

NOTAS SOBRE EL FEDERALISMO

UN REPASO SIEMPRE OPORTUNO

Pablo Javier DAVOLI (*).

I.- A MODO DE INTROITO:

Hace unas semanas, cuando el *Covid-19* apareció en nuestro escenario socio-político, trascendió que algunos gobernadores provinciales habían decidido cerrar las fronteras de sus respectivas provincias, como respuesta a la crisis desatada por aquel evento. En algunas de ellas, de hecho, ciertos intendentes y presidentes comunales procedieron a clausurar los accesos de las localidades a su cargo. Proceder, éste, que -por ejemplo- llevó al propio Gobierno de la provincia de Santa Fe a intimar el cese inmediato de tales clausuras, bajo apercibimientos de iniciar las correspondientes acciones penales.

Por supuesto, tales circunstancias (y otras, análogas, que también se han producido) involucran la cuestión relativa a la razonabilidad de los límites impuestos por la autoridad pública a las libertades personales fundamentales. Cuestión, ésta, que ocupa un lugar central en el Derecho Constitucional, desde su misma génesis. ⁽¹⁾

Ahora bien: más allá de dicha cuestión y sin perjuicio de su relevancia, las circunstancias aludidas encierran también otra cuestión, cuya importancia no es menor en el contexto de un Estado federal (como el nuestro). Nos referimos a la cuestión de las relaciones existentes entre las diferentes unidades político-estatales que lo constituyen y -por lógica derivación- a la distribución de competencias entre las mismas.

Apenas producidos aquellos episodios, reconocidos constitucionalistas de nuestro país se expidieron tachando tales medidas de inconstitucionales, desde la doble perspectiva que el tema amerita. Así, verbigracia, **Gil Domínguez** objetó que las drásticas decisiones aquí aludidas, adoptadas por algunas autoridades públicas

¹ Con una mirada más profunda (filosófico-jurídica), la cuestión se plantea desde **adentro** de los **derechos**. Es que, en el fondo, la misma radica en la **naturaleza**, **extensión** y **finalidad** de los mismos. Ahora bien, dado que tales derechos están orientados a su **aplicación histórica**, la comprensión cabal de aquellos aspectos suyos y -sobre todo- de las concretas implicancias de los mismos, exigen tomar en consideración el **contexto situacional**.

provinciales e -incluso- municipales/comunales, violaban las disposiciones de los artículos 8 y 9 de la Constitución Nacional y *dinamitaban* el régimen federal.

Por nuestra parte, pensamos que las referidas circunstancias han puesto de manifiesto la poca claridad existente en muchos ámbitos respecto de la naturaleza del federalismo y la estructura propia de nuestro régimen federal. Como consecuencia de ello, estimamos oportuno ensayar una suerte de repaso sobre el particular, del cual puedan extraerse pautas precisas que contribuyan no sólo al respeto y la efectiva vigencia de nuestro sistema federativo, sino también a la optimización de su capacidad de respuesta frente a situaciones de excepción.

II.- ¿QUÉ ES EL FEDERALISMO?

A. Definición:

El **federalismo** es una **forma de Estado** y, por lo tanto, un **régimen político**. Más específicamente, se trata de un modo de organizar la **relación** entre dos de los elementos esenciales (o factores constitutivos indispensables) del Estado, a saber: el **poder** (causa eficiente del ente estatal) y el **territorio** (una de sus causas materiales).

Utilizando la voz **Estado** en su **sentido amplio** (esto es: como organización político-jurídica de la sociedad plenaria), puede afirmarse que el **federalismo** implica:

- Que existen **Estados-parte** (Quiroga Lavié les llama **entidades miembros**) dentro de un **Estado total** (comúnmente llamado **nacional**, en base a la premisa según la cual su población -otro elemento esencial del ente estatal- constituye una nación).

- Que tales **Estados-parte** son **piezas constitutivas** (o **componentes**) del **Estado total** que integran.

- Que dichos **Estados-parte** revisten carácter **interno** y **subordinado** respecto del **Estado total**.

- Que los susodichos **Estados-parte** disponen de un **asiento territorial** y una **esfera competencial autonómica** que son propios de cada uno de ellos.

- Que los **Estados-parte** en cuestión se encuentran al servicio del **bien común general** (respecto del cual, el bien común particular de cada uno de aquéllos es participación).

Así las cosas, el **Estado total** (o **nacional**) constituye un **conjunto complejo** que **congloba** a los **Estados-parte** que lo componen. Aquél (el **Estado total**) constituye la **unidad** de la **multiplicidad/diversidad**.

En términos de **Xifras Heras**: *el Estado federal es una forma política compleja, que engloba una pluralidad de organizaciones políticas dotadas de ordenamientos*

constitucionales propios, que participan en la estructura y funciones de un ordenamiento jurídico-político superior al que se hallan subordinados.

