

# EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL EN LAS RELACIONES ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS Y ESTAS ENTRE SÍ

Por el Académico DR. SEGUNDO V. LINARES QUINTANA

El punto referente a las relaciones entre la Nación y las Provincias o Estados locales constituye, sin duda alguna, el problema crucial del sistema de Estado Federal institucionalizado por la Constitución Argentina de 1853-1860, criterio en que coincide de manera unánime la doctrina elaborada sobre este tipo de modalidad gubernativa.

Para Woodrow Wilson, por ejemplo, el tema llegaba a ser el punto cardinal del régimen constitucional de los Estados Unidos. "En esta etapa de nuestro desarrollo institucional —opinaba el eminente hombre público y científico político norteamericano— hemos debido encontrarnos con esa cuestión y ninguna definición de estadistas o de jueces la ha apaciguado o resuelto. No puede ser solucionada por el juicio de una generación, porque es un asunto evolutivo y en cada etapa sucesiva de nuestro desarrollo político y económico plantea un nuevo aspecto, genera un nuevo problema"<sup>1</sup>.

El profesor de la Universidad de Iowa, John E. Briggs, en la monumental y clásica recopilación *Selected essays on constitutional law*, editada por la Association of American Law Schools, de Chicago, ocupándose de los *State*

<sup>1</sup> WOODROW WILSON, *Constitutional government of the United States*, 1908, p. 173.

*rights* —derechos de los Estados locales—, observa que “el sistema de gobierno establecido por la Constitución (de los Estados Unidos) es federal en la forma; es decir, los poderes de gobierno están divididos entre el gobierno nacional y los Estados”, pero “desde el comienzo, la determinación de la esfera exacta de actividad investida en cada uno de estos dos gobiernos, ha sido un rompecabezas para los estadistas norteamericanos”<sup>2</sup>.

Otro especialista del referido país, Orié Leon Phillips, estima que “en nuestro sistema tenemos un Gobierno federal con poderes adecuados para ejercer autoridad sobre aquellas materias esencialmente nacionales en carácter y Gobiernos estatales con autoridad para dirigir y controlar sus propias instituciones y asuntos domésticos; cada uno de ellos limitado por disposiciones constitucionales esenciales para salvaguardar las libertades de nuestros ciudadanos”; y agrega que la característica última del plan gubernativo norteamericano es que “ha sido calculado para preservar el gobierno propio local el cual, en una nación tan extensa, es esencial para las libertades de nuestro pueblo”; y es, además, “un importante factor en el equilibrio de los poderes gubernamentales, del cual depende en gran medida la perfección y la subsistencia de nuestras instituciones libres”<sup>3</sup>.

Dentro del mismo orden de ideas, el famoso Informe Rowell-Sirois, de la Comisión canadiense que en 1939 estudió el complejo problema entre el Dominio y las Provincias, afirmaba que “ni aun el mayor cuidado al determinar la división de los poderes es un esquema federal, evitará dificultades cuando la distribución se aplica a la variedad y complejidad de las relaciones sociales. Los diferentes aspectos de la vida en una sociedad no se encuentran separados entre sí como para hacer posible una aplicación mecánica de la división de los poderes. Es por ello que los intentos para ejercitar los poderes distribuidos por la Constitución, frecuentemente suscitan cuestiones en cuanto a su significación respecto de circunstancias particulares”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> ASSOCIATION OF AMERICAN LAW SCHOOLS, *Selected essays on constitutional law*, Chicago, 1938, t. 3, p. 12.

<sup>3</sup> ORIE LEON PHILLIPS, *Governamental powers*, “Michigan Law Review”, mayo 1938, p. 1052.

<sup>4</sup> *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial relations*, Ottawa, 1940, t. 1, p. 31.

Nunca debe olvidarse que la piedra angular de la estructuración jurídico-política federativa es la existencia de un equilibrio *checks and balance*, en la terminología constitucional norteamericana, entre el Gobierno federal y los Gobiernos estatales o provinciales, neutralizador de la constante acción divergente de las fuerzas centrípetas y centrífugas, que pugnan constantemente por lograr su supremacía en el organismo estatal. Es por ello que con harta razón expresa el Profesor J. A. Corry, de la Queen's University de Canadá, que el fundamento de un sistema federal de gobierno es siempre un compromiso entre dos especies de fuerzas políticas distintas y a veces en conflicto. En primer lugar, los intereses y propósitos comunes de los diversos Estados o Provincias aisladamente. Estos intereses y propósitos solamente pueden ser protegidos presentando un frente unido. Ellos exigen una unión. En segundo lugar, el deseo de cada una de esas comunidades de mantener su identidad y de preservar una gran medida de su independencia. Ilustrativamente, el Profesor Corry señala que "una unión federal es siempre un matrimonio de conveniencia, en el que las partes insisten en conservar sus identidades y personalidades separadas" <sup>5</sup>.

La clásica idea de la *Constitución equilibrada*, de Locke, Montesquieu y Blackstone, incita a la separación de los poderes, se manifiesta en el federalismo —como que éste es proyección funcional y vertical de aquélla— y dentro del esquema del Estado Federal es pieza clave de la relación entre el poder central y los poderes locales <sup>6</sup>.

El sistema gubernativo del Estado Federal se integra en un conjunto de segmentos iguales e indestructibles, que si bien poseen personalidad propia y autonomía política y económica, componen una unión indestructible con el gobierno central, a la vez que de ellos entre sí. Con su famosa elocuencia, en su clásica obra sobre la Constitución de su país, el eminente jurista y hombre público brasileño Rui Barbosa escribió que "con ese organismo vivo,

<sup>5</sup> J. A. CORRY, *The federal dilemma*, "The Canadian Journal of economic and political science", Toronto, mayo 1941, p. 215.

<sup>6</sup> SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires, 1977/1987, t. 1, § 97; t. 7, § 5217; y § 5823; y t. 8, § 357; *Gobierno y administración de la República Argentina*, 2ª ed., Buenos Aires, 1959, t. 2, p. 2; *Teoría y práctica del Estado Federal*, Buenos Aires, 1943, p. 17.

subordinado a leyes fisiológicas, es que pueden, de una parte los Estados, de otra la Unión, establecer una discriminación arbitraria y destructora. Los Estados son órganos; la Unión es el agregado orgánico. Los órganos no pueden vivir fuera del organismo, así como el organismo no existe sin los órganos. Separarlos es matarlos, procediendo como el anatomista, que opera sobre el cadáver, cuando nuestra misión organizadora ha de ser, por el contrario, inspirarse en la del biólogo, que interpreta la naturaleza viva”<sup>7</sup>.

La dinámica o fisiología —si hemos de seguir la luminosa metáfora de Barbosa— del sistema federal impone una serie delicada y compleja de relaciones funcionales de los Estados locales o Provincias entre sí y de éstos con el Gobierno central, capaces de crear conflictos poco menos que insolubles y hasta comprometer la existencia misma del Estado Federal si relaciones semejantes no encuadran en la letra y sobre todo en la filosofía, espíritu o alma del sistema y, muy particularmente, si se apartan de la idea de que todos y cada uno de los Estados Miembros, así como el Gobierno central, no son sino integrantes o partes de un todo o conjunto orgánico. Bien proclamaba Tocqueville —uno de los primeros doctrinarios del Estado Federal— que “el sistema federativo descansa, cualquier cosa que se haga, sobre una teoría complicada; cuya aplicación exige en los gobernados un uso diario de las luces de su razón”<sup>8</sup>; concepto que nos atrevemos a completar diciendo que este último requerimiento no sólo compromete a los habitantes sino también a quienes gobiernan ejerciendo el poder.

Error grueso y común es ver en el Estado Federal una estructura formal y estática, impermeable a la evolución humana y al cambio de las condiciones geográficas, políticas, económicas y sociales, que experimentan las sociedades a través del tiempo. El federalismo de la época de la carreta y la diligencia no puede ser idéntico al de los tiempos del avión, la radio y los astronautas. Con acierto, Friedrich sostiene que “el federalismo no debe ser consi-

<sup>7</sup> RUI BARBOSA, *Comentários a Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro, 1937, t. 1, p. 70.

