

"RELACIONES ENTRE EL ESTADO NACIONAL Y EL TERRITORIO DEL NEU
QUEN. Notas para una aproximación sobre el origen de los con
flictos".

los profesores:

Mario Arias Bucciarelli

Alicia Ester González

Gloria Luz Mendez

Graciela Servide Sanin

INTRODUCCION:

Los primeros interrogantes que dieron origen a este proyecto surgieron de la propuesta de reflexión planteada en el curso del Seminario de Historia Regional dictado por la licenciada Orietta Favaro, donde se discutió como el Estado Nacional fue creando y articulando en los Territorios una sociedad casi inexistente y subordinada económicamente al poder central. La intervención del Estado, en lo que era su dependencia administrativa y por lo tanto ámbito natural de aquella instancia nacional, generó una relación compleja, más problemática y cargada de múltiples ambigüedades de lo que generalmente suele suponerse. Cuestiones como por ejemplo, los conflictos suscitados entre las autoridades nacionales y las territorianas y las planteadas entre éstas últimas nos llevan a intentar arribar a algunas consideraciones que permitan abordar tan vasta problemática.

Una primera aproximación al tema, que por supuesto no es excluyente y aborda sólo un aspecto de la intrincada red de relaciones existentes, es el estudio de la legislación que organizó los Territorios Nacionales. Marco jurídico que permite acercar alguna línea de reflexión en torno al origen de los conflictos. Reiteramos que el enfoque es parcial, aun que busca constituir un aporte sobre el tema a partir del objetivo de descubrir y explicar las relaciones que se entablen entre Estado Nacional y los Territorios desde el momento que se inicia la conquista militar y posterior organización de los mismos, en el contexto de la consolidación del Estado Argentino y su plena inserción en la economía mundial.

De esta manera, a través de un primer nivel de análisis, se pueden formular como ejes organizadores de la presente propuesta las siguientes hipótesis:

- 1 - Los conflictos surgen del desequilibrio o ambigüedad de las relaciones de poder más que de la incompatibilidad de objetivos. El relevamiento de las fuentes nos permite afirmar que no hubo incompatibilidad de objetivos, dado que éstos se plantearon desde el momento en que se debate la ley de Organización de los Territorios y se mantienen a lo largo del período trabajado. Sin embargo el análisis de legislación, su debate y el articulado de las leyes evidencian imprecisiones, superposición de funciones y controles cruzados entre las distintas funciones territorianas. En este sentido se puede inferir la existencia de conflictos latentes.
- 2 - A medida que las organizaciones se burocratizan los conflictos se manifiestan. Es decir la imprecisión de la Ley al materializarse el Estado a través de su aparato burocrático provocó conflictos en los Territorios. Estos aparecen entre los distintos funcionarios e instituciones establecidas por la Ley y entre los distintos ámbitos de la Administración Territoriana, pero donde se manifiestan con mayor claridad es entre la política y la justicia, es decir entre el Gobernador y el Juez Letrado. La recurrencia y la envergadura de esta problemática, que incluso trasciende la esfera local y provoca serios cuestionamientos a la legislación vigente, nos lleva a detenernos en el tratamiento de la misma.
- 3 - La acción del Gobierno Nacional, a través del Poder Ejecutivo intenta dar solución a los conflictos. Las modificaciones, los decretos, las reglamentaciones y los proyectos de reforma de la Ley de Organización de los Territorios Nacionales son ejemplo de esa preocupación.

Abordar la investigación exige además precisar el marco teórico utilizado; a los efectos de este trabajo se entenderá por conflicto, siguiendo a Julien Freund, al "enfrentamiento de dos o más voluntades (individuales o colectivas), que manifiestan una con respecto a la otra, una intención hostil a causa de un derecho, y que, para mantener y recuperar este derecho, tratan de quebrantar la resistencia del otro recurriendo eventualmente a la violencia" (1). A lo que agrega, que el objeto de todo conflicto institucional es por lo general un derecho cuestionado. El derecho no sólo es el objeto del conflicto, sino que también puede proporcionar la solución al mismo. En este contexto, el tercero cumple un papel fundamental ya que es "el soporte de las contradicciones ... de los desacuerdos y los contrastes" (2).

En el problema que vamos a abordar trataremos el conflicto manifiesto entre el Gobernador y el Juez letrado a causa de la ambigüedad en las relaciones de poder. Asimismo la acción del Poder Ejecutivo como árbitro natural y su intento de superar los antagonismos a través de la legislación.

I - Algunos aspectos sobre la consolidación del estado nacional.

En las últimas décadas del Siglo XIX la plena inserción de la economía argentina en el mercado mundial contribuyó a la configuración del Estado Nacional, entendiéndose por tal

(1) FREUND, J.: "Observaciones sobre dos categorías de la dinámica polemógena. De la crisis al conflicto". EN: Autores Varios. (Ver Biografía Gral., p. 18).

(2) Ibidem, pág., 202.

a la instancia política que articula la dominación en la sociedad y que se materializa en un conjunto interdependiente de instituciones (3).