B. Concepto y finalidad:

En suma: el federalismo consiste en una **organización descentralizada del poder en relación al territorio, dotada de un centro de poder supremo**, es decir, superior al resto (siempre hablando de Estados, con sus respectivos Gobiernos, claro está).

En este mismo orden de ideas, cabe aquí añadir que, mediante dicha organización, se intenta conjugar de la manera más armónica y positiva posible, las potestades del Estado total con las pertenecientes a los Estados-parte. Al respecto, afirmaba **Alberdi** en *Bases* que, con la adopción del federalismo, se pretendía instaurar una organización político-jurídica que *abrace y concilie las libertades de cada provincia y las prerrogativas de toda la Nación*.

El célebre autor tucumano -también en *Bases*- consideraba que la forma estatal federal importaba una suerte de **fusión** entre dos extremos opuestos: la forma unitaria y la forma confederal (a la cual **Alberdi** llamaba *federación*). Por su parte, reputados constitucionalistas contemporáneos, como -verbigracia- **Quiroga Lavié**, conciben a la forma federal como **síntesis** de las otras dos. Desde luego, también podría afirmarse al respecto que el federalismo propugna un **término medio** entre sendos extremos, en el cual se combinen de la mejor manera posible sus respectivas ventajas.

C. Gradación:

Conviene ahora hacer referencia a los diferentes **grados de federalismo** (es decir, de **descentralización política**) que pueden verificarse. En este sentido, eminentes juristas como **Linares Quintana** han señalado casos reales y concretos que son representativos de los distintos niveles en cuestión. A saber:

- **Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (ya extinta):** alto grado de descentralización (lindante con la forma confederal).

Cabe aquí añadir que la **U.R.S.S.** ha sido sucedida por la **Federación de Rusia** (actualmente existente). Esta federación contiene múltiples *sujetos* integrantes, dotados de mayor o menor autonomía, según los casos; a saber: veintidós (22) *repúblicas* (contando a Crimea); nueve (9) *territorios* o *provincias* (*krais*); cuarenta y seis (46) *regiones* (*óblasts*); cuatro (4) *distritos autónomos*; y una (1) *región autónoma* (*Región Autónoma Judía*). A partir del año 2000, se agregaron los *distritos federales* (ocho -8- actualmente), como estructura intermedia entre los aludidos *sujetos* federados y el **Gobierno central**. Además, el **Estado total** ruso cuenta con tres (3) ciudades federales: Moscú, San Petersburgo y -luego de la incorporación de Crimea- Sebastopol.

- **EE.UU. y Argentina:** grado medio (o *ecléctico*) de descentralización (más allá de las diferencias existentes entre los regímenes federales de ambos países).

- **Canadá y Sudáfrica:** grado mínimo de descentralización (lindante con la forma unitaria).

D. Soberanía y autonomía:

Ahora bien, tal como ya ha sido indicado más arriba, el **Estado total** es **soberano e independiente**. El mismo posee **envergadura y jerarquía superiores** respecto de los Estados-parte que lo componen. Por lo tanto, **su Gobierno (Gobierno central o federal) y las normas generales emanadas del mismo son supremos** (en el ámbito del propio país, claro está). Al respecto, la doctrina jurídico-constitucional es prácticamente unánime. Así, por ejemplo, se ha dicho:

- *La soberanía es una sola: la nacional; (...) la ley suprema que es expresión de su voluntad, es también una sola, o dejaría de ser suprema (Rivarola).*

- *La soberanía es una y es la nacional (Casiello).*

- *Soberanía y autonomía en el Estado federal: la primera la posee el Estado federal (es decir, la federación); es el resultado de la unidad nacional determinada por la forma federal de Estado (art. 1º, CN)... (Benedetti, Cenicacelaya y Quiroga Lavié).*

En cambio, los **Estados-parte** son meramente **autónomos**.

Esto último significa que los **Gobiernos locales** (cabezas de los **Estados-parte**) cuentan con ciertas **potestades**, más o menos numerosas según los casos, pero siempre subordinadas al imperio de las normas jurídicas generales del **Estado total** (positivizadas por los órganos del **Gobierno central**). Como mínimo, tales **potestades** permiten:

- Regular y gestionar los asuntos e intereses que poseen envergadura local, dentro de sus respectivas áreas geográficas.

- Cooperar con el **Gobierno central** para contribuir -desde su propio ámbito geográfico y competencial- a la vigencia efectiva de las normas jurídicas generales, que abarcan a todo el país (así, verbigracia, el artículo 128 de la Constitución nacional argentina dispone: *Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación*; cláusula, ésta, que había sido sugerida por **Alberdi** en *Bases* y que daría lugar a un enjundioso debate con **Sarmiento**).