<sup>8</sup> ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, México, 1963, p. 158.

derado como un modelo estático, un término fijo y preciso de división de poderes entre las autoridades central y componentes. En su lugar, hay que ver al federalismo como un proceso de federalización de una comunidad política, como un proceso mediante el cual varias organizaciones políticas separadas, sean Estados u otra clase de asociaciones, convienen en llegar a resoluciones conjuntas sobre problemas comunes o, a la inversa, un proceso mediante el cual una organización política hasta entonces unitaria, se descentraliza hasta el punto en que surgen comunidades políticas separadas y distintas y se organizan políticamente, manifestándose capaces de resolver por separado sus problemas distintos”<sup>9</sup>.

Según Friedrich, el análisis de las relaciones federativas contemporáneas mostraría que el federalismo es comprendido “como un proceso, un modelo evolutivo de cambiantes relaciones más que un patrón estático reglado por reglas fijas e inalterables”. Agrega este destacado maestro de la ciencia política que se ha distinguido por sus investigaciones sobre el tema, que “esta comprobación no debe ser mal comprendida como significando que las reglas son insignificantes: lejos de ello. Lo que significa es que toda relación federal exige arreglos efectivos y adecuados mediante los cuales esas reglas puedan ser frecuentemente ubicadas a iniciativa y con el consentimiento de las entidades federadas. En un sentido, lo que esto significa es que la dimensión del desarrollo histórico de la relación federal ha llegado a ser un punto focal primario, en contraste con la distribución y fijación de jurisdicciones, aspecto legal. De acuerdo con las tendencias recientes en la ciencia política, la cuestión principal es ¿qué funciones tiene una relación federal? más ¿qué estructura?”<sup>10</sup>.

En todo estudio del tema conviene tener siempre presente que la esencia del Estado federal es el *principio federal*, razón de ser de la existencia de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales. Friedrich ha sentido con acierto que “la definición moderna del federalis-

<sup>9</sup> CARL J. FRIEDRICH, *Teoría constitucional federal y propuestas emergentes*, en ARTHUR W. MacMAHON, *Práctica del federalismo*, Buenos Aires, 1959, p. 547.

<sup>10</sup> CARL J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, Nueva York, 1968, p. 173.

mo como modelo o estructura mejor de todas es la de Wheare”<sup>11</sup>. Y Wheare entiende por *principio federal* al “método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean, cada uno dentro de su esfera, coordinados e independientes”. Y advierte que una Constitución es federal si en ella prevalece ese *principio federal*<sup>12</sup>.

Ya hemos dejado establecido que el equilibrio es pieza clave en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales. Por eso, Mouskhely señala que “la idea de equilibrio se manifiesta en el reparto de las competencias, aunque los elementos del equilibrio estén sometidos a constantes fluctuaciones y aunque el volumen de los poderes pertenecientes a los gobernantes federales y a los gobernantes locales varíe sin cesar con los cambios que se operan en el vínculo federal. Ella le da igualmente la flexibilidad y la agilidad. La flexibilidad le permite aplicarse a todas las relaciones positivas del federalismo, tanto a las más rudimentarias como a las más perfeccionadas; en tanto que la agilidad le posibilita tener en cuenta la extrema complejidad de las instituciones federales”<sup>13</sup>. Alberdi observaba que “las formas de gobierno no son sino formas diversas que asume la libertad o gobierno de sí mismo. Otro tanto decimos de la forma unitaria y de la forma federal del gobierno libre. Con ambos grados de la colectividad del gobierno del país es compatible la libertad. Ellos tienen su razón de ser en la mayor o menor extensión de la aptitud de gobernarse a sí mismo del pueblo de cada nación. La generalidad de esa aptitud determina la forma federal, que no es sino la centralización o colectividad menos intensa. La reducción de aptitud produce la forma unitaria, que no es sino una unión consolidada y más estrecha que la federal. Todos los Estados son trabajados por estas dos formas que se llaman unidad y federación o descentralización. La unidad es la autoridad de un poder que parte de la circunsferencia para com-

<sup>11</sup> CARL. J. FRIEDRICH, *El hombre y el gobierno: una teoría empírica de la política*, p. 635, nota 24; *Man and his government*, p. 594.

<sup>12</sup> K. C. WHEARE, *Federal government*, p. 17.

<sup>13</sup> MICHEL MOUSKHELY, *La théorie du fédéralisme*, en *La technique et les principes de droit public: études en l'Honneur de Georges Scelle*, Paris, 1950, t. 1, p. 408.

poner un centro. Las dos fuerzas coexisten y trabajan simultáneamente”<sup>14</sup>.

Capítulo importantísimo del tema de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales es el instituto de la garantía federal, en cuanto instrumento idóneo para asegurar el funcionamiento correcto, pleno, efectivo, armonioso y razonable del principio federativo y por ende el equilibrio en la interacción de aquellas relaciones.

En nuestro país, al constituirse el Estado Federal Argentino, a través de la sanción de la Constitución Nacional de 1853-1860 mediante la unión indestructible de Provincias preexistentes también indestructibles, cuya soberanía originaria se transformaba en autonomía, delegando una porción definida de poderes en el Gobierno Federal que se creaba por dicha unión y reservándose el residente o residual, o sea, una porción indefinida de poderes, la Nación contrajo el compromiso histórico, moral y jurídico de asegurar, a través de la garantía federal, a todas y cada una de las Provincias miembros —tanto a las originarias como a las que posteriormente se incorporan— el pleno y efectivo respeto y goce de su personalidad histórico-jurídico-institucional y, en primer término, su derecho a la existencia y a la integridad física, a la vez que el goce y ejercicio de todos los atributos de su autonomía o medida de gobierno propio, tanto contra las eventuales extralimitaciones u omisiones del poder central, como también de las otras Provincias, o internamente dentro de la Provincia afectada, así como contra todo ataque exterior.

Es por ello que en su auténtico y verdadero sentido y alcance constitucionales, la garantía federal no se reduce a ser un mero remedio estático que, en definitiva instancia, el Gobierno Federal, como *última ratio* y con carácter represivo, haya de utilizar para la salvaguarda de la existencia, personalidad y autonomía integral de las Provincias, sino que, por el contrario, comporta para el organismo central un deber permanente y dinámico, de índole preventiva, que le impone adoptar y ejecutar las medidas adecuadas conducentes al logro en todo momento de la finalidad que inspira el instituto que la Constitución ha insti-

<sup>14</sup> JUAN BAUTISTA ALBERDI, *Destinos de la revolución, Obras selectas*, Buenos Aires, 1920, t. 17, p. 303.

tuido. O sea, que la garantía federal es la garantía del principio federal en toda su integridad.

Resulta importante tener en cuenta que con el transcurso del tiempo y la correlativa evolución y perfeccionamiento del sistema federal, a través del cambio de las condiciones del respectivo país —proceso dinámico, como hemos dicho, más que estructura o patrón estático— el concepto y alcance de la garantía federal asimismo ha variado, si no en su esencia, en su contenido y extensión, acentuando el sentido de cooperación y solidaridad, a la vez que intensificando los deberes que ella impone a los poderes estatales.

La garantía federal que de conformidad con las normas y los principios de la Constitución Nacional, el gobierno central está obligado a prestar a todas y cada una de las Provincias, comprende sustancialmente los aspectos siguientes.

La garantía del derecho a la existencia integral, la indestructibilidad y la integridad territorial de las Provincias, calidades inherentes a su naturaleza de Estados y a su condición de entidades políticas soberanas —las Provincias originarias— preexistentes a la Constitución Nacional (Preámbulo, arts. 3º, 6º, 13 y concordantes).

Del mismo modo que dentro del esquema del Estado Federal, el Estado Nacional tiene derecho a su existencia integral, para lo cual la Constitución lo provee de los medios jurídicos idóneos, los Estados locales o Provinciales, en cuanto Estados autónomos, han retenido su elemental derecho a la vida en su plenitud; con mayor razón todavía, en el caso de las Provincias originarias argentinas, en su calidad de entidades originariamente soberanas e independientes, preexistentes a la creación constitucional del Estado federativo.