Se manifiesta así una fase de organización nacional enmarcada a nivel mundial por la expansión del capitalismo. La conformación de un sector exportador resultado de la vinculación de intereses entre grupos locales y el capital extranjero permite visualizar grandes cambios: por un lado, la transformación de las estructuras productivas existentes; y por otro, el modo en que está dispuesta la sociedad y el orden institucional. El dinamismo del sector exportador, efecto de la incorporación de elementos modernos y de la considerable masa de ingresos que generó, lo convirtieron en predominante. La nueva estructura económica que surge como consecuencia del auge exportador giró en torno a la actividad agrícola ganadera. De este modo la clase poseedora de los recursos naturales aparece como dominante al controlar los resortes de la economía, la sociedad y la política. "La llamada 'oligarquía nacional' -en tanto que sinónimo de clase dominante- aparece como resultado de un acuerdo entre las diversas oligarquías regionales cuyo poder no siempre es idéntico pero que se ven en la necesidad común de hacer aumentar sus ingresos si quieren seguir dominando a las demás clases sociales" (4). Para ello trató de crear un marco jurídico político adecuado a esa economía exportadora.

El Estado se organizó a partir de y para esa economía,

3 - OSZIAK, O.: "La formación del Estado Argentino" Bs. As., Belgrano, 1985.

4 - CARMAGNANI, M.: "Estado y sociedad en América Latina. 1850-1930" Barcelona, Crítica, 1984. Pág. 25.

su institucionalización se propuso promover y garantizar la consolidación y expansión de la hegemonía del sector exportador y su control sobre el sistema productivo. Se intentó armonizar la implantación del liberalismo económico con el logro y la vigencia de la estabilidad, el orden y la legalidad formal. Así se definió un modelo de estado teóricamente basado en la soberanía popular y la democracia representativa que en la práctica resultó distorsionado por la adopción del fraude electoral organizado y el uso sistemático del soborno y la violencia para crear lealtades políticas en torno al Poder Ejecutivo. "El presidente, su equipo y su camarilla eligen y controlan en mayor o en menor medida a los parlamentarios nacionales, a los gobernadores y legisladores provinciales, a los dirigentes partidarios y altos funcionarios públicos, a los jueces. Todos éstos, a su vez, manejan el electorado, seleccionan e imponen a los hombres adecuados para mandar al Congreso, convalidan y ponen en ejecución las decisiones de la élite de poder de la cual son partes y apéndices" (5).

Ante la consolidación del Estado se impuso la necesidad de lograr una presencia efectiva en todo el ámbito de su jurisdicción, para ello aquel inició un proceso de conquista militar y subordinación de la población indígena en lo que serían los futuros Territorios Nacionales. Con esto, adquiriría el atributo de Estado soberano al eliminar las fronteras interiores y delimitar las exteriores. La eliminación de las fronteras interiores respondió en parte a las exigencias de los terratenientes de la pampa húmeda cuyas propiedades se veían perjudicadas por las sucesivas incursiones de los indígenas. En la fijación de las fronteras exteriores no sólo se

5 - KAPLAN, M.: "Formación del Estado Nacional en América Latina" Bs. As., Amorrortu, 1983. Pág. 208.

observa la necesidad de delimitar la base territorial del Estado, sino que la posibilidad de conflicto limítrofe con Chile la transforma en un imperativo.

Los propósitos anteriormente expresados se advierten claramente en los mensajes que el presidente Nicolás Avellaneda dirige a la Cámara de Diputados en 1878, cuando expresa "...la traslación de la línea de fronteras, con la que se adquirirán valiosos territorios hasta ahora bajo el dominio de los salvajes y se asegurarán quizá para siempre la propiedad e intereses rurales" (6), a lo que agrega en otra oportunidad "No hay argentino que no comprenda, en estos momentos, en que somos agredidos por las pretensiones chilenas, que debemos tomar posesión real y efectiva de la Patagonia, empezando por llevar la población al Río Negro que puede sustentar en sus márgenes numerosos pueblos, capaces de ser en poco tiempo la salvaguarda de nuestros intereses y el centro de un nuevo y poderoso Estado federal..." (7).

La incorporación de las tierras conquistadas al indio hizo necesario una legislación que se agregue a la ya adoptada por las catorce provincias y la Capital Federal, recientemente designada. Esto planteó inconvenientes jurídicos que excedieron lo previsto en el marco institucional vigente.

Si bien se declararon territorios nacionales a todos aquellos existentes fuera de los límites o posesión de las provincias, en el debate sobre su organización no se detecta una definición precisa de lo que constituyen los mismos. Se hace necesario entonces, intentar una conceptualización.

A los fines del presente trabajo se entenderá por Terri

6 - AVELLANEDA, N. En: CONGRESO NACIONAL. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados Año 1878. Pág. 224.

7 - Ibidem, pág. 510.

torios Nacionales aquellas entidades geográficas pertenecientes al Estado Nacional, que a diferencia de las provincias carecen de autonomía; es decir, unidades políticas en formación que dependen directamente del Gobierno Central.

II - Objetivos para la organización de los Territorios Nacionales.