Desde luego, las recién aludidas son las potestades autonómicas básicas y fundamentales. Ello significa que:

- De las mismas, normalmente se derivan otras, que revisten carácter accesorio.

- A las mismas, pueden añadirse otras, que revistan carácter complementario.

E. Principios básicos:

La doctrina político-jurídica ha identificado los siguientes **principios básicos** del federalismo:

- **Autonomía:** principio, éste, al que ya se ha hecho referencia *ut supra*.

- **Subsidiariedad:** principio, éste, en cuya virtud la distribución de competencias entre el **Gobierno central** y los **Gobiernos locales** es determinada según la capacidad de cada uno de ellos para ejercerlas eficientemente (o bien, para gestionar eficientemente los asuntos e intereses involucrados en tales competencias).

- **Complementariedad:** principio, éste, por el cual dicha distribución de competencias asegura la complementación recíproca de las mismas.

- **Participación:** principio, éste, que establece la participación de las entidades menores en el gobierno de la entidad mayor que las agrupa en su interior (buen ejemplo de ello está dado por el **Senado** de nuestro país, integrado por legisladores nacionales que representan a los **Estados-parte** que integran la República Argentina).

- **Cooperación:** principio, éste, que supone una colaboración horizontal entre el **Gobierno central** y los **Gobiernos locales**.

- **Bien común:** principio, éste, en virtud del cual el **bien del Estado total** constituye la finalidad y, por lo tanto, el norte de la dinámica propia del complejo político-estatal federal (como ya ha sido anticipado *ut supra*, el **bien** de los **Estados-parte** es **participación** en el **bien del Estado total**; ello así, por la condición de **parte** propia de aquéllos, así como también por la intimísima ligazón que, en virtud de tal condición, ellos tienen con el **Estado total**).

E. Variedad de tipos de relación:

El **régimen federal** admite un **haz variado** y, por ello mismo, complejo de relaciones entre el **Gobierno central** y los **Gobiernos locales**. En otras palabras, se trata de un sistema que puede contener **vínculos de diverso tipo** entre sendos niveles gubernativos.

Al respecto, **García Pelayo** postula la siguiente **clasificación** tripartita:

- **Relaciones de coordinación:**

Son aquellas que suponen el reparto de competencias entre el **Gobierno central** y los **Gobiernos locales**, con arreglo a un principio corporativo territorial.

- **Relaciones de supra y subordinación:** son aquellas que afirman la supremacía del **Estado total** sobre los **Estados-parte** y, por ende, el predominio del **Gobierno central** sobre los **Gobiernos locales**.

Verbigracia: el deber de Constituciones locales a principios fundamentales de la Constitución nacional; el instituto de la intervención federal, contemplado por la Constitución nacional como *remedio* extraordinario para determinados supuestos excepcionales; *la primacía del derecho federal sobre las leyes locales* (al decir de **Sarmiento García**); etc.

- **Relaciones de inordinación:** son aquellas que importan cierta participación de los Estados-parte en la estructura e integración de los órganos de Gobierno del Estado-total y, por tanto, en el proceso de formación de su voluntad política (en el caso argentino, dicha participación se encuentra principalmente materializada en la Cámara de Senadores).

G. Descripción gráfica:

La estructura político-estatal federal puede graficarse con un círculo grande (representativo del **Estado total**) que abarca en su seno a varios círculos más pequeños, que lo integran (representativos de los **Estados-parte**). Estos círculos más pequeños son partes constitutivas del círculo más grande. Cada uno de aquéllos posee su propio ámbito (geográfico y competencial) pero siempre dentro del ámbito general, propio del círculo mayor.

En cuanto al nivel en el que este último se encuentra, respecto de los círculos más pequeños:

- Se encuentra por debajo de los mismos: porque el **Estado total** constituye la **base** sobre la cual se asientan y desarrollan los **Estados-parte** (vale decir que aquél es **fundamento** de estos últimos; al respecto, basta con advertir -como bien lo ha hecho **Bidart Campos**- que el fundamento *lógico-jurídico* del federalismo argentino y, por lo tanto, de los **Estados-parte** de nuestro país y sus respectivas autonomías, está dado por la Constitución nacional).

- Se encuentra paralelo a los mismos: porque el **Estado total** aporta el **marco** que los reúne y protege.

- Se encuentra por encima de los mismos: porque el **Estado total** establece la **estructura general** del país, sentando -entre muchas otras cosas- la **organización de las relaciones mutuas de los Estados-parte**.

III.- ¿CÓMO ES EL FEDERALISMO ARGENTINO?