Bien observa Marienhoff, con su reconocida autoridad científica, que uno de los poderes más importantes retenidos por las Provincias al constituirse el Estado Federal argentino, mediante la sanción de la Constitución Nacional, es “el derecho a existir integralmente, es decir, en el todo o en sus partes constituyentes”. Y agrega que “tal poder retenido hállase por encima de todo lo que, expresa o implícitamente, se diga en la Constitución Nacional; está por encima de toda delegación de poderes, expresa o im-

plícita, efectuada a la Nación. Este derecho a la existencia integral es para las Provincias lo que el derecho a la vida es para las personas individuales, derecho que siempre se presupone, aunque no se lo mencione, y que en la jerarquía de los atributos jurídicos ocupa el primer plano”<sup>15</sup>.

En la República Argentina, el referido principio básico surge, de manera clara e irrefutable, de su historia misma desde el primer instante de la vida independiente del país, del pensamiento de Mayo, de los ensayos y proyectos constitucionales, de los pactos preexistentes y, esencialmente, de las características y modalidades del proceso constituyente y del acto constituyente mismo, fundacional de la República Federal argentina.

El acto constituyente argentino fue el resultado de la coincidencia de dos voluntades: la del pueblo de la Nación y la de las Provincias como entidades originariamente soberanas y preexistentes. Significativamente, en el Congreso General Constituyente de 1852-1854, las Provincias tuvieron igualdad de representación como expresión lógica y natural de la igualdad existente entre ellas. De donde resulta la existencia de dos principios cardinales en el federalismo argentino —análogamente al de los Estados Unidos—: la igualdad y la indestructibilidad de las Provincias (doctrina de los arts. 3º y 13 de la Constitución Nacional y Preámbulo). Como estableciera la Suprema Corte norteamericana, con palabras perfectamente aplicables en nuestro país, “la Constitución, en todas sus disposiciones, tiene en vista una unión indestructible compuesta de Estados indestructibles”<sup>16</sup>. “Las Provincias —ha dicho Rodolfo Rivarola— son parte de la Nación. Lo son por su territorio, componentes inseparables e indivisibles de la misma; lo son por sus habitantes, nativos o no nativos de la Provincia, todos argentinos, y lo son por la población extranjera que se haya domiciliado en ellas bajo las garantías de la Constitución, a las cuales la Provincia debe conformarse para ser mantenida en el goce de sus institu-

<sup>15</sup> MIGUEL S. MARIENHOFF, *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, 1980, § 85, ps. 262 y sigts.; *Expropiación por las Provincias de bienes del dominio público situados en territorio de aquéllas: el derecho de las Provincias a su existencia integral*, “Revista Argentina de Ciencia Política”, año I, núm. 1, p. 15.

<sup>16</sup> *Texas v. White*, 7 Wallace 700; SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Gobierno y administración de la República Argentina*, 2ª ed., Buenos Aires, 1959, t. 2, p. 17.

ciones”<sup>17</sup>. Así lo ha sentado la Corte Suprema argentina, entre otros, en el caso *Provincia de Misiones v. Nación Argentina*, resuelto en 1965<sup>18</sup>.

González Calderón enseña que “jurídicamente las Provincias son indestructibles, no pueden ser suprimidas contra su propia voluntad. He aquí brevemente enunciadas las razones en que apoyo esta conclusión. 1) La naturaleza jurídica del Estado Federal, organizado en 1853, implica que las Provincias o Estados han sido y son aún partes integrantes de la soberanía nacional, limitándola y calificándola por virtud de su preexistencia histórica. Los acuerdos y pactos que dichas Provincias concertaron en su carácter de Estados autónomos, aunque reconociendo el vínculo permanente de la nacionalidad común, restringieron la competencia del Congreso Constituyente, preestableciendo, como condición *sine qua non* de la organización institucional, el sistema federal. ¿Se hubiere celebrado ese Congreso sin que las Provincias se unieran por pactos y acuerdos previos para arreglar las bases de la organización? No; la historia lo demuestra. Que los pactos preexistentes, legitimados en el Preámbulo de la Constitución, tuvieron por objeto principal el limitar la competencia del Congreso, ha quedado bien comprobado, me parece, en un capítulo antecedente. 2) De acuerdo con el art. 30 de la Constitución vigente, ésta puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes; la necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes al menos de sus miembros, pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto. Está demás decir que el Senado, cuerpo representativo de las autonomías provinciales, rechazaría todo proyecto de reforma —en la convocatoria de la Convención se debe expresar, como es sabido, los puntos sometidos a reforma— rechazaría toda iniciativa tendiente a suprimir o amenguar dicha autonomía. 3) El art. 13 de la Constitución dispone que *no podrá erigirse una Provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de las legislaturas de las Provincias interesadas y del Congreso*. Se deduce de esta cláusula que si es necesario

<sup>17</sup> RODOLFO RIVAROLA, *Diccionario manual de instrucción cívica y práctica constitucional argentina*, Buenos Aires, 1934, p. 60.

<sup>18</sup> Fallos, t. 263, p. 439.

el consentimiento de una Provincia, prestado por su legislatura, para modificar su territorio, con mayor razón será necesario para suprimirla como tal Provincia. Luego, para transformar el régimen político de la Nación, para sustituirlo por el régimen unitario, habría que hacerlo por una Convención especial, en donde, como en el Congreso de 1853, las Provincias o Estados estuviesen representados en su carácter de autonomías preexistentes a la organización nacional, por un número igual de delegados cada una. El Estado Federativo, fundado en 1853 por el Congreso de Santa Fe y la reincorporación de Buenos Aires, en consecuencia del Pacto del 11 de noviembre de 1859, no puede ser destruido sino por los mismos procedimientos que le dieron existencia positiva, y además, con la conformidad expresa de todos los Estados argentinos”<sup>19</sup>.

González Calderón recuerda las opiniones de Jellinek, Huber, Seidler y Rehn acerca de la indestructibilidad de los Estados miembros de un Estado Federal, y cita el juicio del primero de estos juristas, quien afirma que “un Estado Federal puede, es cierto, si todos los Estados que lo componen pierden su carácter de Estados, cambiarse en Estado unitario; pero no hay ningún medio de privar a cada Estado particular de su existencia propia, si él no lo quiere. Ésta es, si no una cosa jurídicamente imposible, al menos casi irrealizable desde el punto de vista político, como se ha visto bien en el caso de la Unión Americana, obligada, cuando terminó la guerra de secesión y los Estados rebeldes fueron sometidos, a reincorporarlos finalmente en la Federación en las mismas condiciones de antes”<sup>20</sup>.

La Suprema Corte de los Estados Unidos —país creador de la figura jurídico-política del Estado federal, a través de su Constitución de 1787— consagró y desarrolló luminosamente el principio de la indestructibilidad de los Estados miembros del Estado Federal, en el famoso caso *Texas v. White*, en el cual el Chief Justice Chase expuso la opinión del alto tribunal en una sentencia señera en los anales judiciales del gran país norteamericano. “La Unión de los Estados —decía el memorable fallo— nunca fue una relación puramente artificial y arbitraria. Se inició entre

<sup>19</sup> JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho constitucional argentino*, 2ª ed., Buenos Aires, 1931, t. 1, § 370, p. 448.