Del análisis de las fuentes se desprende que el criterio que prevalece con la sanción de la ley de creación de Territorios Nacionales es fusionar los intereses locales, evitar los principios de división, de manera de subordinar el interés regional al interés nacional logrando así la homogeneización de la nueva sociedad. Para esto se considera indispensable llevar a cabo una acción unificadora por parte del gobierno central "...era necesario que la organización, administración y gobierno de los territorios fuera homogénea y propendiera a su perfecta unidad; que la acción gubernativa fuera, en todos y cada uno de ellos, idéntica e inspirada en la misma uniformidad de propósitos y procedimientos" (8).

La idea de homogeneización y uniformidad involucra el principio según el cual el gobierno central es el encargado de trazar los grandes lineamientos que habrán de regir el ejercicio de los derechos y deberes particulares, hasta que el desarrollo económico social de los territorios los eleve al rango de provincias. Es decir, en una primera etapa deben interpretar las necesidades manifiestas o latentes de los habitantes de los territorios. Se creía que al proceder

8 - MINISTERIO DEL INTERIOR Informe al Congreso. Año 1915 pág. 12. EN: ARCHIVO HISTORICO PROVINCIAL Inventario 1823.

de esta manera se sigue a la regla de toda evolución que va de lo simple a lo complejo y en el orden institucional, en pieza por el gobierno único, centralizado para llegar después a la federalización.

El gobierno nacional será el encarado entonces, de preparar a estos territorios para que lleguen en su oportunidad a ser provincias en igualdad de derechos con las demás. Esta actitud paternalista y por lo tanto "autoritaria" se evidencia claramente en el informe del Ministerio del Interior al Congreso de la Nación en el año 1915 "...en todo sistema de educación intelectual o moral, trátase de individuos aislados o colectivamente congregados y formando parte integrante de la Nación para que el niño llegue a ser ciudadano y el pueblo constituya una democracia es necesaria la presencia tutelar del padre, maestro o consejero, del guía en una palabra. Ese papel en el caso que me ocupa corresponde al Gobierno Central" (9).

Con la puesta en práctica de la ley el Gobierno Nacional esperaba alcanzar dos objetivos esenciales: por una parte, integrar la población dispersa en centros urbanos donde se constituyan en sociedades y que al ampliar gradualmente su campo de acción, se desarrollen y perfeccionen hasta integrarse en la Nación; por otra parte, impulsar el "progreso y civilización" con las modificaciones aportadas al medio geográfico, el fomento de la inmigración, de la industria y del comercio; en síntesis, la prosperidad económica.

III - Debate del Proyecto de Ley.

El programa de transformación, desarrollado en el punto

9 - Ibidem, pág. 15-16.

anterior, se plasmó en un Proyecto de Ley emanado del poder Ejecutivo Nacional y aprobado por la Cámara de Diputados, que al pasar al Senado generó un amplio debate. La incorporación de una enorme extensión de 1.363.715 Km². (10) que era necesario organizar y "constituir" plantea una situación inédita que llevó a una polémica en torno a las atribuciones y alcances que la Constitución Nacional confiere a cada uno de los poderes del Estado.

El problema no radicaba en la incompatibilidad de objetivos sino en determinar si la legislación de los Territorios Nacionales era una ley más de la Administración General o si era una ley especial. A este respecto resulta importante aclarar sobre la naturaleza que el Congreso otorgue a la ley -general o especial- determinará el carácter de las autoridades territorianas.

En el debate anteriormente mencionado podemos detectar dos posiciones claramente diferenciadas:

- Una es sostenida por la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, quien considera que la Ley de Organización de los Territorios debe ser una ley más de la Administración General. Fundamenta su argumento en el Artículo 86, inciso 10), de la Constitución Nacional por el que se le confiere al Poder Ejecutivo la facultad exclusiva para designar a los funcionarios de la Administración Nacional.
- La otra es sostenida por los defensores del Proyecto del Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados, quienes postulan la necesidad de crear una ley especial para la Organización de los Territorios, pues afirman que las regiones recientemente incorporadas no podían ser dependencia de la Administración Nacional como la a-

10 - Ibidem, pág. 11.

- duana, el Banco Nacional o demás reparticiones dependientes del Presidente, sino que su legislación debía ser una verdadera Constitución política, por lo tanto los nombramientos de los funcionarios territorianos debían hacerse con acuerdo del Senado. Pues bien, que da entonces establecido que no puede ser una atribución absoluta del Poder Ejecutivo, debe intervenir el Poder Legislativo de acuerdo con el Artículo 67, inciso 14 de la Constitución Nacional. "Bajo nuestra forma de gobierno, bajo la forma republicana, el pueblo es el que dicta la Carta Constitucional, el pueblo es el que elige los mandatarios. Los Territorios Federales son proyectos de provincias, provincias en ciernes. La Constitución [...] por excepción ha establecido que mientras estos Territorios estén en estado de ser provincias el Congreso les dicte su Constitución política" (11).

En suma, se discute el carácter que van a tener las autoridades territorianas, si son funcionarios directamente designados por el Poder Ejecutivo o representan al Gobierno Nacional. Los defensores del proyecto del Poder Ejecutivo y Cámara de Diputados sostienen que "Los gobernadores de los Territorios Nacionales, no van a desempeñar allí funciones puramente ejecutivas, a cumplir reglamentos administrativos van a ir a aquellos territorios a representar la soberanía nacional, a representar al gobierno de la nación, no al Poder Ejecutivo" (12).

