

# EL ESTADO DE SITIO EN EL DEBATE PÚBLICO ARGENTINO, 1862-1880 ENTRE EL ORDEN POLÍTICO Y EL GOBIERNO LIMITADO

STATE OF SIEGE IN PUBLIC DEBATE IN ARGENTINA, 1862-1880:  
BETWEEN POLITICAL ORDER AND LIMITED GOVERNMENT

Laura Cucchi<sup>1</sup>

*Palabras clave*

Estado de sitio, Federalismo,  
División de poderes,  
Gobierno limitado

*Recibido*

3-6-2020

*Aceptado*

20-10-2020

*Resumen*

Las dirigencias políticas nacionales enfrentaron grandes dificultades y dilemas entre 1862 y 1880 para crear formas de funcionamiento político e institucional que aseguraran el orden pero que también establecieran límites a un ejercicio desmedido del poder. Esas dinámicas contrapuestas atravesaron la cuestión del estado de sitio, que generó extensas controversias políticas y doctrinales en distintos ámbitos de discusión pública, como la prensa especializada, el Congreso Nacional y la Universidad de Buenos Aires.

*Key words*

State of siege, Federalism,  
Separation of powers,  
Limited government

*Received*

3-6-2020

*Accepted*

20-10-2020

*Abstract*

National political elites faced great difficulties and dilemmas between 1862 and 1880 in creating forms of political and institutional operation that would ensure order but also set limits to a potential abuse in the exercise of power. Those opposing dynamics cut across the issue of the state of siege and raised extensive political and doctrinal controversies in different areas of public discussion such as the press, the National Congress and the University of Buenos Aires.

*¿Se ha creído acaso que únicamente  
el pueblo podía perturbar el orden constitucional?  
(Uriarte 1878, p. 22)*

## INTRODUCCIÓN

**E**n 1878, se defendía la quinta tesis sobre el estado de sitio en la Universidad de Buenos Aires, que apenas había inaugurado su primera cátedra de Derecho Constitucional una década antes. En ella, Gregorio Uriarte formulaba la pregunta que sirve de epígrafe

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad de Buenos Aires, Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani". Dirección postal: Roldán 2470, 1655 José León Suárez, Buenos Aires, Argentina. C. e.: [lcucchi@filo.uba.ar](mailto:lcucchi@filo.uba.ar). Agradezco las sugerencias de los evaluadores anónimos.

a este trabajo. El estudiante afirmaba allí que no sólo el pueblo podía alterar el orden constitucional, sino también sus gobernantes, especialmente durante los momentos de crisis en que estaban dotados de poderes más amplios, y a causa de ello abogaba por la eliminación del artículo del estado de sitio de la carta nacional. Una posición similar presentaban las otras tesis y mostraban una preocupación sobre los límites del poder gubernamental –particularmente durante el estado de sitio– que atravesó el debate público argentino durante el conflictivo proceso de edificación de un orden nacional.<sup>2</sup>

La construcción del Estado luego de la unificación de Buenos Aires y la Confederación Argentina ha sido un tema central en la historiografía argentina clásica y reciente. Los trabajos de Natalio Botana (1977), Tulio Halperín Donghi (1980) y Oscar Oszlak (1982) plantearon una agenda de investigación que, en los últimos cuarenta años, ha sido revisada y expandida. En general, la producción más reciente ha analizado, por una parte, las formas de creación, legitimación e impugnación del poder político y, por otra, los mecanismos de construcción de autoridad en el marco de una extensa conflictividad política y de enfrentamientos armados nacionales y regionales.<sup>3</sup> La historiografía ha atendido preferentemente a los mecanismos diseñados por los constituyentes, particularmente por Alberdi, para crear un Ejecutivo fuerte y al uso que los gobiernos de esas décadas hicieron de esos instrumentos (Oszlak 1982, Botana 1984 y 1993, Gibson y Falletti 2004, entre muchos otros).<sup>4</sup> Especialmente, Natalio Botana (1996) y Darío Roldán (2010) han reflexionado sobre el modo en que esa situación condujo a una suerte de “liberalismo de gobierno”. Menos atención han recibido los impulsos institucionales opuestos que buscaron regular esos instrumentos, a través de la limitación del Ejecutivo por parte del Congreso y del Poder Judicial (Miller 1997, Zimermann 2010, Ternavasio 2017, Cucchi y Romero 2017). En esta última línea, se inserta este trabajo. Su objetivo es examinar las tensiones y disidencias enfrentadas por las dirigencias políticas sobre la manera de establecer una autoridad nacional y asegurar, al mismo tiempo, el gobierno limitado durante la etapa de construcción del Estado. Toma como punto de entrada a esa vasta cuestión una herramienta constitucional que tensaba esos dos objetivos: el estado de sitio. Con ese fin, analiza las controversias políticas y doctrinales que se dieron entre 1862 y 1880 en distintos ámbitos de discusión pública, como la prensa especializada, el Congreso Nacional y la Universidad de Buenos Aires sobre el modo de crear formas de funcionamiento político e institucional que aseguraran el orden, pero que también establecieran límites a un ejercicio desmedido del poder, como el que había caracterizado la experiencia clausurada en 1852, que había

---

2 Uriarte 1878. Las otras tesis eran las de Gascón (1875), Rojo (1877), Fernández Beschted (1877) y Poder competente para declarar el Estado de Sitio en la República Argentina de Luis Aráoz editada en 1871, que ha sido la única que no se ha podido consultar para este trabajo.

3 Una puesta al día en Míguez 2012 y Sabato 2014.

4 Los poderes de guerra del presidente como comandante en jefe del ejército, sus atribuciones para dictar el estado de sitio sin autorización del Congreso durante el período de sesiones (derogado por la reforma de 1860) y la posibilidad de realizar una intervención federal durante el receso legislativo.

incluido las facultades extraordinarias en poder de gobernadores y también, en el caso de Juan Manuel de Rosas, la suma del poder público.<sup>5</sup> La importancia y virulencia que tuvieron esos debates se derivaban de que no se trataba de un asunto menor. Por su carácter extremo, esta cuestión ponía en el centro del debate público disensos que, en otras circunstancias no tan críticas, quedaban soslayados o implícitos y, a lo largo de esas dos décadas, su instrumentación reveló importantes desacuerdos sobre los contornos que debía adquirir el Estado en formación.

En un primer apartado, recupero brevemente los lineamientos constitucionales y el marco político general y, en los tres siguientes, analizo los ejes que vertebraron las polémicas sobre el estado de sitio: las facultades respectivas de nación y provincias en el mantenimiento del orden interno, la división de poderes y los límites al poder gubernamental sobre el pueblo. Es decir, mi propósito no es rastrear y reconstruir idearios constitucionales o debates jurídicos, ni tampoco presentar en detalle cómo se ejecutó en cada uno de los casos en que lo hizo en esas décadas. Se trata, en cambio, de pensar algunas articulaciones entre esos dos niveles: cómo su diseño y relativa indeterminación normativa afectaron el uso que se hizo del estado de sitio y cómo este, a su vez, informó los debates, doctrinarios en general y legislativos en particular, sobre la cuestión.

#### DISEÑOS NORMATIVOS Y CONFLICTOS POLÍTICOS

Casi todas las cartas de las Américas incluyeron poderes de emergencia que permitían a las autoridades “actuar aun por fuera del orden legal” en pos de “preservar el estado y el sistema constitucional” (Negretto 1994, p. 17).<sup>6</sup> En el caso argentino, la Constitución incorporó la institución del estado de sitio, que había sido creada por la legislación francesa en julio de 1791. Como señala Yanzi Ferreira (2002-2003, p. 16), aunque Alberdi se inspiró para ello en el caso de Chile, que la había incluido en su carta de 1833 como un instituto que suspendía el imperio de la constitución, los constituyentes argentinos establecieron un uso más limitado fijando que sólo suspendería garantías constitucionales. El artículo 23 de la Constitución quedó entonces redactado de este modo:

En caso de conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la Provincia ó

5 El artículo 29 de la Constitución prohibía al Congreso otorgar al presidente facultades extraordinarias o la suma del poder público, así como a las Legislaturas respecto de los gobernadores. Una puesta al día sobre la concepción y uso de esos poderes durante la primera mitad del XIX en Ternavasio 2017.

6 Para una reseña histórica de los poderes de emergencia en Hispanomérica: Loveman 1993, Negretto 1994, Arroyo 2000, Aguilar Rivera 2001. Loveman considera que en la América Latina decimonónica “liberalismo y autoritarismo se fusionaron; los dictadores y presidentes constitucionales ejecutaron oponentes, enviaron adversarios al exilio, censuraron la prensa, apresaron y agredieron a periodistas y confiscaron propiedades— en suma, gobernaron sus naciones con una autoridad virtualmente absoluta” (p. 6. Traducción propia). Como veremos, este juicio no parece ajustarse al caso argentino, en que actos de esa naturaleza tuvieron lugar pero no resultaron un resorte ordinario de gobierno y enfrentaron limitaciones institucionales.

territorio donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión, no podrá el Presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso, respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino.

