

**CONFEDERACIÓN Y ESTADO FEDERAL  
EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL**

*Comunicación del académico correspondiente Antonio Castagno  
en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 12 de mayo de 2010*

*Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones ([www.imagenimpresa.com.ar](http://www.imagenimpresa.com.ar))  
en el mes de julio de 2010.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2009 / 2010**

*Presidente* . . . . . Académico Dr. JORGE REINALDO VANOSI  
*Vicepresidente* . . . Académico Dr. HUGO O. M. OBIGLIO  
*Secretario* . . . . . Académico Dr. FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA  
*Tesorero* . . . . . Académico Dr. CARLOS PEDRO BLAQUIER  
*Prosecretario* . . . Académico Embajador CARLOS ORTIZ DE ROZAS  
*Protesorero* . . . . . Académico Ing. MANUEL SOLANET

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE .....	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA .....	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA .....	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Ezequiel GALLO .....	10-07-85	Vicente López y Planes
Dr. Horacio SANGUINETTI .....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos A. FLORIA .....	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN .....	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI .....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Eduardo MARTIRÉ .....	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO .....	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO .....	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN .....	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU .....	28-04-99	José de San Martín
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI.....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA.....	27-11-02	Carlos Pellegrini
Sr. Jorge Emilio GALLARDO .....	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA .....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA .....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO .....	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET .....	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO .....	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ .....	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF .....	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT .....	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE .....	14-04-10	Bartolomé Mitre

## ACADÉMICOS EMÉRITOS

Dr. Pedro J. FRÍAS  
Dr. Carlos María BIDEGAIN  
Dr. Miguel M. PADILLA

# **CONFEDERACIÓN Y ESTADO FEDERAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL**

Por el académico correspondiente DR. ANTONIO CASTAGNO

## **Palabras preliminares**

El tema que intentamos desarrollar se ubica en el marco de la historia política y constitucional para señalar, hasta donde resulte posible, las diferencias conceptuales entre ambos tipos de Estados.

Para obtener referencias de ellos, hemos analizado –aunque brevemente– la evolución registrada en la historia constitucional de los Estados Unidos de América del Norte y señalar la vigencia de los dos tipos de Estados en sus respectivas etapas, para comentar el proceso constitucional de nuestro país, a través de los documentos históricos.

## **Introducción**

La organización y el desarrollo del poder político ha sido una de las preocupaciones de los estudiosos, desde la antigüedad hasta nuestros días, apareciendo el Estado como la institucionalización del poder.

Así, desde la antigua polis griega –que constituyó el centro del poder– y la civitas romana responden al mismo criterio, advirtiéndose según Maquiavelo que “todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados” (“El Príncipe”, ed. Aguilar, Madrid, 1969, pág.21),

Desde aquellas remotas polis aparece una forma de acercamiento entre ellas, como ligas o alianzas (Anfictiónica, Helénica y Acquea), que constituyen una especie de sistema “protofederal” que ha sido considerado generalmente como la primera unidad política federal, aunque debe señalarse –exceptuadas las críticas de Aristóteles– que los pensadores griegos ignoraron ese sistema por ser contrario a la esencia política de la polis, pequeña pero unificada, como estructura posible de un buen gobierno.

En el feudalismo medieval aparecen algunas formas contractuales entre los señores feudales y entre éstos y sus propios vasallos, pero que en definitiva fueron superados tales vínculos al iniciarse la etapa de la unificación del poder político de los **Estados Nacionales**.

Una mención, aunque somera, puede señalarse en los cantones suizos, en los que se inicia una insipiente federalización. “Así, pues, la aparición del Estado Nacional en los siglos XVI y XVII estimuló la adopción de soluciones federales para los problemas de la unificación nacional” (Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales”, tomo 4, ed. Aguilar, Madrid 1974, pág.756.

Alejandro Hamilton, en su artículo XV, que trata sobre los defectos de la Confederación, en relación con el principio de legislación para los Estados en su capacidad colectiva expresa que “el punto que desde luego debe ser examinado, es la insuficiencia de la confederación actual para la conservación de la unidad”. Obviamente se refiere a los Artículos de la Confederación y Perpetua Unión, que los Estados habían acordado, y expresa al respecto que “se hace necesario que se manifiesten por completo los defectos

principales de la confederación para mostrar que los males que experimentamos no provienen de imperfecciones pequeñas o parciales, sino de errores fundamentales en la construcción del edificio, que no se pueden enumerar sino alterando los mismos elementos y los sustentáculos principales de la fábrica”.