La Comisión del Senado se opone afirmando que tal argu-

11 - IGARZABAL, En: CONGRESO NACIONAL. Diario de Sesiones, Cámara de Senadores. Año 1884. Pág. 750. En adelante citaremos D.S.S.

12 - CARRILLO, D.S.S. Año 1884. Pág. 756.

mento es inconstitucional pues "... la soberanía no tiene más representantes que los que están en esta Cámara, fuera de ellos habrá algo que se asemeje pero nada que pueda llamarse con propiedad representante de la Soberanía Nacional". (13).

Pese a que triunfa el proyecto del Ejecutivo no logra resolverse la naturaleza de la Ley, y por el ende el carácter de los principales funcionarios territorianos; se planteará entonces, una ambigüedad que se presta a distintas interpretaciones y en algunos casos, originará conflictos entre las autoridades locales.

Debemos indicar otro elemento que está en relación a la problemática que nos ocupa, se trata del carácter único de la Ley. Si bien se piensa que se debe dictar una legislación especial debido a que los Territorios no responden a las generalidades de las provincias, pues son zonas despobladas, sin medios de comunicación, con diversidades locales, se elabora una sola ley aplicable a todas las regiones incorporadas, sin tener en cuenta las diferencias existentes entre los diversos componentes de los Territorios Nacionales.

Las dificultades que derivan de la aplicación de esa Ley son planteadas desde un principio por los funcionarios de los Territorios. "Las leyes del gobierno de los Territorios Federales, han sido dictadas indistintamente para aquellos que están situados cerca de los trópicos como en la región antártica del país, y por la topografía, condiciones climatológicas, habitantes y hábitos de sus habitantes, su aplicación en la práctica encuentra necesariamente dificultades que no es posible vencer" (14).

13 - NOUGUES, D.S.S. Año 1884, pág. 756.

14 - ANAYA, S. Memoria de la Gobernación, Año 1891 Libro Copiador N° 8 F° 214.

IV - Ley 1.532: Conflictos derivados de su aplicación.

La ley que organiza definitivamente a los Territorios Nacionales fue sancionada el 16 de octubre de 1884, conocida como Ley 1.532, evidencia la imprecisión anteriormente expuesta. Esta se visualiza en los desequilibrios y ambigüedades en las relaciones de poder, que se pueden constatar en las atribuciones de los funcionarios, pues en algunos casos no están claramente delimitadas y en otros se prestan a confusión para quienes deben ejercerla.

El análisis de la Ley permite deducir posibles conflictos entre las diversas esferas institucionales, y entre los distintos funcionarios cuando se materializa el aparato burocrático.

En la presente propuesta vamos a detenernos en el tratamiento de los conflictos latentes y manifiestos entre el Gobernador y el Juez Letrado, desde la consolidación del Estado hasta las primeras décadas de este Siglo, en el Territorio del Neuquén.

Reiteradamente hemos aludido a lo largo de este trabajo a la imprecisión de la Ley de Organización de los Territorios Nacionales y de manera especial a su incidencia en el origen de los conflictos entre autoridades.

Con respecto al Gobernador la Ley expresa "Es la autoridad local superior, encargada de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones nacionales". Si bien es la autoridad local superior, en principio subordinada sólo al Poder Ejecutivo Nacional, las atribuciones que la misma confiere al Secretario, a pesar de ser su subordinado, limitaría el alcance de su accionar pues éste puede negarse a cumplir los reglamentos y ordenanzas dictados por el Gobernador si considera que no corresponden a los deberes y funciones que

le son impuestos. Esta circunstancia podría llegar a producir conflictos, aunque de la lectura de las fuentes consultadas no aparecen dificultades en la relación entre éstas autoridades.

Por el inciso 5) del Artículo 7, el Gobernador "Está obligado a informar al Poder Ejecutivo Nacional acerca de la regularidad con que proceden las oficinas y empleados dependientes directamente del Gobierno Nacional. En esto observamos una falta de precisión, pues no se especifica quiénes estarían contemplados en esas categorías. Al utilizar el término "empleados" pareciera que hace referencia a aquellos miembros de la Administración territorial que se encuentran bajo su autoridad y por ende, la máxima autoridad judicial escaparía al alcance de este artículo, pero en la mayoría de los casos esa imprecisión posibilitó que pueda ser aplicado en forma indistinta para todos los funcionarios locales. Tal situación puede ser ejemplificada en el conflicto suscitado entre el Gobernador interino Antonio V. Gil y el Juez Letrado del Territorio, en la que el primero, apelando a la Ley, eleva una acusación ante la Comisión Judicial de la Cámara de Diputados donde expresa "...es, pues, en tal virtud, que tengo el honor de dirigirme a V. H. en cumplimiento de la Ley en salvaguarda de los intereses de los habitantes de estos Territorios, acusando ante la Cámara de Diputatos [...] al Juez Letrado del Neuquén [...] por los cargos que en pliego refrendado acompaña, y que contribuye, en el concepto del que suscribe, verdaderos delitos calificados y castigados en el Código Penal con inhabilitación perpetua para desempeñar puestos públicos" (15). Se observa aquí que la puesta en práctica de la Ley desvirtúa en cierta medida el carácter in-

15 - GIL, A.: Memoria de la Gobernación Año 1901 Libro Copiador 28 F° 162.

dependiente del Poder Judicial que le asigna la Constitución Nacional, acentuando de esta manera, los enfrentamientos entre funcionarios.