La carta estipulaba, además, que el Poder Ejecutivo podía dictarlo, en caso de ataque exterior, con acuerdo del Senado; y, durante el receso del Congreso, en caso de conmoción interior, sujeto a la aprobación o suspensión de ese cuerpo. Con todo, el texto de 1853 incluía un inciso que permitía al presidente usar las facultades concedidas por el artículo 23 incluso estando el Congreso en sesiones, en casos urgentes en que peligrara la tranquilidad pública, con la condición de dar cuenta al Legislativo en el término de diez días. La reforma constitucional de 1860 derogó este inciso, restringiendo ese acrecentamiento del poder del presidente de la Confederación, mientras que las restantes normativas relativas al estado de sitio no fueron alteradas.

En los años siguientes, tras la unificación política de la Confederación Argentina y el estado de Buenos Aires, las dirigencias que ocuparon sucesivamente el gobierno nacional debieron establecer su autoridad en el conjunto de las provincias, en un marco de agitación interna y externa.<sup>7</sup> Esos conflictos fueron de distintas características y abarcaron la participación en la guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay entre 1865 y 1870 y los levantamientos armados que en las provincias contestaban el poder de las nuevas autoridades nacionales, como los alzamientos en Cuyo y el Norte que se dieron en los años sesenta, las rebeliones jordanistas en el Litoral en los setenta, y los levantamientos del mitrismo en Buenos Aires en esa misma década.<sup>8</sup> En ese marco convulsionado, el Estado nacional apeló repetidas veces a instrumentos como las intervenciones federales, el estado de sitio y los poderes de guerra del presidente, lo cual puso en el centro del debate público el uso (o, para muchos, el abuso) que el gobierno nacional hacía de esas instituciones. Específicamente, el estado de sitio fue dictado en trece ocasiones entre 1861 y 1880: en algunas afectó una sola provincia y en otras la totalidad del territorio nacional (Comisión de Estudios Constitucionales 1957, pp. 79-90 y Molinelli, Palanza y Sin 1999, pp. 492-493). Pero su utilización no se fundó en un consenso sobre sus alcances y límites. Por el contrario, esa institución fue asimilada a herramientas diversas como el estado de guerra, la ley marcial o la suspensión del *habeas corpus*. Aunque ninguna de ellas estaba incluida en la constitución, las dirigencias políticas debatieron extensamente su aplicabilidad al caso argentino y pensaron los desafíos teóricos y políticos que enfrentaban en un diálogo constante con otras experiencias constitucionales de los países sudamericanos y de los Estados Unidos.<sup>9</sup>

---

7 Sobre la aplicación del estado de sitio durante la experiencia de la Confederación Argentina, Yanzi Ferreira 1997-8.

8 Una mirada de conjunto sobre esos conflictos en Halperin Donghi 1980, Sabato 2012.

9 Las referencias a otros países eran constantes en los debates del Congreso, las lecciones de Derecho Constitucional y tesis de Jurisprudencia de la Universidad de Buenos Aires y otros estudios jurídicos

Durante estas décadas en que el Congreso solo sesionaba de mayo a septiembre, el presidente tenía la potestad de dictar el estado de sitio el resto del año. Esa circunstancia desató controversias jurídicas sobre el alcance que debía tener el poder de control del Congreso sobre las facultades del Ejecutivo, es decir, sobre la rendición de cuentas que este último debía hacer, una vez reiniciadas las sesiones, respecto del uso que había hecho del estado de sitio durante el receso legislativo. Para poder regular estas cuestiones, hubo algunos proyectos legislativos encauzados a sancionar una ley orgánica del estado de sitio, que dispusiera detalladamente los procedimientos a seguir antes, durante y luego del uso de ese instrumento de emergencia, para de ese modo evitar una utilización discrecional dirigida a disciplinar a los opositores. Esos proyectos regulatorios tuvieron su primer impulso en 1868, tras la vigencia del estado de sitio por tres años, y cuando la sucesión presidencial alentó la formación, en el Congreso Nacional, de una dinámica de oposición entre el mitrismo, que acaba de dejar el poder, y quienes apoyaban la novel gestión de Sarmiento, ferviente impulsor de una expansión del poder presidencial (Botana 1984).

En suma, los debates que se examinan a continuación muestran que la cuestión del estado de sitio cruzaba varias problemáticas que, aunque inseparables, eran distintas. Por una parte, las relaciones entre los cambiantes oficialismos y oposiciones. Por otra, las formas de conflicto y cooperación entre poderes y sus limitaciones mutuas en esa etapa de construcción del sistema político. Pero además, en un tercer nivel, al intentar normar los estados de excepcionalidad constitucional, esta cuestión enfrentaba a los contemporáneos a uno de los principales desafíos y paradojas en la erección de un sistema político basado en la soberanía popular: suspender garantías constitucionales para garantizar el ejercicio de la Constitución.<sup>10</sup> Como veremos a lo largo del trabajo, la tensión entre lo que podríamos entender hoy como el uso de los instrumentos de emergencia (pautados por la constitución y regulados por ley, pero que restringían garantías de esa constitución) y el establecimiento de un estado de excepción (utilizando ese instrumento diseñado para los momentos excepcionales como una forma ordinaria de gobierno) estuvo en la base de todos los enfrentamientos teóricos de la época.<sup>11</sup> Esas polémicas resultaron recurrentes, pues el disenso en el Congreso impidió sancionar leyes reglamentarias, de modo que cada vez que se decidía aplicar el estado de sitio se amplificaban las controversias, ya que no había ninguna reglamentación que precisase los mecanismos y alcances respectivos. En ese marco, las prácticas formales e informales que se dieron en su aplicación informaron, a su vez, las discusiones sobre ese instituto de emergencia y afectaron también aspectos más generales del sistema

---

analizados en las próximas páginas. Sobre la circulación de teoría e historia constitucional de los Estados Unidos en Argentina, especialmente Botana 1984 y Zimmermann 2014.

10 Como señalaba Rojo (1877), resultaba a los contemporáneos “[un tema] de suyo complicado y difícil, aun para aquellas personas que se hallan familiarizadas con nuestro derecho constitucional”.

11 Sobre esta cuestión jurídico-política para el mundo occidental, pueden consultarse los clásicos estudios de Schmitt (1922) y Agamben (2003).

político, como el esquema federal, los frenos y contrapesos de la división de poderes y los cambiantes equilibrios entre el poder gubernamental y las libertades ciudadanas.

En las próximas páginas, abordo las controversias que se dieron en el marco de las sucesivas declaratorias (1862, 1865, 1870, 1873, 1874, 1875, 1876, 1880)<sup>12</sup> y de los intentos de sancionar una ley orgánica (uno en 1868, otro en 1875, y tres proyectos en 1877). He optado por presentar esta cuestión no cronológicamente, sino examinando de manera analítica los tres puntos fundamentales sobre los que versaron las disidencias en todos esos casos: primero, si correspondía su uso sólo a las autoridades nacionales o también a las de provincia. Segundo, qué rol cabía al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo en su sanción, ejecución y en el control de sus efectos.<sup>13</sup> Tercero, si su aplicación suspendía el conjunto de las garantías individuales y si podía incluir la clausura de imprentas y la suspensión de la circulación de periódicos.

#### ESTADO DE SITIO Y RÉGIMEN FEDERAL: QUERELLAS POR LA SOBERANÍA

En los debates sobre la organización constitucional de los años cincuenta, Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento habían considerado que el estado de sitio podía ser dispuesto por las provincias. En efecto, varias de ellas incluyeron esas facultades al sancionar sus constituciones durante esa década (Mendoza, San Luis, La Rioja y Corrientes). El Congreso Nacional, al revisar las cartas, les hizo eliminar esas atribuciones. Sin embargo, esto no saldó la cuestión y en los años siguientes las provincias hicieron uso de esa institución. Corrientes dispuso el estado de sitio en 1862 en el marco del conflicto armado que precedió la reunificación entre el estado de Buenos Aires y la Confederación Argentina, cuando la provincia declaró “caducos de hecho y de derecho los poderes públicos de la nación... quedando la provincia en plena posesión de su soberanía” (Zinny 1920, p. 467).<sup>14</sup> Un año después, la provincia de San Juan

12 Se declaró por ley en Corrientes en 1862 por sesenta días. En todo el país, desde abril de 1865 hasta mayo de 1868, por decreto del Ejecutivo con acuerdo del Senado (único caso por ataque exterior). En 1870 en Entre Ríos, por decreto mientras durara la rebelión jordanista, ratificado por el Congreso que lo extendió a Corrientes y Santa Fe por sesenta días. En 1873, por decreto las mismas tres provincias por noventa días, aprobado por el Congreso, y extendido por otros noventa días. Ese mismo año fue dictado por ley del Congreso en Mendoza por treinta días. En 1874, fue dictado primero en Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe por sesenta días y por ley se extendió a todo el país y fue prorrogado por noventa días por decreto, como consecuencia de la rebelión que acompañó la sucesión presidencial de 1874. En 1875, se declaró en Buenos Aires por treinta días por decreto con la justificación del incendio del Colegio del Salvador, aunque en un contexto que seguía marcado por el conflicto electoral del año anterior. En 1876, en el marco de una nueva movilización del jordanismo, se declaró en Entre Ríos, Corrientes, Santa Fe y Buenos Aires y por decreto y hasta reunión del Congreso. Y en junio de 1880 en Buenos Aires, por cien días y el mes siguiente se extendió a Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe en el contexto de la rebelión armada que contestó la elección presidencial de Roca (fue aprobado por el Congreso). No volvió a dictarse el estado de sitio hasta el alzamiento de julio de 1890 (Comisión de Estudios Constitucionales 1957, pp. 79-90, y Molinelli, Palanza y Sin 1999, pp. 492-493).