<sup>20</sup> JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *obra citada*, t. 1, § 370, p. 448.

las Colonias y se desarrolló por el origen común, las mutuas simpatías, principios afines, intereses similares y las relaciones geográficas. Fue confirmada y fortalecida por las necesidades de la guerra, y recibió forma, carácter y sanción definitivos de los Artículos de Confederación. Por éstos, la Unión fue solemnemente declarada perpetua. Y cuando estos Artículos fueron considerados inadecuados a las exigencias del país, la Constitución fue establecida *para formar una unión más perfecta*. Es difícil expresar la idea de una unidad indisoluble más claramente que por estas palabras. ¿Qué puede ser más indisoluble si una Unión perpetua es hecha más perfecta? Pero la perpetuidad y la indisolubilidad de la Unión en modo alguno implica la pérdida de la existencia distinta e individual o del derecho de gobierno propio por parte de los Estados. Bajo los Artículos de Confederación, cada Estado retuvo su soberanía, libertad e independencia, y todo poder, jurisdicción y derecho no delegado expresamente a los Estados Unidos, ni prohibidos a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente o al pueblo. Ya hemos tenido ocasión de señalar, durante este período, que «sin los Estados en Unión, no podría existir el cuerpo político que son los Estados Unidos» (*County of Lane v. Oregon*, 7 Wallace 76). Por consiguiente, mediante su Unión bajo la Constitución, no sólo no puede perderse la autonomía separada e independiente de los Estados, sino que no puede ser irrazonable decir que son propósito y cuidado de la Constitución, tanto la preservación de los Estados y el mantenimiento de sus gobiernos, como la preservación de la Unión y el mantenimiento del Gobierno Federal. La Constitución, en todas sus disposiciones, tiene en mira una Unión indestructible, compuesta de Estados indestructibles. Por consiguiente, cuando Texas llegó a ser uno de los Estados Unidos, ingresó en una relación indisoluble. Todas las obligaciones de Unión perpetua y todas las garantías del gobierno republicano en la Unión, comprendieron inmediatamente al Estado. La ley que consumó su admisión dentro de la Unión fue algo más que un pacto; fue la incorporación de uno nuevo dentro del cuerpo político. Y fue final. La Unión entre Texas y los demás Estados fue tan completa, perpetua e indisoluble como la Unión entre los Estados originales. No hubo lugar a reconsideración o

revocación, excepto mediante revolución o a través del consentimiento de los Estados”<sup>21</sup>.

Pierson —quizás en el mejor análisis que se haya hecho de la famosa sentencia— sostiene que en ésta, en los párrafos que hemos transcripto, el Chief Justice Chase “dio expresión al pasaje más elocuente del fallo, un pasaje que es un adorno en la literatura legal”. Y agrega que “el *dictum* de que los Estados Unidos son una unión indestructible de Estados indestructibles, es la expresión de un pensamiento que estaba en el sentir público de la época. En el famoso mensaje del Presidente Johnson de 1865, la idea fue adecuadamente expresada en los términos siguientes: «los Estados, con las limitaciones apropiadas de poder, son esenciales para la existencia de la Constitución de los Estados Unidos. La perpetuidad de la Constitución impone la perpetuidad de los Estados; y esta conexión es indisoluble con las relaciones mutuas tal como las mantenemos en nuestro sistema político. El todo no puede existir sin las partes, ni las partes sin el todo. Tanto como dure la Constitución de los Estados Unidos, los Estados durarán; la destrucción de uno es la destrucción del otro; la preservación de uno es la preservación del otro»”<sup>22</sup>. No cabe duda de que doctrina semejante es de perfecta aplicación al Estado Federal argentino.

La autonomía de las Provincias presupone como principio esencial la garantía de la integridad territorial. “Partiendo del hecho inconcuso de que las Provincias son unidades orgánicas con soberanía propia —afirma Gil—, no pueden concebirse como unidades abstractas, sino asentándose sobre determinado territorio. Ahora bien, y conviene indicarlo, el ejercicio de esta facultad necesita concordar con el deber correlativo, por parte de la autoridad central y de las demás provincias, de respetar el territorio de cada una de ellas. La declaración del art. 13 de la Constitución de que podrán admitirse nuevas Provincias en la Nación, pero no podrá erigirse una Provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de las legislaturas de las Provincias

<sup>21</sup> 7 Wallace 700.

<sup>22</sup> WILLIAM WHATLEY PIERSON, *Texas v. White: a study in legal literature*, Durham, North Carolina, 1916, ps. 45/46.

interesadas y del Congreso, importa la consagración de ambos postulados”<sup>23</sup>.

La garantía de la integridad física de las Provincias, tanto con respecto al Gobierno Federal mismo como con relación a las demás Provincias, comprende todos los elementos que componen el territorio, e incluye el suelo, el subsuelo tanto mineral como hídrico, el espacio aéreo, como así también el conjunto de sus recursos naturales. Incluye asimismo la propiedad y el uso de los ríos interprovinciales no navegables comprendidos dentro del territorio de la Provincia respectiva, así como el correspondiente aprovechamiento de sus aguas, en este caso, en medida justa y razonable y con respeto de los legítimos derechos e intereses de las Provincias abajefñas.

Por lo demás, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en consonancia con la doctrina, ha establecido, en forma reiterada y uniforme, que la autonomía de las Provincias reclama que el imperio de las instituciones y leyes que cada una de ellas pueda dictar, de acuerdo con lo estatuido por la Constitución Nacional, no puede extenderse al territorio de ninguna otra Provincia, porque, en tal caso, esta última vendría a quedar regida, no por sus propias instituciones, como prescribe la Ley Suprema, sino por las extrañas a ella impuestas por otra Provincia<sup>24</sup>.

Referida específicamente a la organización política federativa de la República Argentina, la autonomía es la medida de gobierno propio que se han reservado las Provincias, en cuya virtud se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del Gobierno Federal<sup>25</sup>. Como determina el art. 104 de la Ley Suprema, *las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*. Conforme al art. 105, *las Provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de Provincia, sin intervención del Gobierno Federal*. Por el art. 106, *cada Provincia dicta su propia Constitución, con-*

<sup>23</sup> OCTAVIO GIL, *Autonomía provincial*, Buenos Aires, 1928, ps. 127/128.

<sup>24</sup> *Fallos*, t. 119, p. 201; t. 114, p. 309; t. 61, p. 133; t. 65, p. 58; t. 31, p. 62; t. 147, p. 239, entre otros.

<sup>25</sup> SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Gobierno y administración de la República Argentina*, 2ª ed., Buenos Aires, 1959, t. 2, p. 20.

forme a lo dispuesto en el art. 5º. Este último establece que cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Según Wheare, el Gobierno Federal es el sistema político en el que predomina el *principio federal*; y entiende por éste, “el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean, cada uno dentro de su esfera propia, coordinados e independientes”. O sea, que el *principio federal* comporta “la división de los poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, dentro de su propia esfera, es coordinada con las otras e independiente de ellas”<sup>26</sup>.

A pesar del tiempo transcurrido desde que fuera formulada, conserva exactitud y frescura la exacta definición que diera José Manuel Estrada, desde su cátedra famosa, del Estado Federal, como aquel cuyas “atribuciones son repartidas, atribuyéndolas: primero, a un centro general de gobierno encargado de manejar los intereses comunes y encabezar las relaciones internacionales; segundo, a centros seccionales encargados de presidir el orden civil y los intereses parciales de cada grupo histórico y jurídicamente circunscripto y con capacidad de gobierno propio”<sup>27</sup>. Vale decir, que es nota definitoria del sistema la coexistencia armónica, coordinada e independiente, dentro del mismo espacio territorial, de dos órdenes gubernativos diferentes: el Gobierno Federal y los Gobiernos estadales o provinciales.

La íntima e indisoluble conexión entre la autonomía política y la correlativa autonomía económica, que necesaria e ineludiblemente debe respaldar a aquélla, en las Provincias o Estados locales que integran el Estado Federal, fue claramente comprendida y tenida en cuenta desde los inicios del proceso constituyente argentino.

En el Congreso General Constituyente de las Provin-

<sup>26</sup> K. C. WHEARE, *Federal government*, Londres, 1947, p. 32.

<sup>27</sup> JOSÉ MANUEL ESTRADA, *Lecciones de derecho constitucional*, Buenos Aires, 1927, t. 2, p. 167.

cias Unidas del Río de la Plata, celebrado en Buenos Aires entre 1824 y 1827, el problema fue considerado en toda su importancia y las ideas que entonces expuso Dorrego en absoluto han perdido actualidad y vigencia, pues leídas hoy, a través de la versión taquigráfica de los debates del mencionado Congreso, parecieran recién escritas. Refutando los argumentos centralistas, que señalaban la falta de capacidad política, social, económica y hasta cultural de las Provincias para constituirse en Federación, Dorrego sostuvo que tal situación podría ser superada con un reajuste o redistribución de los límites interprovinciales, de manera que si bien pudiera reducirse la cantidad de unidades autónomas, cada una de ellas, formada por la fusión de varias, constituyera una verdadera y sólida unidad política, social, económica y cultural, capaz de ejercer una auténtica y plena autonomía dentro del concierto federativo <sup>28</sup>.