Ese entrelazamiento de poderes se puede verificar también en el Artículo 7 inciso 6) de la mencionada Ley de Organización de Territorios, donde el Gobernador " nombra a los Jueces de Paz en los distritos o secciones que tengan menos de mil habitantes" pero el que debe ejercer la superintendencia sobre ellos es el Juez Letrado (según el Artículo 35). Esta ingerencia de dos funcionarios sobre una misma institución, generó confusión en las áreas de competencia que complicó la acción de las autoridades en el Territorio del Neuquén. Para precisar esta problemática, nada mejor que reproducir algunos párrafos de la carta que el Juez de Paz Eladio Zelaya envía al Gobernador para que lo asesore en asuntos de Justicia "...no puede prescindir de ocupar la atención de V. S. Consultándole sobre algunas dificultades que se me presentan y que por primera vez tengo que resolver.

Si V.S. tiene a bien indicarme el procedimiento que hay que seguir en asuntos de testamentaria lo estimaré altamente..." (16). Otro ejemplo de esta ingerencia lo encontramos en una carta que el Gobernador envía al presidente del Consejo Nacional de Educación en 1887, en relación a la construcción de una escuela, (el Juez de Paz) "...fue acusado de haber cometido varios abusos y por esta excusa la Gobernación hizo levantar un sumario que verificó en los hechos quedando dicho empleado (el subrayado es nuestro) separado de su puesto..." (17). Así se le atribuyen al Gobernador funciones ju-

16 - ZELAYA, E. Nota al Gobernador del Territorio Gral. Don Sócrates Anaya. 31/01/1892 Caja Año 1892.

17 - OLASCOAGA, M.: Nota al Presidente del Consejo Nacional de Educación. Año 1887 Libro Copiador 3 F° 4.

diciales que no son de su incumbencia.

Las imprecisiones de la Ley, señaladas en el caso del Gobernador, también pueden encontrarse en las atribuciones del Juez Letrado. Este, según lo establecido en la misma debía ser nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y debía prestar juramento ante la Suprema Corte de Justicia, lo que no está especificado en dicho instrumento legal es de qué organismo depende. Se podría inferir, por su investidura, que sería de incumbencia del Poder Judicial, sin embargo, en las fuentes relevadas aparece como subordinado al Poder Ejecutivo, testimonio de ello es la nota que el Gobernador dirige al Ministerio de Justicia en la cual especifica "En virtud de haber pasado a depender del ministerio de V.E., los juzgados de letras en los Territorios Nacionales, en atención a la nota que acabo de recibir del Ministerio del Interior..." (18). Parece así que la Corte Suprema de Justicia es únicamente una instancia de apelación.

Hay otro aspecto al que debemos referirnos y que hace a la jerarquía del Juez Letrado, aludimos a las funciones que la Ley confiere a este funcionario, estas son las que se atribuyen a los Jueces en lo Civil, Comercial, Correccional y Criminal y también las que correspondan al Juez Federal" (según Artículo 36). De manera que las cuestiones que en la jurisdicción de las provincias o Capital Federal eran ejercidas por varios jueces, en los Territorios Nacionales, debían ser resueltas por este juez único. Se deduce entonces el amplio margen de acción que tiene este magistrado, más aún si tenemos en cuenta que en la legislación no están precisadas las limitaciones inherentes a su cargo.

Con respecto a la permanencia de los jueces en sus fun-

ciones la Ley establece que "no podían ser recusados sin justa causa" y en el caso de serlo "corresponderá el conocimiento de la causa al Juez de Sección o Territorio más próximo", dadas las características de la región se hacía muy dificultoso cumplimentar los trámites de la misma. Este hecho, sin tener en cuenta otros que hemos señalado, de por sí nos indica la posibilidad de materialización de los conflictos.

Las disposiciones desarrolladas en los puntos anteriores permitieron que el Juez Letrado se manejara con un gran margen de libertad, originando esta situación numerosos conflictos con el Gobernador "debido a que los jueces desempeñan sus cargos en forma independiente de las autoridades territorianas, los lleva a tener frecuentes roces con ellos y abusos de autoridad que se apoyan en los amplios derechos con que cuentan" (19).

Así, se explican las múltiples dificultades en el desenvolvimiento de la justicia local que se ven agravadas por las especiales condiciones de la región tales como las grandes distancias, las defectuosas comunicaciones y la lejanía de otras jurisdicciones judiciales. Estos factores hacen que sobre el Juez de Letras recaiga la obligación de disponer sobre las principales cuestiones de justicia y hacen imprescindible su presencia e idoneidad en el cargo, "Un mal juez en la Capital Federal poco o nada significa, desde que siempre se puede recurrir al inferior por demanda de Justicia, pero un funcionario en idénticas condiciones en un territorio nacional, donde el único letrado es el juez, por la ausencia absoluta de alguien que controle sus actos es un verdadero peligro para los intereses que se confían a su rectitud y a la aplicación estricta de la ley" (20).