A. Descripción general:

En virtud del **artículo 1** de la **Constitución nacional**, nuestro país ha adoptado una forma estatal federal. En efecto, dicho precepto establece: *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.*

En consonancia con ello, nuestro **Estado total** es el **Estado nacional** argentino, el cual se encuentra integrado por varios **Estados-parte**. En la actualidad, dichos **Estados particulares** suman **veinticuatro (24)**, según el siguiente detalle: **veintitrés (23) provincias** más la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (ente estatal creado por el artículo 129 de la C. N., introducido por la reforma constitucional del año 1994; su condición se aproxima a la de una *semi-provincia* o *cuasi-provincia*, al decir de autores como **Dromi, Menem** y **Sagüés**; o bien, a la de una *ciudad-estado*, según **Bidart Campos**).

B. Terminología constitucional:

La *Carta Magna* utiliza la expresión **autoridades de la Nación** para hacer referencia tanto a las magistraturas del **Estado total** como a las magistraturas de cada uno de los **Estados-parte**. Así surge del rótulo de la **Segunda Parte** del texto constitucional (denominada *parte orgánica* por la doctrina jurídico-constitucional).

A su vez, esta segunda parte se divide en dos (2) títulos. A saber:

- **Título primero: Gobierno federal** (artículos 44 a 120).
- **Título segundo: Gobiernos de provincia** (artículos 121 a 129).

C. Distribución de competencias:

Nuestro ordenamiento jurídico-constitucional prescribe un **reparto de competencias** entre los diferentes **niveles de Gobierno**, que contempla las siguientes **categorías**:

- Potestades asignadas exclusivamente al **Gobierno federal**.
- Potestades asignadas exclusivamente a los **Gobiernos de provincia** (incluyendo, por extensión, al **Gobierno local** de la C.A.B.A.).
- Potestades asignadas de modo **concurrente** (es decir, compartidas).
- Potestades prohibidas al **Gobierno federal**.
- Potestades prohibidas a los **Gobiernos de provincia**.

A continuación, se ofrece una suerte de **mapa de los preceptos constitucionales** que forman parte del **régimen de distribución competencial** en cuestión. Veamos:

* **Artículo 121:** establece el **criterio básico** correspondiente: *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.*

* **Artículo 122:** detalla las **potestades autonómicas fundamentales** de los **Estados-parte**. A saber:

- Darse sus propias instituciones locales y regirse por ellas.
- Elegir sus propias autoridades locales (gobernadores, legisladores y funcionarios).

Todo ello, sin intervención del **Gobierno federal**. Aunque sí bajo las condiciones de la -así llamada- **garantía federal**, dispuesta -fundamental y principalmente- por el **artículo 5**; pero también -complementariamente- por el **artículo 123**. Dichas condiciones consisten en el deber de dictar una Constitución local:

- 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 (asegurando su autonomía y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero).
 - La educación primaria.

* **Artículos 124 y 125:** otorgan **potestades autonómicas complementarias** a las provincias. Veamos:

- Potestad para crear regiones para el desarrollo económico social, bajo condiciones allí pautadas (124).
- Potestad para celebrar convenios internacionales, bajo condiciones allí pautadas (124).
- Dominio originario de los recursos naturales existentes en sus respectivos territorios (124).
- Celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso nacional (125).
- Dictar leyes tendientes a promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la

importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, con sus recursos propios (125).

- Conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales (125).

- Promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura (125).

* **Artículo 126:** detalla las potestades prohibidas a las provincias.

Reza así: Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

* **Artículo 127:** prohíbe a las provincias de declararse y hacerse la guerra entre sí; obligación de someter sus quejas recíprocas a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

* **Artículo 128:** inviste a los gobernadores como agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución Nacional y las leyes de la Nación.

* **Artículo 129:** relativo a la C.A.B.A.

C. Fuentes:

C.1. Al momento de emprender el análisis de las fuentes del régimen federal argentino, conviene destacar -ante todo- ciertas **peculiaridades físicas** que posee nuestro **territorio nacional**. A saber: su enorme **extensión** y su **variedad** de escenarios geográficos.

Ciertamente, desde el punto de vista territorial, el Estado argentino es el segundo (2°) país más grande de Sudamérica (luego de Brasil); el cuarto (4°) de América; y el octavo (8°) del mundo (séptimo -7°- si se computan también las porciones territoriales que, si bien pertenecen a nuestro país, se encuentran en disputa con Chile y el Reino Unido, o bien, lisa y llanamente usurpadas por esta última potencia). En cuanto a la variedad de sus escenarios geográficos: la misma es harto conocida y se verifica -por ejemplo- en las enormes diferencias geomorfológicas o climáticas que existen entre las diversas regiones del país.