13 El Congreso nunca negó acuerdo al Ejecutivo para dictarlo (Loveman 1993).

14 Si bien se trató de un caso extremo en el marco de la guerra y de la renuncia de las autoridades de la

lo estableció dos veces en el marco de la insurrección federal comandada por Ángel Vicente Peñaloza. Nuevamente San Juan lo dictó en 1869 y 1870;<sup>15</sup> e incluso en 1880 la Legislatura de la provincia de Buenos Aires dispuso esta medida durante un conflicto político y armado con el gobierno nacional.

El caso de San Juan de 1863 dio lugar a la polémica de más altas proporciones. Tras la decisión de Sarmiento, como gobernador de la provincia, de dictar el estado de sitio, Guillermo Rawson, entonces ministro del Interior, envió una circular a todos los gobernadores en la cual expresaba que “la declaración del *estado de sitio* es atribución constitucional del Congreso de la Nación, pudiendo en el receso de este hacerlo en casos determinados el Presidente de la República, pero en ningún caso y por ninguna consideración puede un Gobierno de Provincia, por su propia autoridad, ejercer la referida atribución”. Rawson enfatizaba que los gobernadores debían limitarse a llevar a cabo las instrucciones dadas por el gobierno central cuando éste dispusiera el estado de sitio y reprochaba a Sarmiento que su posicionamiento atentaba contra “la nacionalidad argentina” (Ministerio del Interior 1863, p. 5 y p. 31). De este modo, la controversia sobre el estado de sitio se inscribía en las polémicas más generales de la época sobre el origen del federalismo argentino y sobre las facultades no delegadas por las provincias al constituir la nación.<sup>16</sup>

En su respuesta, Sarmiento trazó la historia de ese instrumento legal y argumentó que no constituía una facultad que hubiera sido delegada en el gobierno central de manera exclusiva con la sanción de la Constitución, sino que se trataba, por el contrario, de una atribución concurrente entre las dos esferas, ya que “los gobiernos provinciales no son autoridades creadas por la Constitución”. A su juicio, se trataba de una facultad inherente a todo gobierno para su conservación y el de las provincias podía hacer uso de ella *en tanto tal* (la autoridad provincial constituía un gobierno en sí mismo y no una tenencia de poder local dispuesta por el gobierno nacional). En relación con la eliminación del estado de sitio de las constituciones provinciales por parte del Congreso de la Confederación Argentina, Sarmiento concluía que, como la reforma constitucional de 1860 había suprimido ese poder de revisión, se restablecía automáti-

---

Confederación, Mitre declaró en esa coyuntura la plena vigencia de la Constitución de la Confederación Argentina, y posteriormente la Corte Suprema entendió que durante ese período el Gobernador de Buenos Aires y Comandante en Jefe del Ejército, Bartolomé Mitre, ejercía provisoriamente todos los poderes nacionales.

15 Se trataba de una ley que autorizaba al Poder Ejecutivo a arrestar por tres meses o trasladar fuera de la provincia a personas que considerara sospechosas, y que se aplicó para poner en prisión y desterrar al exgobernador José Manuel Zavalla. El reclamo de este dirigente llegó hasta la Corte Suprema de la Nación, que expresó que “aunque fuera cierto lo que pretende el acusador que la facultad de suspender la seguridad individual es exclusiva del Gobierno Nacional, la usurpación de esta facultad no ha sido definida todavía, ni penada como un crimen.” Corte Suprema 1872, p. 434. Véase, además, Rawson 1872.

16 Sobre esas polémicas y el funcionamiento del régimen federal: Chiamonte y Buchbinder 1992, Botana 1993, Gibson y Falletti 2004, Alonso y Bragoni 2015.

camente la inclusión del estado de sitio como parte de los instrumentos constitucionales de las provincias (Ministerio del Interior 1863, pp. 9 y 13).<sup>17</sup>

Finalmente, la circular de Rawson fue aceptada por ocho provincias (Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Mendoza, San Luis, Corrientes), mientras que cuatro de las más poderosas no acusaron recibo de las instrucciones (Entre Ríos, Córdoba, Santa Fe y Salta) y dos las objetaron (San Juan y Buenos Aires) (Rébora 1935, p. 329).

Ese intenso intercambio entre el ministro y Sarmiento fue publicado ese mismo año como *El estado de sitio según la Constitución Argentina* y sirvió de allí en más de referencia durante todos los conflictos sobre este particular, junto con otros escritos producidos en esa coyuntura. Entre ellos, un extenso artículo publicado en *La Nación Argentina* por el Fiscal General de la Nación, Ramón Ferreira, en el que se pronunciaba contra la facultad provincial en materia de estado de sitio. Buscaba evitar que, tras el asunto San Juan, el conjunto de las provincias se arrogaran esas facultades (que ese antecedente deviniera “posesión”). En ese escrito, que apareció también como folleto publicado por la imprenta de Coni, abordada los antecedentes extranjeros y avanzaba en la hermenéutica constitucional sobre los derechos exclusivos, delegados y concurrentes de las provincias y la nación, mostrando la dificultad práctica que podría tener un uso provincial de este instrumento: “¿Cómo podría ejercer un gobernador la traslación o destierro de los ciudadanos de un punto a otro de la República, de una provincia a otra? ¿Con qué derecho podría hacer esto sin jurisdicción territorial fuera de los límites de su localidad?”. El fiscal llevaba el punto más allá de la cuestión jurídica y se preguntaba por la capacidad material e institucional de las provincias para llevar adelante procedimientos de este tipo, cuando en algunas de ellas, sostenía, “faltan enteramente los elementos de Gobierno, sin inferirles agravio; porque no es deshonra ni pecado ser pobres y desvalidos”. Y consideraba que con el grado de conflictividad política existente en varias provincias se multiplicarían los abusos en el caso de “entregarles a discreción el poder extraordinario y excepcional de declarar el estado de sitio” (Ferreira 1863, p. 8 y p. 11).<sup>18</sup>

Esas disputas se anudaban a otras controversias sobre los límites de los poderes ejecutivos (nacional y provinciales), como hizo evidente unos años después, en 1866, un intercambio entre Marcelino Ugarte (1866) y Bernardo de Irigoyen (1867) producido en la prensa y luego también publicado en formato libro.<sup>19</sup> En él, los autores polemizaban sobre los orígenes y el funcionamiento del sistema federal y abordaban la cuestión del estado de sitio. El último afirmaba allí que esa institución resultaba un peligro tal para las libertades públicas que era mejor dejarlo en una sola mano –el presidente– que

17 La facultad de revisar las constituciones provinciales por parte del Gobierno Federal fue suprimida en la reforma constitucional de 1860.

18 Ferreira era cordobés y había estado vinculado a la Asociación de Mayo. Exiliado durante el rosismo, luego fue nombrado en ese cargo por Urquiza. Mitre mantuvo su nombramiento y posteriormente lo designó Procurador del Tesoro de la Nación (Registro Nacional 1883, p. 496 y 1884, p. 287).

19 Sobre este intercambio, Zimmermann 2015.



dispersarlo entre los gobernadores expandiendo así las posibilidades de usos abusivos del poder contra los ciudadanos. Por su parte, Ugarte argumentó que esa posición sostenida por el gobierno nacional en 1863, y defendida entonces por Irigoyen, participaba de un proceso mayor de trastrocamiento del régimen federal, la manifestación de una tendencia unitaria que estaba deformando el sistema político ideado por los constituyentes (junto con los intentos de federalización de la provincia de Buenos Aires, que el Congreso pudiera establecer derechos de exportación, y las polémicas sobre la jurisdicción de la Corte Suprema en caso de particulares contra las provincias).

Las controversias regresaron al Congreso en 1877 cuando Leandro Alem, diputado por Buenos Aires, presentó un proyecto que prohibía a las autoridades de provincia en estado de sitio ejercer las atribuciones que no fueran expresamente comisionadas por el Ejecutivo Nacional. Alem argumentaba entonces que, dado el carácter extremo de ese instrumento constitucional, “la buena doctrina aconseja que su interpretación sea restrictiva, es decir, que el ejercicio de esta medida extraordinaria se deje al menor número posible de personas de manera que si el abuso se produce, sea más limitado” (Diputados 1877, pp. 25-27). El diputado aludía, además, al uso partidario que se hacía del estado de sitio para perseguir opositores en las provincias, en las cuales las autoridades de gobierno y las subalternas se arrogaban la facultad de “proceder contra las personas que las suponen sospechosas, aprisionándolas, allanando sus domicilios y ejerciendo, en una palabra, todas estas atribuciones que el artículo 23 le acuerda al Poder Ejecutivo de la República”.