La imposibilidad de suplantar al Juez Letrado, pues no había personal capacitado que lo reemplace ni estaban contemplados jurídicamente los mecanismos para ello, acentuaron la irregularidad de la justicia y los conflictos con el Gobernador.

Otro problema que se ve reflejado en las constantes críticas de los gobernadores, es la acefalia crónica de los Juzgados de Letras. De los múltiples ejemplos en los cuales se evidencia esta realidad podemos citar: "Respecto a la acefalia que ha sufrido el juzgado letrado, estas han sido frecuentes y largas. Sólo tomaré las habidas desde 1893 [...]. En resumen en 6 años, 3 de acefalia..." (21). Diversos motivos provocaron esta vacancia: desde su nombramiento en Buenos Aires, transcurrían meses, a veces años, hasta tomar posesión del cargo; gozaban de prolongadas licencias durante el ejercicio de sus funciones; permanecían en la Capital Federal la mayor parte de su gestión. Su ausencia reiterada obstaculizaba las tramitaciones judiciales, convirtiéndose en los hechos el Gobernador, en el único referente para solucionar dichos asuntos.

Otra cuestión que conspiró contra la agilidad en el normal desarrollo de la Justicia, fue la negativa del Juez Letrado a residir, en algunos casos, en la Capital del Territorio. Testimonia esto el informe del Gobernador Manuel Olascoaga al Ministerio de Justicia: "...el señor Juez ha determinado residir en Norquín a 14 leguas de este lugar que es hoy el asiento de las autoridades principales de la gobernación..." a lo que agrega "a pasar y pasará todavía mucho tiempo sin sus funcionarios regulares" (22).

21 - OLMOS, L.: Nota al Ministerio de Justicia. 5 de enero de 1900. Libro Copiador 23 F° 555.

22 - OLASCOAGA, M.: Nota al Ministerio del Interior. Libro Copiador 2. F° 177.

En líneas generales, tenemos motivos de peso para creer que el problema de la Justicia fue uno de los más graves y que mayores inconvenientes trajo aparejado en la administración del territorio neuquino. Esto se refleja no sólo en las quejas del Gobernador, como se ha visto, sino también en la prensa local, que se hace eco de los continuos reclamos de la población. Un dato ilustrativo lo constituyen algunos párrafos del diario La Estrella de Chos Malal, que al referirse a los Territorios dice: "Ayer no más hemos encomiado sus rápidos progresos en lo material y moral, y hoy lo hacemos en la parte judicial, en este ramo de la administración pública que es la base de toda sociedad bien organizada, mostrando con ello que somos también capaces de rendir homenaje a la justicia y que sólo nos falta un juez digno para encaminarnos a un porvenir de grandeza y felicidad para los habitantes del Neuquén" (23).

Los ejemplos de conflictos a los que extensamente hemos aludido en párrafos anteriores nos permiten demostrar que la imprecisión de la Ley encerraba conflictos latentes, y que su puesta en práctica los puso de manifiesto desde que las autoridades se hacen presentes en el Territorio del Neuquén.

V - Intentos de solución desde el Poder Ejecutivo Nacional.

Pasaremos seguidamente a otro aspecto del tema que nos ocupa, el papel del Poder Ejecutivo Nacional como árbitro natural en los enfrentamientos verificados a través de las fuentes analizadas.

Lo primero que hay que aclarar es que, ante los conflic

23 - CAMPOS, D.: 'El preso Natalio Jara' En: LA ESTRELLA DE CHOS MALAL 28 de diciembre de 1889.

tos suscitados, los funcionarios locales recurrieron, mediante denuncias e informes al Poder Ejecutivo Nacional, ya sea al Ministerio del Interior o al de Justicia, considerándolo de alguna manera el árbitro natural de quien emanarían las posibles soluciones. El Poder Ejecutivo intentó resolver la problemática política con una serie de reformas que se concretaron en proyectos de ley enviados al Congreso Nacional. Esta intencionalidad se manifiesta en el discurso pronunciado por el presidente Manuel Quintana en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso en 1905, donde expresa "Al recibirme del bando gubernativo, prometí [...] consagrar especial atención al gobierno de los territorios nacionales procurando encontrar, en la ley vigente y en la práctica gubernativa los medios de impulsar su prosperidad y de conjurar los conflictos perturbadores e incesantes entre sus autoridades administrativas y judiciales" (24).

En esta perspectiva podemos ubicar al proyecto que dispone una modificación en las condiciones que debe reunir el Juez Letrado, así como también el período de ejercicio de sus funciones. En este punto es necesario advertir que fue ésta la única reforma que se efectivizó. Discutido en las Cámaras se resuelve exigir título de abogado expedido por Universidad Nacional para cubrir el cargo y limitar a cuatro años la duración del mismo. Este proyecto es aprobado como Ley 3.575 de octubre de 1897.