Con su reconocida autoridad en la materia, González Calderón ha escrito que "no es la autonomía local una creación puramente idealista del constituyente, ni responde a un arbitrio científico que hermosea un sistema político; es, por el contrario, una situación de hecho consolidada por la realidad constatada de la capacidad, la suficiencia para el gobierno propio, como el mejor medio de verificar los fines que el Estado está llamado a desempeñar en beneficio de la sociedad organizada que le constituye. De aquí resulta que la autonomía debe tener una base económica positiva, porque en esto del gobierno instituido, como en el gobierno de la persona, «tener acción sobre la subsistencia es tenerla sobre la voluntad», según la sabia máxima de Hamilton. En 1853 se reconoció a las Provincias entonces existentes, la categoría de autónomas, porque se las creyó capaces, por sus recursos económicos, no sólo de organizar y sostener sus gobiernos instituidos, sino porque también se pensó en el aumento progresivo de esas rentas en el futuro, por virtud de su adelanto y mejoramiento financiero, con lo cual se realizarían las múltiples funciones que se les confiaban" <sup>29</sup>.

<sup>28</sup> EMILIO RAVIGNANI, *Asambleas constituyentes argentinas*, Buenos Aires, 1937, t. 3, ps. 813/814 y 884.

<sup>29</sup> JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, 1909, p. 90.

Resulta indispensable recordar que el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, de 1852, establecía, en su art. 19, que “para sufragar los gastos que demanda la administración de los negocios nacionales declarados en este Acuerdo, las Provincias concurrirán proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores, hasta la instalación de las autoridades constitucionales, a quien exclusivamente competirá el establecimiento permanente de los impuestos nacionales”. Y en el art. 7º expresaba que “es necesario que los diputados estén compenetrados de sentimientos puramente nacionales, para que las preocupaciones de localidad no embaracen la grande obra que se emprende; que estén persuadidos que el bien de los pueblos no se ha de conseguir por exigencias encontradas y parciales, sino por la consolidación de un régimen nacional, regular y justo; que estimen la calidad de ciudadanos argentinos antes que la de provincianos. Y para que esto se consiga, los infrascriptos usarán de todos sus medios para infundir y recomendar estos principios, y emplearán toda su influencia legítima a fin de que los ciudadanos elijan a los hombres de más probidad y de un patriotismo más puro e inteligente”.

Es fundamental señalar que el producto de las aduanas exteriores constituía entonces la principal fuente de recursos de las Provincias. Contando con ella, la generalidad de las Provincias que hoy integran la categoría de las llamadas *Provincias pobres*, disfrutaban en esa época de holgada economía. Se explica entonces que la discusión que tuvo lugar en el seno del Congreso General Constituyente de 1852-1854 sobre el tema, alcanzara un nivel y una envergadura tan notables como para ubicarla entre las más brillantes de la famosa reunión. “Los Constituyentes del 53 —dice González Calderón— veíanse en el caso de obviar dos órdenes de dificultades: las que emanaban de la coexistencia de un Gobierno Nacional y de varios Gobiernos Provinciales, con facultades propias para obtener contribuciones y recursos de un mismo pueblo, y las que provenían de la grave situación económica del país, ocasionada por las intensas y constantes guerras civiles que había soportado casi desde la Revolución de Mayo de 1810 y que obstaculizaron la creación de un adecuado sistema fiscal”<sup>30</sup>. Y la solución que dieron fue producto exclusivo

<sup>30</sup> JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho constitucional argentino*, cit., t. 3, p. 54.

de su criterio y del estudio maduro y reflexivo de los antecedentes y las condiciones económicas del país.

Los Constituyentes del 53 —que demostraron, con su magnífica obra, tanto sabiduría como prudencia, virtudes propias del auténtico estadista— tenían plena conciencia de la íntima e indisoluble relación que existe entre la *soberanía política* y la *soberanía económica*, con referencia al Estado Federal que creaban, y entre la *autonomía política* y la *autonomía económica*, con relación a los Estados locales o Provinciales, como lo evidenciaron al distribuir los recursos entre unos y otros órdenes estatales<sup>31</sup>.

No es la oportunidad de entrar al examen del debate que tuvo lugar en el Congreso General Constituyente sobre el punto, el cual en definitiva formó el Tesoro Nacional sobre la base de la cesión que hicieron, en el acto constituyente las Provincias, de una porción importante de sus recursos propios. Conviene recordar, no obstante, que al considerarse el artículo 4º de la Constitución, y con relación al argumento de la mala situación económica en que quedarían algunas Provincias al ceder una parte importante de sus recursos al Gobierno Federal, Seguí sostuvo que “en la facultad concedida al Congreso para acordar suplementos del Tesoro Nacional a las Provincias que los necesitasen, para llenar el déficit de sus rentas (art. 67 inc. 8º del texto definitivo reformado en 1860), estaba incluido el derecho otorgado a éstas de pedirlos oportunamente, con lo cual aparecía prevista y resuelta cualquier dificultad financiera que ocurriese en los pueblos confederados”<sup>32</sup>.

En una de las primeras sentencias pronunciadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación —que suscribieron Francisco de las Carreras, Salvador María del Carril, José Barros Pazos, J. B. Gorostiaga y Bernardo de Irigoyen—, dijo el Alto Tribunal: “hallándose la Nación en los primeros tiempos de su formación y atenta la penuria en que han quedado las Provincias con la privación de los derechos de importación y exportación de las aduanas, los cuales fueron atribuidos exclusivamente al Gobier-

<sup>31</sup> SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Gobierno y administración de la República Argentina*, 2ª ed., cit., t. 2, p. 485; *Teoría y práctica del Estado Federal*, Buenos Aires, 1942, p. 53.

<sup>32</sup> *Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina: sesión 1852-1854*, p. 143.

no Nacional. . .”<sup>33</sup>. Con lo que el Alto Tribunal, integrado por dos de los autores de la Constitución, reconocía el tremendo sacrificio a que se sometieron las Provincias, desprendiéndose de importantes poderes inherentes a su calidad de Estados soberanos preexistentes, y entre ellos primordialmente los relativos a los recursos económicos.

Como dijera Montes de Oca, “La organización del país arrancaba a las Provincias las aduanas interiores, fuentes es cierto de disturbios, de celos, de rivalidades, pero fuentes también de recursos. La equidad obligaba a una compensación. Los Estados pobres se sacrificaban en homenaje a la Nación; la Nación debía sacrificarse en homenaje a los Estados pobres, ya que el sacrificio era mínimo con el fin a que respondía”<sup>34</sup>. Por su parte, Joaquín V. González, desde su banca de senador, afirmaba que “las Provincias, antes de la Constitución, tenían más fuentes de recursos que ahora; y ha habido Provincias que han sido más ricas que hoy, y han gozado de bienestar efectivo. Las rentas nacionales se organizaron a costa de los recursos propios de las Provincias, que cedieron más aduanas, cedieron sus casas de moneda y algunos ramos inteprovinciales, cedieron todo aquello que era su vida propia, en obsequio a la formación del tesoro común”<sup>35</sup>.

González Calderón comentó con acierto que “el Congreso General Constituyente, al elaborar y sancionar lo que es nuestra Ley Suprema, debía tomar como punto de partida, indudablemente, el Pacto de 1831, que preestablecía el régimen federal de gobierno y, por lo tanto, debía aceptar como hecho incontrovertible la autonomía política de las catorce Provincias como base *sine qua non* de la organización del país. No pudo escapar a la perspicaz penetración de los Convencionales de Santa Fe el concepto de que la capacidad económica de las Provincias es el más sólido cimiento y a la vez el baluarte de su autonomía política, ni tampoco pudieron ignorar la precaria situación de muchas de aquéllas que, desde ese punto de vista, incapacitábalas en parte para gozar de los beneficios y privilegios derivados de dicha autonomía. Pero, nuestro régimen

<sup>33</sup> Fallos, t. 3, ps. 135/138.