Ahora bien, tal como enseña la Historia política, los territorios que presentan tales características -por las profundas consecuencias que las mismas tienen para los pueblos que los habitan- aconsejan (cuando no, lisa y llanamente, exigen) la instauración de **Gobiernos locales**, dotados de ciertas facultades autonómicas.

C.2. El **origen remoto** del federalismo argentino se encuentra en diversas **esferas autonómicas** -permítasenos la expresión- que el **Imperio de las Españas** contenía en su seno, de acuerdo con la sabia organización impresa al mismo por la **dinastía de los Austrias** (como es sabido, el proceso de centralización y burocratización imperial sería promovido posteriormente por la dinastía borbónica; la misma llegaría al trono de la *Monarquía hispánica* a principios del siglo XVIII).

Entre dichas **esferas autonómicas** se destacan los **cabildos**. Éstos disponían de una amplia **autonomía funcional** a la cual sumaban: una acotada **autonomía institucional** (parte de su estructura, integración y funcionamiento estaban determinados por la **costumbre** local); una notable **autonomía económico-financiera** (se les reconocían potestades para obtener y administrar recursos propios); e, incluso, en muchos casos, **autonomía política** (por regla general, *ab initio*, sus miembros eran designados por el fundador de la localidad; pero luego, en los casos aquí referidos, podían ser elegidos por los cabildantes salientes, por el gobernador a propuesta de aquéllos o bien, directamente por los vecinos).

Según **Petrocelli**, en los **cabildos** anidó el **germen del federalismo** argentino. A ello puede añadirse que, en el ámbito de dicha institución, también fue concebida la **democracia** argentina. Ello así, puesto que -más allá de sus limitaciones- fue allí donde tuvieron lugar -por espacio de siglos- las primeras manifestaciones de la **participación política popular** de nuestra Nación.

C.3. A guisa de **causa mediata** de nuestro federalismo, operó la **reacción** provocada por la **política centralista y burocrática** de los **Borbones**. Buen ejemplo de tal política estuvo dado por la **Real Ordenanza de Intendencias** del año 1782.

Las medidas de este tipo generaron descontento entre los súbditos hispanoamericanos; sobre todo, entre los *españoles americanos* o *criollos*. De dicho descontento surgió la reivindicación de las potestades autonómicas y el afán de su recuperación e, incluso, ensanchamiento.

C.4. A modo de **causa inmediata** del régimen en cuestión, operó una **reacción** análoga a la precedente, provocada dentro de nuestra Nación por la actitud **centralista** de la **oligarquía criolla porteña**. Sector social, éste, que había crecido y prosperado en torno al comercio internacional (lícito e ilícito) del puerto de Buenos Aires (de allí, el nombre de *porteños*, que -inicialmente- los distinguía de *trinitarios*, gentilicio originario de la población local).

En virtud de esa actitud mezquina y miope, aquella oligarquía -considerada en general- bregó -primero, cuando tenía el control del incipiente Gobierno nacional-

por la instauración de un régimen unitario y -después, cuando había perdido dicho control- por la secesión bonaerense.

La **reacción** de la que aquí hablamos fue eminentemente **popular**, adquiriendo forma y dirección bajo la conducción de lúcidos **caudillos** que llegaron a ocupar importantes cargos de Gobierno en sus respectivas provincias. Entre los más destacados, se encontraban: **Estanislao López** (de la provincia de Santa Fe), **Juan Manuel de Rosas** (de la provincia de Buenos Aires) y **Facundo Quiroga** (de la provincia de La Rioja), etc.

C.5. En el mismo sentido (y, por lo tanto, también como **causa inmediata**) debe señalarse la amplísima **autonomía efectiva** de la que dispusieron las provincias a lo largo del complicado y doloroso proceso de la organización político-jurídica nacional, entre 1810 y 1853.

Durante el período de marras, aquellas **autonomías operantes** funcionaron acompañadas por un **cuasi derecho federal** -expresión utilizada por **Demicheli**- en proceso de conformación. Proceso, éste, que -según señala dicho autor- condujo de manera directa al dictado de la **Constitución (federal) de 1853**.

C.6. La **reacción federalista** comentada en el apartado inmediato anterior se vio avivada por una **pugna cultural e ideológica** que se libraba junto con la contienda por la forma de Estado a adoptar.