El proyecto de Alem fue girado a la comisión de Negocios Constitucionales y luego no fue tratado.<sup>20</sup> De este modo, continuaron las controversias sobre las facultades provinciales en materia de estado de sitio, que estuvieron presentes también en los conflictos entre la nación y Buenos Aires de 1880. La sucesión presidencial fue entonces disputada entre Carlos Tejedor, el gobernador de Buenos Aires, y Julio Roca, que se había desempeñado unos años antes como ministro de Guerra de la Nación. Tejedor denunció ese resultado como la imposición de un candidato por parte del gobierno nacional y llamó a resistirlo por las armas, lo cual derivó en un enfrentamiento político y militar de amplias proporciones entre los dos poderes. Las circunstancias eran, por esos motivos, muy particulares. El presidente Avellaneda había decidido trasladar la sede de gobierno al pueblo de Belgrano, pues consideraba que la ciudad de Buenos Aires se había convertido en espacio hostil para las autoridades nacionales. Sin embargo, muchos congresales contestaron esa medida y permanecieron en la ciudad, al igual que el vicepresidente y la Corte Suprema.

En ese marco de controversias políticas y jurisdiccionales, la Legislatura de Buenos Aires dictó el estado de sitio en su territorio. Algunos diputados provinciales como Carlos Basavilbaso consideraron en ese momento que el gobierno nacional se hallaba caduco y que como tal la soberanía había vuelto a las provincias, argumentando so-

---

20 Más adelante se vuelve sobre la negativa del Congreso a tratar estos proyectos.

bre la base del esquema tripartito que hacía que este poder emanara del pueblo a las provincias y de ellas a la nación. Aunque esto causó la alarma de legisladores como el diputado Pascual Beracochea, quien sostuvo que la constitución estaba hecha para tiempos normales y excepcionales y “que debe cumplirse tanto hoy como mañana”, se impusieron los partidarios de la medida, encabezados por Manuel Quintana, quien consideró que “antes que los principios que pudieran invocarse está la salvación de la Provincia de Buenos Aires...” (Ravignani 1939, pp. 361-363).

En suma, como señalaba al año siguiente Alcorta (1881, pp. 223-224), aunque las discusiones sobre las facultades exclusivas o concurrentes en materia de estado de sitio llevaban varias décadas en el debate público y se habían pronunciado los principales referentes políticos del país sobre ella, seguía sin tener una resolución. En ese estudio, el jurista se pronunciaba a favor de las facultades provinciales para dictarlo:

Los gobiernos de provincia no pueden depender, en cuanto á su conservación para cumplir los fines que la Constitución les ha designado, de la buena ó mala voluntad del gobierno general (...) Quitad esta fuerza de equilibrio, y el sistema de gobierno que hemos aceptado desaparecerá, ó para llegar al unitarismo, ó para llegar á la anarquía (p. 244).

De ese modo, la cuestión federal, que tenía otras raíces históricas y generaba disidencias políticas por motivos muchos más amplios, se enlazó también durante esas décadas a la del estado de sitio. Algunas voces proclamaron que su dispersión era necesaria para conservar el sistema federal. Frente a ellas, otras defendieron la centralización de ese instrumento, pero lo hicieron con argumentos no necesariamente compatibles: en algunos casos, como un mecanismo necesario para sostener la unidad del poder soberano y la eficacia de la acción represiva del gobierno central; en otros, como un modo de poner límites a la potencial o efectiva arbitrariedad política de los gobernadores.

#### ESTADO DE SITIO Y DIVISIÓN DE PODERES

El segundo de los puntos centrales en las discusiones sobre la extensión de las facultades de emergencia tocaba al problema de la división de poderes. La constitución era clara respecto de a cuál de ellos podía dictarlo en caso de ataque exterior o de conmoción interior, pero no especificaba la extensión de las facultades del Ejecutivo una vez establecido el estado de sitio, ni los controles a los que debía ser sometido por parte del Legislativo. Esa vacancia llevaba a que se generaran tensiones entre los dos poderes, que se hicieron evidentes por primera vez durante la participación argentina en la guerra contra el Paraguay, cuando el estado de sitio rigió en todo el territorio de la república por tres años.<sup>21</sup>

21 Como ya adelantamos, se trataba de un período crítico. Al conflicto en el frente externo se sumaron alzamientos en las provincias contra el gobierno nacional. Véase Halperin Donghi 1980 y de la Fuente 2000. El estado de sitio fue declarado en todo el país el 16 de abril de 1865 cuando las fuerzas paraguayas invadieron el territorio argentino y suspendido por el Senado el 2 de junio de 1868. La Comisión de Ne-

En esa difícil coyuntura, el debate teórico, político e institucional por las facultades de emergencia de ambos poderes comenzó a poblar el debate público.<sup>22</sup> *La Revista de Buenos Aires* (1866, pp. 109-112) fue uno de los espacios de esas intervenciones. Allí Manuel García publicó en varias entregas un largo estudio sobre la Justicia Federal Americana,<sup>23</sup> en el cual contestaba los argumentos de quienes defendían la prerrogativa de los gobernadores y el presidente para suspender las garantías constitucionales (que asimilaba a la suspensión del *habeas corpus* de la tradición anglosajona) y se pronunciaba por una prioridad legislativa en la materia.

A comienzos del año siguiente, la propia revista se vio afectada por el estado de sitio, cuando fueron detenidos varios abogados, militares y periodistas que se habían pronunciado contra la guerra, entre ellos Miguel Navarro Viola que era su director. Luego de permanecer medio mes en un pontón en el puerto, se les indicó que serían trasladados a Bahía Blanca si no partían al destierro, cosa que finalmente hicieron trasladándose a Montevideo, donde permanecieron varios meses (Navarro Viola 1867). Los detenidos intentaron, en primer término, rebatir esa medida en sede judicial y con solicitudes al Ejecutivo. Cuando esos dos caminos fracasaron, Navarro Viola dirigió al Congreso una petición para que abordara la situación. Entonces, un grupo de diputados liderado por Carlos Tejedor solicitó que el Ejecutivo informara cuáles eran sus atribuciones durante el estado de sitio y el uso que estaba haciendo de ellas. El informe fue examinado por la Comisión de Negocios Constitucionales de la cámara de Diputados, que creyó entonces necesario dictar una ley reglamentaria que detallase algunos límites a la acción del presidente:<sup>24</sup>

Sucede, señor, con el estado de sitio lo que sucede con las intervenciones [...] el Poder Ejecutivo tiene una respuesta para todas las acusaciones, y es que la Constitución le ha otorgado el derecho de intervenir, sin que haya establecido la forma en que esa intervención debe realizarse. (Diputados 1868, p. 66)

---

gicios Constitucionales del Senado intentó infructuosamente que fuese sólo declarado en las provincias del Litoral, y el hecho de que se extendiera la institución de emergencia a todo el país (en vez de limitarlo al teatro de guerra) puede haber constituido un precedente para las posiciones que defendieron, en los conflictos subsiguientes, el carácter “preventivo” del estado de sitio (Rébora 1935, p. 338).

22 Sobre la sociabilidad intelectual y cultural de esos años, y especialmente sobre *La Revista de Buenos Aires*: Bruno 2009.

23 Jurisconsulto y periodista que había sido comisionado por el expresidente Derqui para estudiar el sistema federal norteamericano.

24 El proyecto fijaba que, durante el estado de sitio, no podían cerrarse imprentas, suspenderse periódicos ni prohibir la circulación de la prensa y declaraba “abusivos los actos de este género ejercidos por el Poder Ejecutivo, según su nota fecha 27 de Setiembre del año anterior”. Llevaba la firma de los diputados por Buenos Aires José Mármol y Carlos Tejedor, y por Tucumán Ángel Padilla. Esta necesidad ya se había manifestado años antes, aunque no había adquirido estado parlamentario: “El Congreso Federal no ha dictado todavía ley orgánica del procedimiento del estado de sitio, siendo una de las más necesarias por la naturaleza del asunto y frecuencia de los casos. La Constitución ha fijado los términos hábiles y puntos de partida (...); pero falta lo más necesario, reglamentar el uso y ejercicio de esa facultad y su duración” (Ferreira 1863, p. 16).