<sup>34</sup> MANUEL A. MONTES DE OCA, *Lecciones de derecho constitucional*, Buenos Aires, t. 2, p. 235.

<sup>35</sup> *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 1941, p. 415, citado allí.

federal es indudablemente una solución práctica de nuestras cuestiones históricas, a la vez que el régimen jurídico de la única organización constitucional posible. Los Constituyentes, pues, tuvieron que aceptar y consagrar las autonomías provinciales tales cuales eran, y dado como ineludible ese punto de partida, su deber fue arbitrar los medios adecuados para obviar las dificultades que rodeaban sus patrióticos propósitos. Estas circunstancias son las que fundamentan y explican el inc. 8° del art. 67<sup>o</sup> <sup>36</sup>.

La Constitución Nacional, en su art. 67 inc. 8°, establece que corresponde al Congreso *acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias cuyas rentas no alcanzan, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios*. Este precepto, que es similar a los que se encuentran en otras Constituciones federales del mundo, no encierra una dádiva, ni siquiera una actitud paternalista del Gobierno Federal con respecto a las Provincias, sino que constituye el simple cumplimiento de una elemental obligación del poder central hacia los Estados locales, vinculada con la ineludible relación que en el Estado Federal existe entre la autonomía política y la autonomía económica de las Provincias, justificada por el sacrificio económico que éstas hicieron para formar el Tesoro Nacional <sup>37</sup>.

Cuando en el Congreso General Constituyente de 1852-1854 se crea y organiza jurídicamente el Estado Federal argentino, sobre la base de la unión de las Provincias soberanas e independientes originarias y con plenitud de poderes y recursos inherentes a tales entidades políticas, planteóse el problema del sostenimiento económico del Gobierno Nacional que se instituía, a través de la delegación de una porción definida de poderes a éste y la reserva por las Provincias del remanente, una porción indefinida (Constitución Nacional, art. 104). En esa oportunidad, las Provincias sacrificaron una parte importante de sus recursos propios que abonaban su autonomía económica, delegándolos en el Gobierno Nacional que se creaba; y el renunciamiento fue de tan apreciable medida que Pro-

<sup>36</sup> JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho constitucional argentino*, cit., t. 3, § 1183, p. 112.

<sup>37</sup> SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *El poder impositivo y la libertad individual: la causa constitucional de la contribución*, Buenos Aires, 1950, ps. 120 y sigts.; *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, 2° ed., cit., t. 5, § 4109, ps. 235 y sigts.

vincias que hasta entonces eran consideradas prósperas y ricas se convirtieron en pobres. Pero como los Constituyentes comprendían que no puede existir autonomía política sin autonomía económica que la respalde, procuraron compensar tan importante sangría del patrimonio provincial, con el compromiso correlativo de otorgar subsidios a las Provincias que los necesitaran, con lo que no se hacía sino devolver una parte mínima a la economía de los Estados locales del traspaso que habían hecho al Gobierno central.

Ese sacrificio económico-institucional que las Provincias realizaron en el acto constituyente, creó la ineludible obligación constitucional para el poder central de garantizar, a la vez que la autonomía política de las Provincias, también su autonomía económica. De manera que en forma paralela a la garantía federal de la autonomía política, concretada e instrumentada por los arts. 5° y 6° de la Ley Suprema, los Constituyentes instituyeron la garantía federal de la autonomía económica, cuya expresión más evidente es el precitado inc. 8° del art. 67, así como el inc. 16 de idéntico precepto de la Constitución Nacional.

La garantía federal de la autonomía económica comprende así el deber del Gobierno central de promover el desarrollo económico y social de los Estados locales, como surge categóricamente de la última de las disposiciones constitucionales mencionadas, que impone al Congreso el deber de *proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las Provincias.*

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso Ferrocarril Central Argentino v. Provincia de Santa Fe, resuelto en 1897, decidió que "si se estudian los términos del inc. 16 del art. 67, se verá que la Constitución encarga al Gobierno General promover todo lo concerniente al adelanto y al bienestar de todas las Provincias. Este encargo está dado a la Nación porque los Constituyentes comprendieron que tratándose de un país con tan vasta extensión territorial, los elementos aislados de cada Provincia no podían bastar al desarrollo de sus propias riquezas y quisieron que fuera la Nación la que, por medio de estímulos a la industria, a la inmigración, a la construcción de ferrocarriles y canales, a la introducción de capitales extranjeros, etc., fomentase el desarrollo de la riqueza y del

progreso de todas las Provincias, sin perjuicio de las facultades concurrentes que a ellas reconoce el art. 107 de la Constitución”.

La garantía federal de la autonomía política como económica de las Provincias ha sido quebrantada, hasta en sus mismos cimientos, por el paulatino pero firme e ininterrumpido avance del poder central sobre el ámbito de gobierno propio reservado por las Provincias, a través de un complejo proceso sociológico-político-económico de centralización, que ha ido acelerando su ritmo, favorecido aún más todavía por los cada vez más frecuentes y prolongados interregnos de facto que ha venido soportando el país, durante los cuales las Provincias, gobernadas por comisionados directos de la autoridad de facto central, quedaron reducidas en la práctica a simples unidades administrativas dependientes de la voluntad del poder central.

Como no es la oportunidad de profundizar aquí tan grave y complejo problema, nos limitaremos ahora a señalar como uno de los ejemplos más ilustrativos de este proceso de unitarización, el sistema de coparticipación nacional-provincial de impuestos, a través de leyes-contratos nacionales que establecen el sistema, al cual adhieren sin reserva alguna las Provincias. Otro ejemplo es la usurpación del impuesto a la renta por el Gobierno Nacional, a pesar de haber sido reservado en la Constitución por las Provincias por el art. 67 inc. 2º de la Ley Suprema. El vicio originario de inconstitucionalidad de estas medidas no se purga a través de la ley-contrato, ya que las voluntades del Congreso y de las Legislaturas, en cuanto poderes constituidos, no pueden modificar la distribución constitucional de los poderes impositivos entre la Nación y las Provincias, que exige el ejercicio del poder constituyente.

También afecta la Garantía Federal la apropiación por el Gobierno Nacional de la explotación de los recursos naturales de las Provincias, a cambio de regalías inequitativas y morosamente hechas efectivas (hidrocarburos, gas, etc.).

Poco o nada se ha hecho para poblar las Provincias patagónicas con un plan ambicioso y a largo plazo, en función de lo dispuesto por el art. 67 inciso 16 de la Constitución Nacional, de claras implicancias geopolíticas, que

complemente y desarrolle su actual sistema económico, por el aprovechamiento del agua de los grandes lagos y ríos cordilleranos para obras de irrigación, que transformarían la región en una de las más fértiles y productivas de la República, como lo propusiera, sobre la base de profundos estudios, el general Sarobe en su libro de los 40 *La Patagonia y sus problemas*.

En la República Argentina, el principio básico de la igualdad y la indestructibilidad de las Provincias surge, de manera clara e irrefutable, de su historia misma desde el primer instante de su vida independiente, del pensamiento de Mayo y de los ensayos y proyectos constitucionales, como esencialmente de las características y modalidades del proceso constituyente y del acto constituyente mismo.

Bien enseña González Calderón que "la composición del Congreso de 1853 revela la importancia práctica de la personalidad jurídica de las Provincias y también la participación que como tales Provincias tenían en el arreglo constitucional: todas tuvieron el mismo número de representantes, todas hicieron pesar la misma influencia, todas ejercieron el mismo derecho. Y no se diga que la distinta composición de la Convención Nacional de 1860 significaba o importaba rectificar aquel principio de equiponderancia entre las Provincias, porque replicaré que precisamente esa Convención de 1860 se reunió para salvar los derechos de Buenos Aires, la cual no había estado representada en el Congreso de 1853. Además, al reconocer en los Pactos de 1859 y 1860 el derecho de la Provincia disidente a revisar la Constitución de 1853, la Nación, por órgano de su gobierno, y a pesar de haberla vencido en la batalla de Cepeda, respetaba la personalidad jurídica del Estado de Buenos Aires después de haber permanecido durante ocho años separada de la Unión. La composición del Congreso legislativo muestra cómo esas entidades autónomas o miembros orgánicos de la soberanía continúan obrando en el funcionamiento del régimen político que contribuyeron a formar. La igualdad de representación en el Senado es una consecuencia natural de la participación de aquellas entidades en la sanción de la Ley Suprema. Por conducto del Senado, que es un cuerpo eminentemente federal, toman parte asimismo en la reforma de la Constitución y hacen gravitar en este acto el poder igual

que les corresponde legítimamente como miembros de la Nación”<sup>38</sup>.