“El vicio grande y radical de que adolece la organización de la confederación actual, consiste en el principio que establece la legislación para estados o gobiernos, en su capacidad unida o colectiva, en vez de extenderla a los individuos de que se componen”. “Los Estados Unidos tienen una acción indefinida para hacer requisiciones de hombres y de dinero, pero no tiene autoridad para levantar ni dinero ni hombres, por medio de disposiciones que se extiendan individualmente a los ciudadanos de América como consecuencia de esto es que, aun cuando en teoría sus resoluciones sobre estos objetos son leyes, que constitucionalmente obligan a los miembros de la Unión, no obstante, en la práctica ellas son simples recomendaciones, que los Estados observan o desatienden según les place”. “La consecuencia de trece distintas voluntades soberanas es exigida por la confederación para completar la ejecución de cada medida importante que procede de la Unión. Ha sucedido lo que era de preverse. Las medidas de la Unión no han sido ejecutadas, las culpas de los estados paso a paso han ido madurando hasta un extremo que al fin han detenido todas las ruedas del Gobierno Nacional, trayéndole una situación espantosa” (*El Federalista*, trad. de J. M. Cantilo, ed. deligio, Bs.As. 1868; págs. 107 y sigts).

En la evolución del proceso constitucional de los Estados Unidos de América del Norte, pueden señalarse las siguientes etapas:

- 1) 1775/1781: guerra de la Independencia;
- 2) 1776: Declaración de la Independencia;
- 3) 1777: sanción de los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua;

- 4) 1787: sanción de la Constitución de los Estados Unidos;
- 5) 1791: sanción de las enmiendas (10) “Bill of Rights”, presentadas por James Madison;
- 6) 1795/1992: sanción de 17 enmiendas;

Dice el profesor Alberto Natale que al independizarse las Colonias de Inglaterra, aprobaron los Artículos de la Confederación, que respondían “al criterio tradicional que para entonces se tenía con respecto a la forma de organizar una confederación. En forma expresa se establecía que cada Estado retenía su soberanía, libertad e independencia y todos los poderes, jurisdicciones y derechos que no estuvieran expresamente delegados a los Estados Unidos, reunidos en Congreso General (art. 2). Este se formaría por delegados de los Estados confederados,... Los artículos de la Confederación eran trece, según los lineamientos habituales sobre la materia, con las adecuaciones propias de la situación que regulan”. (Ver su obra: “Derecho Político”); ed. Depalma Bs. As. 1979; pág. 347).

Las características especiales propias de esta Confederación eran: 1) El derecho de secesión: es la facultad que tiene cada Estado para separarse del resto cuando lo considere conveniente; esta facultad es indelegable. 2) El derecho de nulificación: las leyes de la Confederación serán sometidas al control previo de los Estados, que podrán oponerse a que se aplique en el territorio del Estado.

Dice al respecto el distinguido académico doctor Carlos María Bidegain que “la Confederación fue acaso un paso ineludible en la transición de un régimen independiente y soberano a un régimen federal y su existencia, su fracaso mismo, fue un acontecimiento necesario y útil para la consolidación de un nuevo Estado en el que se refundieran las soberanías locales” (ver: “El Congreso de los Estados Unidos de América - derecho y práctica Legislativa”, ed. Depalma, Bs. As. 1950, pág. 28 y sigts).

Los Artículos de la Confederación, cuyo antecedente fue un proyecto presentado por Benjamín Franklin en julio de 1776 no tuvieron vigencia hasta 1781 cuando la guerra había llegado a su fin; fue muy resistido por las Legislaturas locales, como quedó en evidencia teniendo en cuenta el largo tiempo de su tramitación, tanto es así que el Gobierno del congreso de la Confederación se caracterizó por su debilidad, según lo expresa Carlos M. Bidegain; y el aislamiento y la resistencia a la autoridad central tomaron tendencias muy agudas a punto tal que, al decir de Story, “la Confederación no era más que una sombra sin cuerpo”.

Ante el fracaso tan evidente de la citada documentación, se pensó en introducirle algunas modificaciones, con el objeto de que pudieran ser aceptadas por los Estados; pero tal idea fue muy prontamente desechada, por lo cual se avanzó en la consideración de discutir el texto de una Constitución que no incluyera a la Confederación como organización institucional<sup>1</sup>.