En general, los **federales** eran defensores de las **tradiciones** nacionales (entre las cuales figuraba, precisamente, el ejercicio de autonomías locales). Por esa misma razón, se encontraban abiertamente consustanciados con el **Catolicismo** y, como consecuencia de ello, propugnaban la instauración de un Estado declaradamente católico (así, verbigracia, la Constitución de la provincia de Santa Fe, sancionada en 1819, bajo el Gobierno de **Estanislao López**, consagraba al **Catolicismo** como religión oficial). No en vano, uno de los lemas o consignas federales más célebres era **¡Religión o muerte!** En tanto que los **unitarios** -en su mayoría- estaban fuertemente impregnados por las ideas del **iluminismo** y el **liberalismo**. Como consecuencia de ello, entre otras cosas, eran **laicistas** y varios de ellos -como, por ejemplo, **Bernardino Rivadavia**- tenían desembozada hostilidad contra el **Catolicismo**.

C.7. Por último, menester es aludir a ciertos **modelos** extraídos del **Derecho comparado**. Concretamente, nos referimos a la **Constitución federal de Estados Unidos de América**, sancionada en 1787; así como también el **Acta federal de la Confederación Suiza** de 1832 y la **Constitución suiza** de 1848.

También contribuyó en idéntico sentido, la obra **El Federalista** de los estadounidenses **Alexander Hamilton, Madison** y **John Jay**.

Estos antecedentes, sin duda alguna, ejercieron notable influencia sobre **Juan B. Alberdi**. Influencia, ésta, que puede advertirse claramente en su célebre obra **Bases**, de donde los constituyentes del año '53 extrajeron tantas ideas.

D. La cuestión de la preexistencia:

Suele afirmarse que *las provincias son preexistentes respecto de la Nación*. La expresión encierra una verdad. Pero su formulación es deficiente. Se trata, en efecto, de una expresión ambigua. Ello así, debido a la multiplicidad de las interpretaciones que la frase admite, por los términos utilizados y también por la omisión de las aclaraciones que los mismos requieren.

Para una adecuada inteligencia de la expresión en cuestión, resulta necesario ensayar las siguientes observaciones:

* Los Estados provinciales **NO** son anteriores a la Nación argentina (conjunto social y sujeto histórico).

* Los Estados provinciales **NO** son anteriores a los Estados que, en las primeras etapas del decurso histórico de nuestra Nación, la abarcaron completamente (primigeniamente, el Virreinato del Perú y seguidamente, por desprendimiento de aquél, el Virreinato del Río de La Plata, del cual ha nacido nuestro Estado nacional independiente).

* Los Estados provinciales **NO** son anteriores a la estructura político-jurídica nacional, en sí misma; es decir, más allá de la diversidad verificada en:

- Las distintas etapas por las que dicha estructura atravesó a lo largo de su accidentado proceso de formación (focalizándose en el desenvolvimiento de la tendencia federal, **Demicheli** distingue tres -3- etapas fundamentales, estrechamente ligadas entre sí, a saber: la del *cuasi derecho público federal*, la del *derecho público sinalagmático* y la de la *constitucional* propiamente dicha; según el citado autor, *el cuasi derecho federal, fundamento y base del derecho público sinalagmático, se vuelca en la carta constitucional por las fecundas vertientes que el pre - constitucionalismo que engendra*).

- Los diferentes grados de desarrollo y efectividad logrados en dichas etapas.

De hecho, ya *ab initio*, el germen del Estado nacional estuvo presente y activo en el seno de todas y cada una de las provincias, operando constantemente en sus respectivas dinámicas políticas y a través de ellas. Más allá del reprochable *centralismo* de su oligarquía mercantil, lo primero que hace Buenos Aires, apenas desplaza al virrey (es decir, a la máxima autoridad pública del **Estado total** preexistente), es constituir una *Junta Gubernativa* que se hiciera cargo - provisionalmente- de la conducción de la totalidad del aludido cuerpo político-estatal. Paralelamente, convoca a las provincias para constituir de manera conjunta una nueva autoridad pública, también *plenaria* (vale decir, que también abarcara a la totalidad del cuerpo político del que nuestra Nación formaba parte). Así surge del **Reglamento de la Primera Junta de Gobierno del 25/05 de 1810**, de la **Circular de la Primera Junta de Gobierno del 27/05 de 1810** y del **Reglamento**

de la Primera Junta de Gobierno del 28/05 de 1810 (primer documento de carácter constitucional emanado de un Gobierno patrio, según **Zarini**). Entre estos instrumentos no existe una coherencia completa pero los tres (3) apuntan a la inmediata constitución de un órgano de Gobierno **total** o **nacional**. Y fue así como nació la **Junta Grande**... Como se ve, el *todo* siempre ha estado en cada una de sus *partes*; como mínimo, en estado germinal, a modo de *principio* y *potencia* activa.

* Los Estados provinciales **SÍ** son anteriores respecto del momento del establecimiento y la consolidación de un determinado modo de la organización político-jurídica fundamental de la Nación argentina; es decir, de la fijación de la forma político-jurídica que se presume definitiva (y que, de acuerdo con los hechos transcurridos, se ha revelado como perdurable). Nos referimos -por supuesto- al dictado de la Constitución nacional de 1853/1860.