El Pacto Federal, del 4 de enero de 1831, originariamente celebrado entre las Provincias de Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos, y al que posteriormente adhirieron la totalidad de las restantes Provincias, ratificó y declaró en su vigor y fuerza los tratados anteriores celebrados entre las Provincias, en la “que estipulan la paz firme, amistad y unión estrecha y permanente, reconociendo recíprocamente su libertad, independencia y derechos” (art. 1º). Asimismo, estipulaba que “no se concederá en una Provincia derecho, gracia, privilegio o exención a las personas y propiedades de los naturales de ella que no se conceda a los de las otras dos” (art. 10).

Por su parte, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, suscripto por los gobernadores de las Provincias, el 31 de mayo de 1852, estipulaba que “se declara que estando en la actualidad todas las Provincias de la República en plena libertad y tranquilidad, ha llegado el caso previsto en el art. 16 del precitado tratado (el Pacto Federal de 1831), de arreglar por medio de un Congreso General federativo la administración general del país bajo el sistema federal” (art. 2º). Y consagró de manera solemne y categórica, el principio básico de que “siendo todas las Provincias iguales en derechos como miembros de la Nación, queda establecido que el Congreso Constituyente se formará con dos diputados por cada Provincia” (art. 5º).

Joaquín V. González afirma que “del principio de la soberanía no delegada, fuente originaria de todos los poderes, despréndese la igualdad absoluta entre las Provincias. Ellas constituyen Estados soberanos e independientes entre sí, de manera que sus convenios o tratados revisten el carácter del arbitramento internacional, y en gran parte les son aplicables las formas del derecho de gentes. Pero la Constitución, que es desde este punto de vista un Pacto Supremo de unión entre ellas, ha establecido límites expresos al ejercicio recíproco de la soberanía, con el propósito de que esa unión fuese afianzada en la práctica. A igual organización fundamental correspondía, según el sistema republicano, igualdad en sus poderes, y éstos se ma-

<sup>38</sup> JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho constitucional argentino*, cit., t. 1, § 278, p. 334.

nifiestan en los actos públicos por los cuales ejercen sus facultades: la Legislatura, dictando leyes; el Ejecutivo, decretos; el Judicial, sentencias. El art. 7º declara que *los actos públicos y procedimientos de una Provincia gozan de entera fe en las demás*, consagrando así en forma invariable la igualdad de todas, no sólo del punto de vista de sus poderes, sino de los derechos de los ciudadanos de cada una según el art. 8º, con el cual debe estudiarse el anterior, porque guardan entre sí una inmediata relación”<sup>39</sup>.

Joaquín V. González ha señalado que “el inciso 16 (del art. 67 de la Ley Suprema), ligado con el extenso plan económico de la Constitución, encarga al Congreso *proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las Provincias. . . por leyes protectoras de estos fines, y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo*. Los fines son generales, la prosperidad y el bienestar de la Nación, y especiales, o sea, los medios de impulsar los anteriores, como la industria, la inmigración, la colonización, construcción de ferrocarriles, canales, telégrafos, bancos y demás elementos del progreso y la riqueza modernos, porque significan la realidad concreta del bienestar del pueblo. Se ha propuesto también estos objetivos en favor de todas las Provincias, para que mediante la concurrencia de los recursos nacionales, distribuídos con equidad entre ellas, pudiesen más pronto adquirir la capacidad material de Estados con propio gobierno, acelerando su organización y régimen interior, y para que al Congreso no se le pudiese negar en tiempo alguno el derecho de legislar sobre obras, empresas o fundaciones de utilidad pública dentro de las Provincias. Por último, este poder llevar la ayuda nacional a todas ellas tenía la inmensa importancia, comprobada por el tiempo, de que consolidaría la paz interior, la unión de todas las Provincias para la grandeza conjunta de la Nación. El Congreso es, por lo tanto, con todos sus poderes constitucionales, el vínculo más fuerte de la unión constitutiva de la República Federal”<sup>40</sup>.

Regla elemental de hermenéutica impuesta por la propia Ley Fundamental es la exclusión de todo criterio in-

<sup>39</sup> JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Obras completas*, Buenos Aires, 1934, t. 11, ps. 481/484.

<sup>40</sup> JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, cit., § 439, p. 456.

terpretativo que conduzca, en forma directa o indirecta, a consagrar la discriminación y la desigualdad entre las Provincias. Como dijera Joaquín V. González, con su sabiduría y claridad características, "el mismo propósito general que este Código Fundamental tuvo en vista, que era el de construir la Unión Nacional para ahora y para siempre, está expresando que toda interpretación que tienda a insinuar siquiera un propósito de disensión, de diferenciación, de divergencia entre las partes de la Nación, tiene que ser desechado como contrario a los fines de perpetuación de la nacionalidad"<sup>41</sup>.

Claro está que el principio de la igualdad de las Provincias no trata de desconocer las desigualdades y diferencias naturales que puedan existir entre los Estados locales; sino que repugnan a la regla las distinciones, discriminaciones o diferenciaciones irrazonables y arbitrarias, que sean el resultado del otorgamiento indebido a una Provincia por el Gobierno Federal, de privilegios o ventajas injustificados, que excluyan a unas Provincias de lo que se concede a otras en iguales circunstancias, con mayor razón cuando ellos comportan perjuicios, también indebidos e injustificados, para otras Provincias, afectando de tal manera la igualdad de oportunidades para el progreso, el bienestar y el desarrollo material y espiritual de las Provincias. Como ha señalado Frías, "postular una igualdad de oportunidades no significa que hayan de ser igualmente ricos o igualmente pobres los formoseños y los bonaerenses, sino que tengan posibilidades semejantes de calidad de vida, a la que se accede por la salud, la educación, el trabajo y la recreación"<sup>42</sup>.

Como expresa claramente el Preámbulo de la Constitución Argentina, uno de los propósitos o finalidades esenciales de los Constituyentes fue constituir la *unión nacional*, lo cual no significa constituir la *unidad nacional*. *Unión* es el resultado de unir, vale decir, juntar varias entidades para conformar un conjunto, respetando la personalidad y características de cada una de ellas, y admite diversos grados. En cambio, *unidad* comporta la completa y total identificación de los distintos componentes

<sup>41</sup> JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Obras completas*, cit., t. 5, p. 31.

<sup>42</sup> PEDRO J. FRÍAS, *El federalismo posible*, "Cuadernos de Federalismo", núm. 2, Universidad Nacional de Córdoba, 1974, p. 24.

que integran un conjunto, hasta el extremo de la desaparición de sus personalidades y notas propias. La *unión* es la cualidad propia del federalismo mientras que la *unidad* lo es del unitarismo.

Expresa Joaquín V. González que “los autores de la Constitución Argentina coincidieron con la de los Estados Unidos, en cuanto a las condiciones fundamentales para formar un Estado Federal, y que un autor moderno, Adolfo Posada, reduce a dos: «En primer lugar, debe existir un conjunto de comarcas fuertemente constituídas por lazos de localidad, de historia, de raza u otros semejantes, capaces de realizar empresas mediante reuniones más o menos íntimas. En segundo, es necesario que entre los habitantes de las diferentes comarcas locales, haya lo que se dice *sentimiento federal*, es decir, el deseo de la *unión*, pero no de la *unidad*». Definición que parece arrancada de nuestra historia constitucional, en la que puede decirse que el voto de las Provincias era constantemente este: «*queremos la unión, pero no la unidad de régimen*». La unión se forma de varios Estados, personalidades hechas, dueñas de voluntad y fines políticos colectivos; la unidad suprime los Estados para sólo dar existencia a un solo Estado, a un solo gobierno”<sup>43</sup>.