Los constituyentes de Filadelfia consideraron entonces otra forma federativa creando el Estado Federal, adoptando la forma de gobierno cuya estructura tenía recuerdos desde la época colonial: la existencia de una autoridad ejecutiva, una autoridad legislativa y una autoridad judicial, concebida esta división de poderes en términos absolutos.

La característica de esta estructura, concebida en tiempos normales colocaban al poder ejecutivo en una situación un tanto debilitada con respecto al otro poder político: el legislativo, apareciendo entonces el gobierno congresional; y solamente el ejecutivo adquiere facultades más fuertes en casos de emergencia —el gobierno presidencial— como en caso de guerra, crisis económica o conmoción social. “El presidente asume, entonces, casi sin resistencia del Congreso, el papel de líder de la Nación y del gobierno,

---

<sup>1</sup> Desde 1776 a 1789, los Estados Unidos fueron una Confederación; después de 1789 fue una Nación Federal. (Fiske, J. pág. 283).

en tanto que el Congreso desarrolla sus actividades a impulsos de la ‘presidential leadership’”.

Con respecto a las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo, debe advertirse que la Constitución no concede facultades de hacer la ley, aunque puede auspiciarla o recomendarla, como también en su oportunidad, observarla. Esta característica tan importante dentro del sistema de la división de funciones, no fue observada por Juan Bautista Alberdi al redactar su proyecto de constitución, al atribuir al Presidente de la nación la facultad colegislativa, en el sentido de que puede presentar al Congreso proyectos de ley.

Juan bautista Alberdi, al expresar en el Capítulo XIX de las “Bases...”, los conceptos relacionados con la Constitución y las formas de gobierno, que considera más conveniente para la Argentina, dice: “De las formas esenciales de Gobierno que reconoce la ciencia: el monárquico, el autocrático y el republicano, este último ha sido proclamado por la revolución americana como el gobierno de estos países, no hay, pues, lugar a cuestión sobre la forma de gobierno”. “En cuanto al fondo, éste reside originariamente en la nación, y la democracia entre nosotros, más que una forma, es la esencia misma del gobierno”.

“La federación o unidad, es decir, la mayor a menor centralización del gobierno general, son un accidente, un accesorio subalterno de la forma de gobierno. Este accesorio, sin embargo, ha dominado toda la cuestión constitucional de la República Argentina hasta aquí”.

“Las cosas no han hecho prevalecer el federalismo como regla de gobierno general”. “Pero la voz federación significa liga, unión, vínculo”, “como liga, como unión, la federación puede ser más o menos estrecha; hay grados diferentes de federación según esto ¿cuál será el grado conveniente a la República Argentina? Lo dirán sus antecedentes históricos y las condiciones normales de su modo de ser físico y social”. Estando a la luz de los antece-

dentes y al imperio de la actualidad, la República Argentina será y no podrá ser menos de ser un –Estado federativo,– una República Nacional compuesta por varias provincias, a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creado por ellas –Gobierno federal, central o general, significa igual cosa en la ciencia del publicista”.

Al referirse a la Constitución de los Estados Unidos de América del norte, Alberdi hace una aclaración importante: “La federación de los Estados Unidos no es una simple federación, sino una federación compuesta, una federación unitaria y centralista. Se sabe –continúa– aquella fue precedida de una Confederación o federación pura y simple, que en ocho años puso a esos Estados al borde de la ruina”.

Al intentar una interpretación de los conceptos expresados por Alberdi, podemos llegar a señalar que cuando se refiere a la “federación pura y simple” estaría identificando a la “confederación”; y cuando advierte a la “federación mixta” a la unión federal.

Por su parte, el profesor Abelardo Levaggi expresa que “antes de la época de la reunión del Congreso General Constituyente de Santa Fe de 1852, ya se hablaba de “federación” y de confederación, es decir, como sinónimos de pacto o alianza, o como género y especie siendo la federación el género y la confederación o federación pura una de las especies” (ver: “Confederación y Federación”; Bs. As. 2007 pág. 145 y sigs.).