Análogamente, puede aseverarse que los Estados provinciales son anteriores al momento culminante (definitorio y estabilizador) del proceso formativo por el cual venía transitando la organización político-jurídica nacional, desde su propio nacimiento como unidad histórico-política nueva, concebida y emanada de la matriz virreinal rioplatense.

En consonancia con las observaciones recién efectuadas, cabe aquí recordar que - en general y casi sin excepción- las provincias jamás se asumieron a sí mismas como entidades soberanas e independientes. Por el contrario, tanto sus respectivos **Gobiernos locales** como también los diversos **núcleos poblacionales** del país - casi totalmente- daban por sentado que formaban parte de una única Nación y, consecuentemente, buscaban consolidar y asegurar la unión nacional, mediante la instauración de un orden político-jurídico determinado.

A la luz de tales observaciones, resulta forzoso descartar por falsa toda interpretación *pactista* o *contractualista* relativa a la fundación de nuestro Estado nacional.

E. Jurisprudencia de la C.S.J.N.:

El cimero tribunal argentino ha descripto a nuestro **Estado total** -en lo concerniente al **régimen federal** que lo constituye- como **unión indestructible de provincias indestructibles**. Así lo ha sentado dentro del caso **Bressani** (*Fallos*, 178:9), siguiendo los principios esbozados por la Corte Suprema de EE.UU. en **Texas v. White**.

Asimismo, en el marco de la causa **Montes de Oca** (*Fallos*, 315:2.780), la C.S.J.N. ha definido al ideal federalista como: **unidad en la diversidad**; añadiendo que la Constitución lo sostiene con el mismo fervor que al ideal republicano.

Ahora bien, respecto de la **indestructibilidad** arriba aludida, **Sagüés** advierte la necesidad de efectuar ciertas aclaraciones. En efecto:

- En relación a la **unión** (es decir, al **Estado total**, en sí): dicha **indestructibilidad** se pretende **absoluta**.

- En relación a las **provincias** (esto es, los **Estados-parte**): dicha **indestructibilidad** se pretende **relativa**.

Esto último es así por cuanto el **artículo 13** de nuestra *Carta Magna* contempla los siguientes supuestos:

- La división de una provincia en dos (2) o más entidades político-estatales de la misma especie.

- La subsunción de dos (2) o más provincias en una entidad político-estatal de la misma especie.

Por cierto, el constituyente ha sometido tales posibilidades al **consentimiento del Congreso nacional** y de las **Legislaturas provinciales** involucradas en cada caso. Recaudo, éste, que obedece a dos objetivos:

- Impedir combinaciones de **Estados-parte** que impliquen un riesgo la **unidad del Estado total** y la **supremacía del Gobierno central**.

- Impedir combinaciones de **Estados-parte** que importen un riesgo para los **legítimos intereses** de cualquiera de las entidades político-estatales de la misma especie (en especial, de los **Estados-parte** más débiles).

Según aclara **Sagüés**, así lo ha establecido una enjundiosa jurisprudencia estadounidense relativa al tema (casos: *Virginia v. Tennessee*; *Buckner v. Finley*; *Mahon v. Justice*; etc.).

F. Crisis crónica:

Desafortunadamente, el **régimen federal** argentino padece una **crisis crónica** que le impide desplegarse completamente y producir todos los frutos positivos que - por regla general- es capaz de proveer.

Sagüés ha definido dicha crisis aludiendo a los **grandes desequilibrios, en favor del Gobierno federal y en desmedro de los provinciales**, que el sistema de marras ha sufrido a lo largo de décadas. Al respecto, el citado constitucionalista propone la reseña de **causas principales** que reproducimos a continuación:

- *Una evolución natural, común a muchas federaciones, por la cual el poder tiende a concentrarse en las autoridades centrales.*

- *La falta de vocación federalista de la dirigencia política, que ha transformado a los senadores de representantes de las provincias en representantes de los partidos a los que pertenecen (trátase, claramente, de una consecuencia patológica, por hipertrofia y abuso, del sistema de partidos políticos).*

- *La existencia de grandes partidos nacionales, que han impuesto sus directivas tanto a legisladores federales cuanto a gobernadores y legisladores provinciales (esta observación merece la misma consideración efectuada en el punto inmediato anterior).*

- *El cesarismo presidencial.*

- *Un uso arbitrario de las intervenciones federales.*

- *La vigencia en todo el país, durante lapsos prolongados (un cuarto del siglo XX), de gobiernos de facto que adoptaron una estructura unitaria de gobierno.*

Hasta aquí, la postura del eminente jurista rosarino.