Como se ha sostenido, la persistencia de los enfrentamientos entre los representantes de la administración central y los de justicia originó en el Poder Ejecutivo una serie de proyectos de reforma integral de la Ley de los Territorios Nacionales. Del análisis de los mismos podemos visua-

24 - QUINTANA, M. En: CONGRESO NACIONAL, D. S. S. 1905, pág. 10.

lizar dos tendencias: por un lado aumentar el poder del Gobernador, y por otro crear mecanismos de control que limiten el accionar del Juez Letrado.

El Gobernador como autoridad local superior es considerado por el Gobierno Nacional como su representante y delegado. Por consiguiente es la figura en quien se depositaba la confianza para resguardar sus intereses y hacer cumplir sus objetivos. Por ello se buscó ampliar sus facultades para que pueda desempeñarse con eficacia y autoridad, esperando superar así las fricciones existentes. En los objetivos del Proyecto de Ley 1.905 se expresa: "Al crear los funcionarios administrativos que deben atender los diversos órdenes de servicio, se fijan sus atribuciones y responsabilidades, se reglamenta el ejercicio de sus funciones y se les subordina [...] a la autoridad del Gobernador a fin de evitar toda ocasión de conflicto y facilitar a estos funcionarios los medios para que puedan contribuir con sus iniciativas propias al fomento del Territorio de su mando" (25).

Nos referiremos seguidamente a la otra tendencia, es decir a la de crear mecanismos de control que limiten el accionar del Juez Letrado, claramente evidenciado en los tres proyectos analizados; en los mismos se argumenta que por las amplias atribuciones con que contaba y la imposibilidad de ser controlado directamente, el Juez Letrado constituye una permanente fuente de conflictos. Tal actitud es expresada por ejemplo en los considerandos del Proyecto de Reforma de Ley en 1.914: "La necesidad de remover a los malos jueces por un sistema eficaz que se armonice con los respetos debidos a la independencia del Poder Judicial, ha determinado [...] atribuir a las respectivas Cámaras de Apelaciones el conoci-

25 - QUINTANA, M. En: CONGRESO NACIONAL, D. S. S. 1905, pág. 33.

miento y resolución de los casos de juicio político para los Jueces Letrados, con lo que se obtendrá, indudablemente, una supervigilancia conveniente y decisiva" (26).

Otro intento de solución es modificar las instancias de apelación que la Ley de 1.884 preveía, es decir, Cámara de Apelación de la Capital Federal y la Suprema Corte de Justicia, reemplazándolas por Cámaras viajeras que asegurasen el despacho de los asuntos. De este modo todas las causas se resolverían en la misma gobernación y existiría la posibilidad de ejercer sobre los jueces una constante vigilancia.

Estos proyectos no sólo hacían referencia al Gobernador y al Juez Letrado, sino que implicaban una reforma integral de la Ley. El Poder Ejecutivo a través de los mismos manifiesta la intención de regularizar la vida institucional de los Territorios, asumiendo el papel de mediador en los enfrentamientos entre autoridades locales "...hasta suprimir la posibilidad de conflicto que han producido tan hondas perturbaciones" (27).

Del material consultado se desprende una constante que es necesario remarcar. Todos los intentos de solución emanan del Poder Ejecutivo Nacional. En este sentido no detectamos ninguna preocupación por parte del Poder Legislativo dado que no existe ningún proyecto originado en su seno, y en las sesiones que se ponen en consideración los presentados por el Ejecutivo, no son debatidos y pasan directamente a Comisión donde permanecen en el olvido.

26 - DE LA PLAZA, V. En: CONGRESO NACIONAL, D. S. S. Pág. 297.

27 - MINISTERIO DEL INTERIOR "Memoria del Poder Ejecutivo" Año 1899.

CONSIDERACIONES FINALES

Señalamos en páginas anteriores algunos aspectos de la relación entre el Estado Nacional y el Territorio del Neuquén que nos permiten intentar una aproximación en torno al origen de los conflictos entre autoridades locales, con especial referencia al caso del Gobernador y el Juez Letrado que nos lleva a puntualizar las siguientes consideraciones finales:

- La clase dominante argentina, al dirigir el proceso a groexportador, logra asumir el control político del Estado, orientándolo hacia la consecución de sus intereses.
- Los intereses de la "oligarquía" se centran en las zonas dinámicas del país, provocando desequilibrios regionales que se acentúan en el caso de los territorios nacionales.
- En las formas institucionales, el orden constitucional y el orden político generalmente no coinciden. Provocan un distanciamiento entre el derecho y las estructuras y prácticas reales.
- La influencia del positivismo motiva una excesiva confianza en el poder de transformación de la Ley. Bajo este punto de vista, se supone que el simple acto legislativo modifica la realidad.
- El énfasis legalista se proyecta en la organización de los territorios nacionales donde se manifiesta un desconocimiento de la realidad socio-económica y una tendencia unificadora, pues como se ha visto se dicta una sola ley para nueve gobernaciones con disímiles características geográficas, económicas, demográficas, sociales y culturales.