Al respecto, nos llama la atención la crítica severa que Alberdi hace de la Confederación de los Estados Unidos de América del Norte (Artículos de la confederación y unión perfecta de 1777, al señalar que este tipo de Estado colocó al país al borde de la ruina; situación que, como se advirtió, es corregida en la Constitución de 1789, al adoptar el sistema de Unión Federal. Esta observación nos lleva a señalar que, justamente Alberdi al presentar su proyecto, lo denomina “Constitución de la Confederación Ar-

entina”; denominación que posteriormente también es adoptada por el Congreso General Constituyente de Santa Fe que sancionó la Constitución histórica de 1853.

En otro orden de consideraciones, debe advertirse que cuando se publicó la primera edición de las Bases en 1852, habían transcurrido 63 años desde la vigencia de la Constitución de los Estados Unidos, abandonándose el sistema de Confederación, como se ha expresado, y adoptándose en consecuencia el tipo de Estado Federal, como bien lo aclara Fiske en su clásica obra “El gobierno civil de los Estados Unidos”; trad. de Julio Carrie, ed. J. Peuser, Buenos Aires, 1900; y no puede dudarse que Alberdi conocía la Constitución del país del Norte.

El miembro de la Comisión Redactora del proyecto de Constitución, Juan María Gutiérrez, al responder al discurso que el constituyente Facundo Zuviría, leía en la sesión del 20 de abril (que se oponía a la oportunidad de sancionar la Constitución), aquel expresó: “La Constitución es eminentemente federal, está basada en el molde de la de los Estados Unidos, única federación que existe en el mundo, digna de ser copiada...” (“Asambleas constituyentes Argentinas”, To IV, pág. 479). Por su parte, el constituyente Zapata expresó a continuación: “Como miembro de la Comisión de Negocios Constitucionales, que ha presentado el proyecto de Constitución para la Confederación Argentina, que está en discusión, no llenaría mi deber en esta ocasión, si no protestase expresamente (contra la oposición que ha hecho el señor diputado por Salta, como subversiva de nuestro orden parlamentario... (pág. 481).

En la sesión del 20 de abril de 1853, (Asambleas... pág. 468), el constituyente Gorostiaga expresó: “La Constitución de la Confederación Argentina debe ser Federal...”

En la historia constitucional de nuestro país, no se ha registrado ningún documento oficial que adoptara el sistema confederal, como organización institucional de las provincias argentinas;

como tampoco es obvio interpretar que, no obstante los diversos pactos, acuerdos, alianzas o tratados concertados por las provincias, desde 1810 hasta la sanción de la Constitución de 1853, hubiera estado vigente alguna forma de Confederación de las provincias argentinas, como efectivamente tuvo vigencia el documento histórico de los Estados Unidos, Los Artículos de la Confederación y Pacto de Unión Perfecta, aunque resistido por los estados locales y de efímera vida.

Por último, resultaría interesante señalar algunas consideraciones sobre el estado actual en que se encuentra la exacta vigencia del Estado Federal en nuestro país; y en modo especial, el tema tan debatido del federalismo y la política fiscal en relación entre el Gobierno Nacional y las provincias, cuestión que ha preocupado a los especialistas e investigadores en el derecho público provincial, registrándose diversos encuentros académicos y publicaciones de rigurosa actualidad, entre ellas, las investigaciones realizadas por los profesores Antonio María Hernández y Pablo M. Garat sobre “*el federalismo fiscal*”, como así también los importantes aportes publicados por el Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Resulta vigente la reflexión del profesor John Fiske en relación con la situación institucional de su país al tiempo de la organización política de los Estados Unidos de América del Norte, que bien podría ser recordada en nuestra realidad: el federalismo argentino se ha convertido en “una sombra sin cuerpo”.

No padezco de un excesivo prurito de rigor terminológico o conceptual. Solamente he intentado aportar algunos antecedentes de nuestra historia política y constitucional, para señalar que la República Argentina nunca fue una Confederación y la Constitución Nacional histórica de 1853 organizó un Estado Federal; y esto no es una cuestión baladí.

Tal vez, a la altura de los tiempos que nos toca vivir, esta distinción sería una cuestión sin importancia; pero los estudiosos

de la ciencia política y constitucional no pueden soslayarlo; por el contrario, deben aclarar los conceptos al estudiar, con el rigor científico de los conocimientos actuales, los tipos de estados y su clasificación y, al mismo tiempo, analizarlos y compararlos frente a la realidad, tan conflictuada que nos toca vivir a los argentinos.