Con esas palabras, Tejedor interpelaba a la cámara a resolver de una vez esta cuestión y evitar que se buscara excusar la acción presidencial por la vacancia de una ley reglamentaria, como hizo en esa instancia Manuel Montes de Oca. En el debate también tuvo una intervención decisiva Eduardo Costa, interinamente a cargo del ministerio del Interior. El ministro introdujo un cambio importante en los términos al asimilar el estado de sitio a un estado de guerra y postuló que en ese marco “los poderes del Poder Ejecutivo, que está encargado de la defensa de la Nación, puede decirse que no tienen límites”. Esta torsión en el argumento fue retomada por Montes de Oca, quien postuló que el estado de sitio era equivalente a la ley marcial norteamericana<sup>25</sup> y que como tal extendía los poderes de guerra del presidente como comandante en jefe del ejército al conjunto de la república (más allá de que las disputas estuvieran circunscriptas a un territorio específico). Con esta línea de argumentación, se eliminaba la distinción constitucional entre las facultades presidenciales (en caso de guerra externa) y prioritariamente Legislativas (en caso de conmoción interior), y se avanzaba en una completa absorción de las facultades del estado de sitio por parte del Ejecutivo. De ese modo, esa medida de emergencia comenzaba a ser parte un conjunto de facultades presidenciales con límites extremadamente difusos y de aún mayor indeterminación reglamentaria: las facultades militares del presidente (Diputados 1868, pp. 71-90).

Esa postura se impuso y el proyecto Tejedor fue derrotado, pero la cuestión no desapareció del debate público. Al año siguiente, se inauguró la cátedra de Derecho Constitucional en la Universidad de Buenos Aires a cargo del jurista colombiano Florentino González. En sus clases, que eran atendidas por estudiantes y por un público más amplio interesado en cuestiones jurídicas, González abordó la necesidad de establecer límites a un uso discrecional del estado de sitio. En ese marco, postuló la necesidad de sancionar una ley de responsabilidad al estilo inglés:

El encargado del Ejecutivo asume a veces poderes que no le corresponden, y los ejerce; pero reúne el Parlamento inmediatamente que es posible, y solicita de él un Bill de indemnidad (una ley de perdón) por haber traspasado la esfera de sus atribuciones. El ministro somete así a la Nación su conducta, y el pueblo puede, si no la aprueba, exigirle, por medio de sus representantes, la responsabilidad de sus actos. (González 1869, p. 180)

Esas lecciones fueron publicadas en 1869 y sirvieron de insumo para posteriores debates sobre estos dilemas constitucionales. Junto con ellas, circularon también otros escritos producidos en sede universitaria como consecuencia de la inauguración de esa cátedra, como las tesis de Doctorado en Jurisprudencia mencionadas al comienzo de este trabajo. Como González murió a comienzos de 1875, estos trabajos fueron supervisados por José Manuel Estrada, quien se hizo cargo de la cátedra. Pero en ellos

25 La ley marcial, propia del derecho anglosajón, “consiste en la creación de zonas de guerra bajo administración militar y el establecimiento de cortes marciales para el juzgamiento de crímenes cometidos por civiles contra el orden y la seguridad pública” (Negretto 1994, p. 48). Sobre esa asimilación en la obra de Alberdi, Sánchez Viamonte 1957, p. XLIX.

los alumnos citaron y alabaron a su maestro colombiano, cuyas ideas recuperaron.<sup>26</sup> Las tesis de Gascón y de Fernández Beschted se detenían particularmente en el asunto de la división de poderes. El primero, que evocaba las “sabias lecciones” de Florentino González, apoyaba la idea de su maestro de establecer una Bill of Indemnity (Gascón 1875, p. 39). Mientras que el segundo consideraba que si el Ejecutivo se veía obligado a dictar el estado de sitio en receso del Congreso, tocaba a este aprobarlo o suspenderlo una vez retomada las sesiones porque una facultad excepcional de ese tipo debía estar en manos prioritariamente del Legislativo:

Fácilmente se comprende que semejante facultad es por su naturaleza tan grave, que no puede confiarse sino al Poder que ofrezca mayores seguridades de proceder siempre conforme con las reglas de la prudencia y buen gobierno.

Entre nosotros, dada la actual organización, no puede ser otro, sino aquel que formado de todos los representantes de la Nación y jurisdicciones locales, representa el interés de todos (...) el Congreso. (Fernández Beschted 1877, p. 22)

Finalmente, la discusión volvió al Congreso en 1875 tras la aplicación en Buenos Aires del estado de sitio por decreto, en el marco del incendio del Colegio de El Salvador, que finalizó antes de la apertura de sesiones. Al reunirse, el Congreso pidió informes al Ejecutivo (la iniciativa fue del exministro del Interior del gobierno de Mitre, entonces senador por San Juan, Guillermo Rawson). El Poder Ejecutivo entregó el informe (Alcorta 1881, pp. 213-214), en el que afirmaba que no habían sido aplicadas las facultades excepcionales de ese principio a lo largo de su vigencia, pero argumentó que no estaba entre las atribuciones del Congreso fiscalizar su actuación. Como consecuencia de ese tenso intercambio, Rawson presentó un proyecto de ley que estipulaba que si el presidente dictaba el estado de sitio durante el receso del Congreso, debía comunicárselo

(...) dentro de los primeros días de la apertura de sus próximas sesiones, en un mensaje especial, dando cuenta de los motivos y la urgencia que hicieron necesaria aquella medida, del tiempo de duración, y de los diversos actos ejercidos bajo su imperio, a fin de que el Congreso pueda dar cumplimiento a lo prescripto en el artículo 67, inciso 26, de la ley fundamental.<sup>27</sup>

Rawson fundaba su proyecto sosteniendo la necesidad de terminar “con la pretensión de que el ejercicio de ciertos poderes constitucionales asignados al presidente de la República están fuera del control de la legislación” (Senado 1875, pp. 468, 470), lo cual había llevado en el pasado a negar leyes reglamentarias del estado de sitio. Pero de ningún modo combatía la legalidad del dictado (Alcorta 1881, p. 214). El Congreso abordó el proyecto al año siguiente y fue rechazado en la cámara alta, en un intercambio en que participó activamente Sarmiento. Predominó entonces en el recinto la postura de que no debía debilitarse el poder presidencial. Esa posición entendía que el Congreso podía pedir informes al Ejecutivo y que este estaba obligado a dárselos, pero a mero título

26 El padrino de Fernández Beschted fue Bernardo de Irigoyen, pero también llevaba el visto bueno de Estrada. Las menciones a González y su influencia en los tesisistas en Gascón 1875, p. 29 y Rojo 1877, p. 21.

27 Refiere a la atribución del Congreso para aprobar o suspender el estado de sitio declarado durante su receso por el Poder Ejecutivo.

informativo, pues el Legislativo no tenía poder de censura de la actuación del presidente en este punto, no podía aprobarlos ni desaprobarlos.<sup>28</sup> Con todo, esto no eximía al Ejecutivo de responsabilidad, en la medida en que el Congreso podía iniciar el juicio político en caso de abusos cometidos durante el estado de sitio (Alcorta 1881, pp. 259, 280).

En suma, durante las décadas de 1860 y 1870 se dio un debate público ampliado sobre los límites de las facultades presidenciales en estado de sitio, así como propuestas de reglamentación para establecer un sistema de control *ex post* sobre el Ejecutivo. En ese debate intervinieron voces disímiles de legisladores del Congreso, miembros del Poder Ejecutivo, estudiantes y profesores universitarios, y publicistas que emitían sus opiniones a través de folletos o en espacios de la prensa especializada que amplificaba las polémicas, como *La Revista de Buenos Aires*. En esas controversias se expusieron diferentes modos de concebir la relación entre los poderes, en los que colisionaron una voluntad del Ejecutivo de asegurar su libertad de acción para afirmar su novel autoridad en el conjunto del territorio frente a una posición defendida por algunos congresales y publicistas sobre la necesidad de establecer en la letra de la ley un coto a ese poder para evitar su discrecionalidad y mantener el equilibrio de poderes.

#### ESTADO DE SITIO Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES<sup>29</sup>

Otro eje de las controversias sobre los límites que debían imponerse al Ejecutivo durante el imperio del estado de sitio remitía no ya a la relación entre poderes sino a los vínculos entre gobernantes y gobernados, y concretamente a una de las fibras más sensible de la nueva experiencia constitucional: las garantías individuales. El caso de la prisión y exilio de Navarro Viola mencionado en el apartado precedente permite explorar también este tercer núcleo de debates. Desde el destierro, el periodista protestó por haber sido condenado por delito de opinión, “por haberse anticipado a considerar ruinoso y bárbara la guerra, -matadero de Argentinos, sin gloria y sin justicia” (Navarro Viola 1867, p. 5). Es decir, por haber hecho uso de un derecho garantizado por la constitución. Esta cuestión puso en el centro del debate las disidencias sobre cuál era el alcance del estado de sitio, sobre cuáles garantías constitucionales eran suspendidas. ¿Sólo la libertad física y el *habeas corpus*?, ¿todos los derechos y libertades ciudadanas?, ¿podían ser afectadas sólo las personas o el Ejecutivo podía también confiscar bienes?, ¿podía violarse el secreto de la correspondencia?

El lugar central en esas controversias fue ocupado por el alcance del estado de sitio sobre la prensa, que era un ámbito central de la sociabilidad y la acción política de

28 En relación con el pedido de informes hecho por el Congreso al Ejecutivo, véanse las presentaciones de los ministros en Diputados el 5 de septiembre de 1870 y el 19 y 30 de mayo de 1873, así como el 7 de agosto de 1875 en el Senado.