- La acción tutelar del Estado responde a la desnaturalización de la forma republicana de gobierno, adoptada en la Constitución Nacional. Acción que se ve agudizada en los territorios nacionales debido a su dependencia directa del poder central.
- La compatibilidad de objetivos no se refleja en la formulación de la ley, ya que ésta se circunscribe a la creación de un aparato burocrático.
- El articulado de la Ley 1.532 evidencia ambigüedad en las relaciones de poder entre Gobernador y Juez Letrado.
- La imprecisión de la ley puede responder al desinterés de la oligarquía, debido a que los territorios no formaban parte del núcleo dinámico del país y en tal caso se legisla sólo para sostener la presencia del Estado.
- Al materializarse el marco jurídico político, las autoridades del Territorio del Neuquén se enfrentan a situaciones imprevistas que les exigen tomar decisiones siguiendo su criterio personal, y de esta forma llegan a invadir la esfera de acción de otros funcionarios.
- La hostilidad del medio no estimula la radicación de personal que permita cubrir la totalidad de los cargos; circunstancia que obliga al Gobierno Nacional a nombrar a quien esté dispuesto a venir, en algunos casos, funcionarios poco idóneos.
- La imprecisión de la Ley y su aplicación en la realidad territorial influyeron en el estallido de los conflictos analizados.

- El carácter dependiente de los territorios hace que todos los problemas se traten en la metrópoli, circunstancia que obstaculiza su solución.
- El Poder Ejecutivo reglamenta e interpreta la Ley en los casos litigiosos sin prever las dificultades que la realidad o deficiencias del instrumento jurídico opondrán a su cumplimiento.
- La intervención del Estado Nacional, en la resolución de los conflictos, se realiza a través del Poder Ejecutivo dado que el Congreso no se hace eco de los pedidos de reforma.
- La persistencia de criterios que tienden a homogeneizar y uniformar impide la creación de una legislación adecuada a las necesidades y problemas de cada territorio.
- Los intentos de reforma reflejados en los proyectos de ley, tratan de poner fin a problemas puntuales; no hay propuestas que contemplen una solución integral.
- Una investigación que incorpore los aspectos económico y social permitiría una visión más global de la problemática expuesta.
- En base a los documentos relevados creemos necesario destacar que la presente propuesta no se agota en el caso de Neuquén; un estudio comparativo con los demás Territorios posibilitaría un mayor avance en el conocimiento de las relaciones entre el Estado Nacional y los Territorios Nacionales.-

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- BANDIERI DE MENA, S. - BONNAHON de AGUDO, E. - FAVARO de CARTIER, O.: "Síntesis del proceso Histórico, económico y social del Territorio de Neuquén hasta su provincialización". En: EQUIPO DE INVESTIGACION HISTORIA REGIONAL NORDPATAGONICA y Otros. 'Neuquén, un siglo de Historia'. Neuquén, Gráfica Modelo. 1983.
- CARMAGNANI, M.: "Estado y sociedad en América Latina. 1850-1930". Barcelona, Crítica, 1984.
- FREUND, J.: "Observaciones sobre dos categorías de la dinámica polemógena. De la crisis al conflicto". EN: Autores Varios, El concepto de crisis, Edic. Megápolis, Bs. As., 1979.
- KAPLAN, M.: "Formación del Estado Nacional en América Latina". Buenos Aires, Amorrortu, 1983.
- MORINELLI DE CAVA, M.: "Legislación para la organización y la administración de los Territorios Nacionales". EN: EQUIPO DE INVESTIGACION HISTORIA REGIONAL NORDPATAGONICA y Otros 'Neuquén, un siglo de Historia'. Neuquén, Gráfica Modelo, 1983.
- OSZLAK, O.: "La formación del Estado Argentino" Buenos Aires, Belgrano, 1985.

FUENTES CONSULTADAS.

En la Biblioteca de la Legislatura Provincial:

- CONGRESO NACIONAL Diarios de Sesiones. Cámara de Diputados años 1878 a 1914.
- CONGRESO NACIONAL Diarios de Sesiones. Cámara de Senadores años 1878 a 1914.
- CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA.

En el Archivo Histórico Provincial:

- CAJAS DE ARCHIVO, Notas. Años 1889 a 1892.
- Ley 1.532 de Organización de los Territorios Nacionales.
- LIBRO COPIADOR N° 2 Años 1885-1886.
- N° 3 Años 1887-1895.
- N° 8 Años 1890-1892.
- N° 12 Años 1893-1898.
- N° 13 Años 1893-1894.
- N° 24 Años 1898-1900.
- N° 25 Años 1899-1901.
- N° 28 Años 1901-1902.
- N° 37 Años 1904-1905.
- N°100 Años 1914-1915.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, "Memoria de la Dirección General de Territorios Nacionales al Congreso de la Nación", 1899. Inventario 1823.

"Memoria...", 1915. Inventario 1823.

- PODER EJECUTIVO NACIONAL "Proyecto de Ley Orgánica de Territorios Nacionales Año 1900. Inventario 1823.

- SEMANARIO LA ESTRELLA DEL CHOS MALAL.

- SEMANARIO NEUQUEN Chos Malal, Años 1894 a 1897.

* * * * *