Consagrando, en su letra y en su espíritu, la idea de la *Constitución equilibrada* y de la separación de los poderes, que inspiró la Doctrina de Mayo, la Constitución Nacional de 1853-1860, al adoptar la forma representativa republicana federal como sistema político del Estado que creaba y organizaba, erigió como columna vertebral a tan fundamental principio en su doble proyección funcional y territorial. Precisamente, integrando la distribución de las funciones estatales en el plano vertical y territorial, dentro de nuestro sistema de Estado Federal, constituye elemento esencial del mecanismo el equilibrio institucional que debe existir en las relaciones, no sólo entre el Gobierno central y los Gobiernos estadales, sino también en las relaciones de las Provincias entre sí, sobre la base de la igualdad e indestructibilidad, el respeto recíproco, la solidaridad, armonía, cooperación y cortesía institucional, que deben mantener en su mutuo comportamiento, orientadas siem-

<sup>43</sup> JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, cit., § 71, ps. 74/75.

pre a la consecución y mantenimiento de las altas finalidades constitucionales de la Unión Nacional y la Paz Interior.

El informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente de 1852-1854 —que elaboró el proyecto de Ley Suprema que luego aprobaría el plenario y que es elemento indispensable para interpretar el sistema constitucional— se refería a las Provincias diciendo que “estas soberanías independientes son sin embargo miembros de una misma familia”. Las Provincias como “miembros de una misma familia”, según tan feliz expresión de los Constituyentes, en la dinámica del Estado Federal Argentino integran, en sus relaciones recíprocas, un equilibrio similar y equivalente al que debe imperar en sus relaciones con el Gobierno central. Ha dicho la Corte Suprema que “con arreglo al inciso 14 del art. 67 de la Constitución, corresponde al Congreso fijar los límites de las Provincias, porque en esa fijación de carácter político, están interesadas no solamente las Provincias colindantes sino también la Nación y el mantenimiento del justo equilibrio que debe existir entre aquéllas en garantía del sistema federativo de gobierno que las rige”<sup>44</sup>.

Claro está que es presupuesto indispensable para que pueda existir en la realidad ese equilibrio institucional —base esencial del gobierno republicano a la vez que del Estado Fderal— que las distintas autoridades estatales en las que se han distribuído las funciones gubernativas, tanto funcional como especialmente territorial, encuadren su desempeño estrictamente dentro del marco que la Ley Suprema del país les fija a sus respectivas competencias. Bien afirmaba Joaquín V. González, que “el verdadero equilibrio y la paz laboriosa entre los poderes permanentes del Gobierno, reposan en la observancia leal de las recíprocas atribuciones y limitaciones que a cada poder ha señalado la Constitución, de manera que cada transgresión se traduce en una usurpación”<sup>45</sup>. Con acierto ha dicho la Corte Suprema que “únicamente la respetuosa observancia del Estado de Derecho, en cuanto supone un Estado cuyas potestades son limitadas y se hallan sujetas al deslinde de competencias fijadas por la Constitución, garantiza una estabilidad calculable de las relaciones entre gobernantes

<sup>44</sup> *Fallos*, cit., t. 114, p. 426.

<sup>45</sup> JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Obras completas*, cit., t. 5, p. 319.

y gobernados”<sup>46</sup>; y, por nuestra parte, agregamos: así como de las relaciones de las Provincias y la Nación y de las Provincias entre sí.

La filosofía y la praxis del Estado Federal exigen un justo y permanente equilibrio entre el Gobierno central y los Gobiernos locales y de éstos entre sí; principio básico que genera una serie de importantes consecuencias institucionales inherentes a dicho sistema político. Lógico resulta que el equilibrio que se manifiesta en los deberes de respeto recíproco, armonía, cooperación, colaboración, solidaridad y cortesía institucional, que debe existir en las relaciones entre el Gobierno central y los Gobiernos provinciales, también debe tener vigencia en la interrelación de los Estados locales entre sí. De nada serviría la existencia del uno sin que también concorra el otro.

Señala Schwartz que “la reflexión demostrará que la cooperación debe ser por lo menos una característica tan prominente como la competencia en cualquier federación venturosa. Indudablemente, alguna fricción ocurrirá dentro de la misma extensión territorial. Esa inevitable fricción, de todos modos, no empañará el hecho de que las ruedas del gobierno han seguido dando vueltas y giran para el mismo beneficio de ambos centros. Cortesía mejor que conflicto, ha sido el principio eficaz, día tras día, de nuestra Unión. La Suprema Corte, en esta materia, ha sostenido que la situación «requiere también un espíritu de cortesía recíproca y mutua ayuda para promover debido y ordenado procedimiento» (*Ponzi v. Fessenden*, 1922, 258 U.S. 259)”. Agrega el mencionado constitucionalista norteamericano que “todavía más que en el caso de las relaciones entre los Estados y la Nación, la cooperación debe ser el principio raíz en las relaciones entre los Estados. Cuando los dos son iguales, sin que ninguno de ellos tenga un poder contrarrestante como el derivado por el Gobierno Federal de la cláusula de la supremacía, sólo la cortesía puede evitar las discordias que de otra manera podrían caracterizar las relaciones interestadales. Es verdad que, hasta cierto punto, la Constitución misma impone a los Estados la obligación legal de cooperar. Así, de acuerdo con la cláusula de entera fe y crédito, cada Estado debe dar efecto dentro de sus límites «a las leyes, registros y

<sup>46</sup> Fallos, cit., t. 248, p. 322.

procedimientos judiciales de cada uno de los otros Estados». De igual manera, conforme a la que de ordinario se llama la cláusula de cortesía (art. IV secc. 2<sup>a</sup>), a ningún Estado se le permite discriminar a los ciudadanos de los otros Estados en favor de los suyos propios. Pero, esencialmente, éstas son las únicas disposiciones constitucionales que imponen obligación legal sobre los Estados en sus relaciones recíprocas. Aparte de ellas, las relaciones interestaduales sólo pueden ser regidas por la cortesía, no la coacción”<sup>47</sup>.

En el caso *Talbot v. Jansen*, resuelto en 1795, ya el Chief Justice John Rutledge, expresando la opinión de la Suprema Corte de los Estados Unidos, dijo: “para promover el funcionamiento armonioso de aquel sistema (federativo), las cláusulas generales de la Constitución que deslindan ampliamente los límites de los poderes estaduales y nacionales, deben ser interpretadas evaluando los respectivos intereses estaduales y nacionales comprometidos y encontrando un equilibrio que reconozca adecuadamente las legítimas conveniencias de cada gobierno”<sup>48</sup>. Con igual razón, el criterio debe ser igualmente aplicado cuando se trata de las relaciones interestaduales o interprovinciales.

La Corte Suprema argentina, dentro de la misma línea doctrinaria, en el caso *Compañía Argentina de Teléfonos S.A. v. Provincia de Mendoza*, resuelto el 28 de noviembre de 1963, sostuvo sabiamente que “por importantes y respetables que sean las facultades conservadas por las Provincias, no alcanzan a sustentar la prescindencia de la solidaridad requerida por el destino común de los demás Estados autónomos y de la Nación misma, ni permite el aislamiento y la segregación de ellos en la empresa de su realización conjunta. La necesaria subsistencia y la debida preservación de la autonomía estatal y el carácter indestructible de las Provincias, no puede ser obstáculo a la unidad nacional, también indestructible”<sup>49</sup>. Doctrina ratificada por el Alto Tribunal, el 10 de diciembre de 1965, al decidir la causa *Provincia de Mendoza v. Na-*

<sup>47</sup> BERNARD SCHWARTZ, *Los poderes del gobierno: Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, cit., t. 1, § 27, p. 104.

<sup>48</sup> Citado por SAMUEL P. WEAVER, *Constitutional law and its administration*, cit., cabeza del cap. IX, p. 103.

<sup>49</sup> *Fallos*, cit., t. 257, p. 172.

*ción Argentina*, al establecer que “las facultades de las Provincias, por importantes y respetables que sean, no justifican la prescindencia de la solidaridad requerida por el destino común de los demás Estados autónomos y de la Nación toda”<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> *Fallos*, cit., t. 263, p. 447.