29 Esta cuestión se conectaba con el problema del alcance de la justicia militar y de la legalidad de ejecuciones por parte de consejos de guerra, cuando quiso asimilarse el estado de sitio a la ley marcial. Sobre ese tema, Sánchez Viamonte 1957 y Abásolo 2002.

los oficialismos y de las oposiciones. A lo largo de esta etapa, predominó una amplia libertad de la prensa garantizada por la Constitución, pero lo hizo en tensión con preocupaciones sostenidas por parte de los gobiernos sobre cómo regular lo que se consideraban sus abusos (un ejemplo extremo, convocar y apoyar rebeliones).<sup>30</sup> En el marco de esas preocupaciones, aparecían las facultades del presidente sobre la prensa opositora durante el estado de sitio y las disidencias sobre si podía prohibir la circulación de diarios o cerrarse imprentas. En la práctica, algunos periódicos sufrieron clausuras en esos años, aunque la legalidad de esas acciones fue contestada.<sup>31</sup>

A lo largo del debate sobre el proyecto Tejedor en 1868, comentado en la sección anterior,<sup>32</sup> tanto el Ejecutivo como algunos miembros del Legislativo se pronunciaron extensamente sobre esta materia. El ministro de Relaciones Exteriores, Rufino de Elizalde, el de Justicia, Eduardo Costa, y algunos diputados como Montes de Oca (correligionario de Tejedor pero que disintió con él en este tema) avanzaron en una línea de argumentación que colocaba “a la patria” por encima de los derechos y las garantías otorgadas por la Constitución que, se suponía, el estado de sitio venía a proteger. Entendieron que en esa coyuntura especialmente crítica, en la que se conjugaba una guerra externa con las conmociones internas provocadas por los alzamientos federales liderados por Felipe Varela, estaban en juego “intereses más altos” que los derechos y las garantías constitucionales, porque “el deber sagrado de salvar a la patria [es] anterior y superior a todos los derechos y todos los deberes” y debía priorizarse los derechos de la sociedad por sobre los de los individuos. La guerra internacional obligaba así a la ciudadanía a realizar algunos sacrificios, entre ellos, sacrificar “una parte de su libertad” (Diputados 1868, p. 102).

Los ministros postulaban así que, durante el estado de sitio, debía regir el “derecho de guerra” que constituía “un derecho preexistente a la constitución” en la medida en que garantizaba la existencia de la sociedad misma. En ese estado de guerra, se suspendían todas las garantías constitucionales y, en función de ello, el presidente tenía el poder de “no solo de remover personas de un lugar a otro, sino de apoderarse de las cosas y de impedir la circulación de los diarios, de no respetar la garantía del domicilio, de sacar los individuos de sus casas y aun de violar la correspondencia” (Diputados 1868, p. 77).

---

30 La bibliografía sobre este tema es muy amplia. Para un balance reciente, Sabato 2014.

31 Ravnani (1911), Beltrán (1943) y De Marco (2006) indican que fueron clausurados *La América* en 1866, al año siguiente *Porvenir*, *Pueblo*, *Eco de Entre Ríos* y *Paraná*. Posteriormente, en el marco del alzamiento del mitrismo en 1874, *La Nación* y *La Prensa*. Y luego nuevamente *La Nación* en marzo de 1876 y *La Tribuna*. Es importante tener presente que los efectos del estado de sitio no se limitaban a esas medidas extremas. En la mayoría de los casos, su vigencia limitaba en un sentido más general la libertad de los diarios para expedirse sobre algunos temas.

32 Además de las prerrogativas respectivas de los poderes públicos ya analizadas en el apartado precedente, el proyecto de Mármol, Tejedor y Padilla fijaba que “la Constitución no autoriza para cerrar imprentas, suspender periódicos, prohibir su circulación por las oficinas de Correos, ni ejercer derecho alguno sobre las cosas sin sujeción a las leyes protectoras de imprenta”.

Esta posición de amplios poderes de emergencia fue la que predominó en el debate y llevó al rechazo del proyecto Tejedor. La cuestión volvió al recinto unos años después, tras la implementación del estado de sitio en el Litoral y en Buenos Aires en la primera mitad de los años setenta en el marco de los alzamientos del jordanismo y el mitrismo, y del asalto al Colegio del Salvador. Particularmente controvertidas fueron las declaratorias en el Litoral en 1870, 1874 y 1876, porque se incluyó a territorios que en principio no estaban siendo afectados por alzamientos. Esos casos resultan por ello muy importante para entender los límites cambiantes en el uso de esta institución de emergencia. En el primer caso, se dictó en Entre Ríos, pero también fueron afectadas Corrientes y Santa Fe, que no registraban levantamientos, mientras que, en el segundo, se extendió a todo el territorio nacional. El más problemático fue el último caso, cuando se dictó “hasta la reunión del Congreso” y luego se prolongó –con breves y localizadas suspensiones– desde noviembre de ese año hasta el 4 de mayo de 1877 (Comisión de Estudios Constitucionales 1957, p. 26-27). En ese momento, el Poder Ejecutivo aspiraba a dictarlo en cuatro provincias (Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe). Pero dado que la presencia efectiva de ejércitos jordanistas no alcanzaba a las cuatro, el decreto de Avelleda, con acuerdo general de ministros, justificó esa extensión territorial apelando a “rumores de revuelta”. En estos casos ya no se trataba de reprimir actos concretos contra el orden, sino de una medida preventiva, lo cual volvía más borrosos los límites de los casos en que podía decidirse su aplicación y aumentaba la posibilidad de un ejercicio abusivo de este instrumento.<sup>33</sup>

A continuación de esas experiencias, se presentaron tres proyectos reglamentarios en el Congreso. El de Alem, analizado previamente, otro del diputado por Salta David Saravia, y un tercero de los diputados Jesús M. del Campo (Entre Ríos) y Guillermo San Román (La Rioja). El de Saravia proponía establecer penas para las autoridades que tuvieran detenido a un individuo más de treinta días sin ser puesto a disposición del juez federal o liberado y prohibía el cierre de imprentas y la suspensión de los diarios. Por su parte, el de del Campo y San Román era mucho más amplio y abogaba por una reforma de varios artículos de la Constitución, entre ellos el 23, relativo al estado de sitio, con el objetivo de fijar en detalle los límites a la acción presidencial para evitar “los gobiernos fuertes y afianzar los gobiernos de opinión”. La comisión de Negocios Constitucionales lo trató en mayo de 1878 y decidió en su contra, mientras que el de Saravia se destinó a la misma comisión y luego no avanzó.

---

33 Rébora (1935, p. 352) señaló que las disidencias se repitieron durante los años setenta cuando fue declarado fuera de espacios en convulsión política o incluso en todo el territorio –que para muchos legisladores no resultaba constitucional porque la carta nacional establecía que fuera en uno o varios puntos del territorio, pero no explicitaba en todo el territorio–. Así, mientras en los años de 1860 las quejas de los contemporáneos giraron sobre las violaciones a las limitaciones de tiempo –porque se declaró implícitamente que regiría mientras durara la guerra y no se dio plazos como en los otros casos (por ejemplo, Navarro Viola 1867, p. 9)–, las críticas en los setenta se centraron en las violaciones a las limitaciones de espacio.



El alcance de la suspensión de las garantías fue abordado también por las tesis en Jurisprudencia ya mencionadas. Mientras Gascón (1875, pp. 33-34) planteó la interpretación más minimalista del estado de sitio, fijando que no alcanzaba a la propiedad y que sólo se suspendía el privilegio de *habeas corpus*, Rojo (1877, p. 21) y Uriarte (1878, p. 16) afirmaron que en la práctica argentina había afectado a las personas y a las cosas y que por eso debía ser eliminado de la Constitución. Por su parte, Fernández Beschedt (1877, pp. 20, 42-44, 52) defendió la utilidad del estado de sitio para la conservación de la vida constitucional, pero con algunas limitaciones. Entendió, por ejemplo, que no afectaba el derecho de asociación electoral y, aunque alcanzaba a las personas y a las cosas, el gobierno no podía destruir ni confiscar la propiedad, ni imponer castigos.

