevos horizontes en el derecho constitucional de todo el país ; sino que lo más grave fue recurrir a “mentiras piadosas” que solamente contribuyeron a servir de pantalla al verdadero conflicto.