La cuestión del estado de sitio y las garantías constitucionales fue más allá del Congreso y el ámbito universitario y pobló el debate público cada vez que se decidió su dictado y en otras instancias de fuerte intercambio doctrinario, como la Convención Constituyente de Buenos Aires de 1870-1873, cuyos debates sobre el particular fueron luego compilados en estudios como el de Alcorta (1881). Miradas esas intervenciones en su conjunto, se observa un arco de posiciones. Algunas voces lo consideraron un resabio tradicional en una república que se quería liberal y entendieron que el orden podía y debía conservarse a través de las leyes ordinarias.<sup>34</sup> Por ese motivo, combatieron el estado de sitio *per se* y sostuvieron que, dado que no podía obviarse por estar incluido en la carta nacional, debía al menos restringirse y controlarse lo más posible.<sup>35</sup> En cambio, otros entendieron que el estado de sitio era necesario para la salvaguarda del orden social pero disintieron sobre cuáles eran, si es los tenía, sus límites (si afectaba a todas o sólo algunas de las garantías constitucionales) y sobre si se trataba de una institución preventiva o represiva.<sup>36</sup> Quienes participaron de las controversias lo asimilaban a instituciones extranjeras diversas, que amplificaban o reducían las potes-

---

34 Entre ellas, la tesis de Uriarte (1878, p. 23) que sostenía que podría haber sido necesario y justificable durante las décadas de organización nacional, pero “hoy no puede justificarse ni por la doctrina ni por los resultados que ha producido su aplicación”. También la tesis de Rojo (1877, p. 22) pedía la eliminación del estado de sitio por considerarlo tiranía.

35 Entre ellos se encontraron en determinadas coyunturas, por ejemplo, Valentín Alsina (en el Senado, 1862) y Bernardo de Irigoyen (en su obra de 1867 ya citada), Emilio Alvear y Estrada (en los debates de la Convención de Buenos Aires 1870), Quintana (en el Senado, 1870). El resumen de sus posicionamientos en Alcorta (1881, pp. 163-166). En las posiciones que tomaban en la cámara los legisladores se cruzaban de manera compleja creencias, objetivos políticos, estrategias de negociación, etc. Los cambios de posición a lo largo del tiempo no deben asimilarse necesariamente a un uso instrumental de los argumentos, sino que deben tenerse en cuenta también las modificaciones que se derivaban de la experiencia en la aplicación de esos principios, así como las transformaciones más generales en la teoría constitucional, sobre todo norteamericana, que los legisladores seguían de cerca. En suma, esos discursos no son asimilables a tratados teóricos y requieren un análisis de tipo específico. Sobre esta cuestión metodológica, véase Steinmetz 1993.

36 Por ejemplo, lo consideraron una institución preventiva Guillermo Rawson (Diputados 1870), Domingo F. Sarmiento (Senado 1875), José Gorostiaga y Nicolás Avellaneda (durante su desempeño como ministros de Sarmiento). En cambio, creyeron que tenía un carácter meramente represivo José Mármol (Diputados 1870) y Manuel Quintana (Senado 1870). Los datos están tomados nuevamente de Alcorta 1881.

tades gubernamentales en la emergencia: desde la mera suspensión del *habeas corpus*, pasando por el estado de asamblea y la ley marcial hasta las facultades extraordinarias.

En la práctica, los ministros Rawson, Vélez Sarsfield, Avellaneda y Gorostiaga interpretaron y aplicaron el estado de sitio como un instrumento intermedio entre esas instituciones, posición que fue defendida por publicistas como Adolfo Rawson (1872, p. 10) y Amancio Alcorta (1881, pp. 156-159). ¿En que consistía ese punto intermedio, espacio de acuerdo o compromiso? En considerar que el estado de sitio no se limitaba al derecho de arrestar, es decir, era algo más que la suspensión del *habeas corpus*, pero tampoco llegaba al extremo de la ley marcial que suspendía la justicia ordinaria y colocaba el juzgamiento de civiles bajo jurisdicción militar.<sup>37</sup> Las facultades otorgadas al presidente por el estado de sitio eran de ese modo amplias, pero con límites. Junto con el arresto y traslado de las personas, implicaba la suspensión o negación del derecho de reunión y de asociación, la prohibición de publicaciones y clausura de imprentas podía afectar a la propiedad de los particulares en el sentido de que los gobiernos podían tomarla y usarla sin juicio previo, permitía violar el secreto de la correspondencia y los papeles privados, así como allanar y ocupar domicilios (Alcorta 1881, p. 265). Pero no implicaba, a diferencia de la ley marcial, la desaparición del Congreso ni de los tribunales civiles. En sus efectos prácticos, aunque hubo clausura de periódicos y arresto de opositores en algunas ocasiones como las reseñadas, en otras el ministerio del Interior informó no haber hecho efectiva en ninguna oportunidad la suspensión de las garantías. En esos casos, su dictado había funcionado con un carácter disuasivo.

Esta suerte de consenso práctico hizo seguramente menos urgente para muchos legisladores sancionar una norma reglamentaria que fijara de manera más universal los procedimientos. Creo, con todo, que el mayor obstáculo para sancionar una norma de ese tipo radicó en que una ley reglamentaria tenía que expresar un consenso en las tres cuestiones que eran afectadas por el estado de sitio (la federal, la división de poderes, las garantías) y no siempre se podía obtener acuerdos en el Congreso en todos esos frentes. Eso puede explicar, tal vez, por qué predominó en el Legislativo Nacional una preferencia por mantener la indefinición reglamentaria que daba un amplio margen para acción, pero también para la negociación por parte del Ejecutivo. Especialmente, en esas décadas de construcción del Estado nacional, en las cuales los acuerdos y equilibrios se modificaban aceleradamente y el gobierno nacional tenía algunas dificultades prácticas para hacer sentir el peso de sus decisiones sobre las dirigencias provinciales, una norma orgánica habría sentado un determinado tono para el manejo de las emergencias y habría quitado el margen de negociación que resultaba fundamental para sostener la estabilidad política en el marco del “empate” entre el Estado nacional y las provincias más poderosas, sobre todo, Buenos Aires (Botana 1993).

---

37 Para los casos en que se aplicó o se intentó aplicar la ley militar y las controversias que ello generó en el Congreso remito nuevamente a Abásolo (2002, especialmente, pp. 352-359) y Sánchez Viamonte (1957, pp. 85-88).

## CONCLUSIONES

El análisis de las controversias parlamentarias sobre los poderes de emergencia resulta un recorte fructífero para analizar las conexiones entre la dinámica política concreta y el debate constitucional. Esa articulación nos permite acercarnos al modo en que los contemporáneos se enfrentaron en esas décadas con la complejísima tarea de edificar un sistema de poder nacional y de crear al mismo tiempo, y en natural tensión con eso, los mecanismos para controlar ese poder para no degenerara en una nueva tiranía, como calificaban la experiencia rosista. De ese modo, se generaron dinámicas contrapuestas entre, por un lado, la voluntad de asegurar de algún modo el gobierno limitado y, por otro, la voluntad y necesidad de fortalecer el principio de autoridad en el conjunto de las provincias en un marco de alta conflictividad política y de guerra exterior. En el caso aquí analizado, esos desafíos llevaron a dinámicas de concentración y dispersión del poder que afectaron decididamente el sistema político en esa etapa formativa.

El presente trabajo abordó algunas dimensiones de ese proceso poniendo el foco en la discusión sobre la implementación del estado de sitio y cómo ésta aparecía anudada al problema de los límites de los gobiernos. Mientras algunos publicistas y políticos defendieron a rajatabla la idea de que el estado de sitio era necesario para conservar el imperio de la constitución, otros lo aceptaron como un principio constitucional, pero plantearon que era necesario que ese poder fuera reglamentado y controlado de diversos modos. Primero, a través de una defensa ya doctrinaria, ya práctica, de su fragmentación en el esquema federal, conservando para las provincias facultades concurrentes; segundo, por medio de la división de poderes y la capacidad de contralor del Congreso, que podía pedir informes y enjuiciar a ministros y presidente; y, tercero, por medio la vigencia de la Constitución a pesar de la emergencia (que, aunque se suspendieran algunas garantías, no desaparecieran ni el Congreso, que controlaba al presidente, ni los tribunales adonde debían dirigirse los individuos en caso de un uso abusivo del poder). Es decir que el estado de sitio no llegara al extremo de la ley marcial, terminara el imperio de la Constitución y se desintegrara el sistema político.

Con relación al primer punto, en 1880 esa no era una cuestión saldada y esa herramienta fue defendida y usada por la provincia más poderosa, Buenos Aires. Sobre el segundo y el tercer punto, no se alcanzaron consensos necesarios para sancionar leyes reglamentarias, pero en la práctica operó un acuerdo procedimental, tanto en el grado de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, como en el uso del estado de sitio como una herramienta de emergencia más amplia que la suspensión del *habeas corpus*, pero no tan extrema como el estado de guerra. Aunque resulta difícil reconstruir a fondo la aplicación efectiva que tuvo en esos años en cada escenario y coyuntura por parte de las fuerzas de policía locales, las memorias ministeriales y los informes en el Congreso sugieren que su vigencia durante extensos períodos afectó la dinámica política

e institucional, pero que en ningún caso se convirtió en un instrumento ordinario de gobierno.<sup>38</sup>

Con todo, tanto su permanencia como la divergencia de posturas que produjo iluminan algunas dificultades y desafíos que enfrentaron en el siglo XIX los ensayos de construcción de repúblicas para establecer sistemas de autoridad que sortearan los momentos de extrema crisis política sin avasallar el principio de gobierno limitado. En todas las controversias parlamentarias, así como en su repercusión y retroalimentación en la prensa, hubo voces que colocaron por encima de la Constitución fines que consideraban más valiosos (algunos la existencia de la provincia de Buenos Aires, otros aquello que entendían como la patria). Y aunque hubo algunas voces públicas que consideraron el estado de sitio incompatible con las formas republicanas de gobierno y abogaron por su supresión, las polémicas en el Congreso Nacional versaron siempre sobre el modo de regularlo, pero nunca plantearon su eliminación.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABÁSULO, E., 2002. *El derecho penal militar en la historia argentina*. Córdoba: Acad. Nac. de Derecho y Cs. Sociales.
- AGAMBEN, G., 2003. *Stato di eccezione: Homo sacer*, 2, 1. Torino: Bollati Boringhieri.
- AGUILAR RIVERA, J. A., 2001. *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México, 1821- 1976*. México: UNAM.
- ALONSO, P. y B. BRAGONI, 2015. *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*. Buenos Aires: Edhasa.
- ARROYO GARCÍA, I., 2000. El péndulo: consenso y coacción a través de la intervención federal en México, Brasil y Argentina. En R. FORTE y G. GUAJARDO (coord.), *Consenso y coacción. Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*. México: COLMEX/El Colegio Mexiquense.
- BAUDÓN, H. R., 1939. *Estado de Sitio*. Buenos Aires: Gleizer.
- BELTRÁN, O., 143. *Historia del periodismo argentino*. Buenos Aires: Sopena.
- BOTANA, N., 1977. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.
- BOTANA, N., 1984. *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- BOTANA, N., 1993. El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930. En M. CARMAGNANI (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: FCE.
- BOTANA, N., 1996. Las transformaciones del credo constitucional. *Estudios Sociales*, año VI, n° 11, pp. 23-48.
- BRUNO, P., 2009. La vida letrada porteña entre 1860 y el fin-de-siglo. *Coordenadas para un mapa de la elite intelectual. Anuario IHES*, 24, pp. 339- 368.
- CHIARAMONTE, J. C. y P. BUCHBINDER, 1992. Provincias, caudillos, nación y la historiografía constitucionista argentina, 1853-1930. *Anuario IHES*, 7, pp. 93.120.

---

38 Calibrar esos efectos requiere una investigación en los repositorios de cada uno de los territorios afectados que excede los objetivos de este artículo.

- CUCCHI, L. Y ROMERO, A. L., 2007. Tensions between Congress and the Executive in 19th Century Argentina: Federal Intervention and Separation of Powers. *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 37, n° 2, pp. 193-205.
- DE LA FUENTE, A., 2000. *Children of Facundo. Caudillo and Gaucho Insurgency During the Argentine State-Formation Process (La Rioja, 1853-1870)*. Durham: Duke University Press.
- DE MARCO, M. A., 2006. Historia del periodismo argentino: desde los orígenes hasta el Centenario de Mayo. Buenos Aires: EdUCA.
- GIBSON, E. y T. FALLETTI, 2004. Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism. En E. GIBSON (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 226-254.
- HALPERIN DONGHI, T., 1980. *Proyecto y Construcción de una nación (1846-1880)*. Caracas: Bibl. Ayacucho.
- LOVEMAN, B., 1993. *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- MÍGUEZ, E., 2012. Gestación, auge y crisis del orden político oligárquico en la Argentina. Balance de la historiografía reciente. *PolHis*, 9, pp. 38-68.
- MILLER, J., 1997. Courts and the Creation of a 'Spirit of Moderation': Judicial Protection of Revolutionaries in Argentina, 1863-1929. *Hastings International and Comparative Law Review* 20:2, pp. 231-329.
- MOLINELLI, G., V. PALANZA y G. SIN, 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad /Temas.
- NEGRETTO, G., 1994. *El problema de la emergencia en el sistema constitucional*. Buenos Aires: Depalma.
- NEGRETTO, G. y J. A. AGUILAR RIVERA, 2000. Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1912) and Mexico (1857-1910)", *JLAS* 32, pp. 361-397.
- OSZLAK, O., 1982. *La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Bs As: Ed. de Belgrano.
- RÉBORA, J. C., 1935. *El estado de sitio y la ley histórica del desborde institucional*. La Plata: Impr. de la Universidad.
- ROLDÁN, D., 2010. La cuestión liberal en la Argentina en el siglo XIX. Política, sociedad y representación. En B. BRAGONI y E. MÍGUEZ, *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional*. Buenos Aires: Biblos, pp. 275- 291.
- SABATO, H., 2012. *Historia de la Argentina, 1852-1890*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SABATO, H., 2014. Los desafíos de la república. Notas sobre la política en la Argentina pos Caseros. *Estudios Sociales*, 47, pp. 77-117.
- SCHMITT, C., 1922. *Politische Theologie*.
- STEINMETZ, W., 1993. *Das Sagbare und das Machbare. Zum Wandel politischer Handlungsspielräume. England 1780-1867*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- TERNAVASIO, M., 2017. La fortaleza del Poder Ejecutivo en debate: una reflexión sobre el siglo XIX argentino. *Revista Historia*, 24:2, pp. 5-41.
- YANZI FERREIRA, R. P., 1997-8. El inicio de la aplicación del Estado de Sitio en la República Argentina. Las primeras cinco declaraciones, 1854-1859. *Anuario 4 CIJS*, pp. 213-220.
- YANZI FERREIRA, R. P., 2002-2003. Alberdi y el diseño de la emergencia constitucional. *Anales de la Academia de Ciencias Morales y políticas*, Tomo XXX, pp. 1-25.
- ZIMMERMANN, E., 2010. En tiempos de rebelión. La justicia federal frente a los levantamientos provinciales, 1860-1880. En B. BRAGONI y E. MÍGUEZ (coords.), *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*. Buenos Aires: Biblos.
- ZIMMERMANN, E., 2014. Historia global y cultura constitucional: Una nota sobre la traducción y circulación de doctrina jurídica en la Argentina del siglo diecinueve. *Nuevo Mundo/Mundos nuevos*, Mis en ligne le 30 mai 2014.
- ZIMMERMANN, E., 2015. Soberanía nacional y soberanías provinciales ante la Corte Suprema de Justicia, Argentina, siglo XIX. *Estudios Sociales*, 48:1, pp. 11-37.

ZINNY, A., 1920. *Historia de los gobernadores de las provincias argentinas*. Vol. 2. Bs As: Administración General.

## FUENTES

- ALCORTA, A., 1881. *Las garantías constitucionales*. Buenos Aires: Félix Lajouane.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 1957. *Materiales para la reforma constitucional*, Tomo III. Buenos Aires.
- CONGRESO NACIONAL. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado* (1867, 1868, 1870, 1873, 1875 y 1877).
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NACIONAL, 1872. *Fallos*. Tomo II, 1871. Buenos Aires: Pablo E. Coni.
- FERNÁNDEZ BESCHTED, E., 1877. *El estado de sitio*. Buenos Aires: Imp. Biedma.
- FERREIRA, R., 1863. *Estado de sitio*. Buenos Aires: Imp. de Coni.
- GASCÓN, M., 1875. *Derecho constitucional: estudio sobre el estado de sitio*. Buenos Aires: Imp. Rural.
- GONZÁLEZ, F., 1869. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Bs As: Imp. de Bernheim.
- IRIGOYEN, B. DE, 1867. *Justicia Nacional. Apuntes sobre la jurisdicción de la Corte Suprema*, Buenos Aires: Soc. Tip. Bonaerense.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, 1863. *El Estado de Sitio según la Constitución Argentina. Documentos oficiales*. Bs As, Soc. Tip. Bonaerense.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, *Memorias anuales* (1865-1880).
- NAVARRO VIOLA, M. y QUESADA, V., 1866. *La Revista de Buenos Aires. Historia Americana, Literatura y Derecho*, Tomo X.
- NAVARRO VIOLA, M., 1867. *El despotismo del estado de sitio de la República Argentina*. Buenos Aires: Imp. y Lib. De Mayo.
- RAVIGNANI, E., 1911. Documentos relativos a la organización constitucional de la República Argentina. Tomo II. Buenos Aires, Comp. Sud. de Billetes de Bancos.
- RAVIGNANI, E., 1939. *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Tomo 6, primera parte, 1810-1898. Buenos Aires: Talleres S. A. Casa Jacobo Peuser.
- RAWSON, A., 1872. *Las provincias y el estado de sitio ante la Corte Suprema*. Buenos Aires: Imp. de Pablo E. Coni.
- REPÚBLICA ARGENTINA, 1883. *Registro Nacional*. Tomo 4 (1857-1862). Buenos Aires: La República.
- REPÚBLICA ARGENTINA, 1884. *Registro Nacional*. Tomo 5 (1863-1869). Buenos Aires: La República.
- ROJO, E., 1877. *Estado de sitio y hábeas corpus de Enrique Rojo*. Buenos Aires: Imp. de Biedma.
- UGARTE, M., 1866. *Las provincias ante la Corte. Estudio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Imp. Buenos Aires.
- URIARTE, G., 1878. *Incompatibilidad del estado de sitio con la forma republicana de gobierno*. Buenos Aires: Imp. de Alsina.