Por nuestra parte, nos permitimos ensayar las siguientes observaciones:

* Nuestro país exhibe gravísimos contrastes internos en materia de desarrollo.

* Dichos contrastes impiden:

- A nivel general: un desarrollo pleno y armónico.

- A nivel local: las condiciones necesarias para que las provincias desfavorecidas pueden ejercer plenamente sus respectivas autonomías, contribuir al bienestar y prosperidad de sus gentes y hacer su aporte al progreso del conjunto nacional.

* Dos son -a nuestro modesto entender- las causas principales de tan lamentable estado de cosas:

- Un **Gobierno central** que -en más de una ocasión, a lo largo de la historia nacional- no ha velado como debía por el **bien plenario del conjunto nacional**. Por el contrario, más de una vez, ha focalizado su atención en las posibilidades y los intereses de escasos sectores y zonas muy puntuales, ignorando olímpicamente las posibilidades y los intereses de los demás sectores y zonas del país (cuando no, lisa y llanamente, atentando contra los mismos).

- La falta de **solidaridad** evidenciada -en muchos casos, a lo largo de la historia nacional- por ciertos **Gobiernos locales** (de **Estados-parte** aventajados), respecto de las provincias en situación de desventaja.

La problemática aquí descripta constituye una de las grandes *asignaturas pendientes* del Estado argentino. Por lo tanto, se trata de uno de los principales desafíos de nuestra Nación. La reforma constitucional de 1994 ha introducido en nuestra *Carta Magna* nacional, principios, pautas y *herramientas* sumamente útiles para superar con éxito los desequilibrios aquí denunciados. Así, verbigracia, la *cláusula del nuevo progreso*, sentada en el **artículo 75, inciso 19**; o bien, la *cláusula del regionalismo*, radicada en el **artículo 124** (dicho esto, sin perjuicio de ciertas correcciones que, a nuestro entender, ameritaría tal precepto, para una mayor efectividad en aras del desarrollo armónico del país). Es tarea de la política (en

todos los niveles de Gobierno) proceder en tal sentido, con sentido estratégico y de manera eficiente, a fin de plasmar en hechos concretos las justas y prudentes indicaciones constitucionales.

IV. A GUISA DE COLOFÓN:

A guisa de sumarísimo colofón y sin pretensión alguna de cerrar el tema abordado, nos parece oportuno destacar que, por su complejidad institucional, el federalismo constituye un régimen político-jurídico notablemente *generoso* en cuanto al potencial que posee y las posibilidades que ofrece (esto, más allá de que -además- es el que mejor se compadece con nuestra Nación, por las diversas razones *ut supra* reseñadas).

Ahora bien, como todo sistema complejo, su vigencia plena y manejo correcto, así como el aprovechamiento óptimo de las enormes ventajas que -por regla general- propina, requiere de una singular destreza. Y dicha destreza sólo puede desarrollarse sobre la base de una comprensión prístina y profunda del régimen en cuestión.

Ojalá estas modestas notas hayan aportado nuestro *granito de arena* en tal sentido.

V.- BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

Libros:

- Bidart Campos, G. *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*. Ediar. Buenos Aires. 1995.
- Casiello, J. *Derecho constitucional argentino*. Perrot. Buenos Aires. 1954.
- Demicheli, A. *Formación nacional argentina*. Depalma. Buenos Aires. 1971.
- Petrocelli, H. *Historia constitucional argentina*. UNR Editora. Rosario. 2009.
- Quiroga Lavié, H. y otros. *Derecho constitucional argentino*. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe. 2009.
- Sagüés, N. *Manual de derecho constitucional*. Astrea. Buenos Aires. 2012.
- Sarmiento García, J. y otros. *Derecho público*. Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1998.
- Zarini, H. *Historia e instituciones en la Argentina*. Astrea. Ramos Mejía. 1981.

Artículos:

- Druetta, E. *Expertos advierten que es inconstitucional que provincias y ciudades cierren fronteras*. Diario Perfil. Edición del 18/03/20. Disponible aquí: <https://www.perfil.com/noticias/politica/coronavirus-expertos-advierten-es->

[inconstitucional-provincias-ciudades-cierren-fronteras.phtml](#) (compulsa de fecha 11/04/20).

(*) ACERCA DEL AUTOR:

Pablo Javier Davoli nació en Rosario, Provincia de Santa Fe, República Argentina; el 11 de Febrero de 1975. Cursó sus estudios primarios y secundarios en el colegio *Nuestra Señora del Rosario* de los Hermanos Maristas. Se recibió de abogado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, de la Pontificia Universidad Católica Argentina, a principios del año 2.000. Ha cursado la Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional de la Universidad Nacional de La Plata y el Doctorado en Derecho de la facultad arriba mencionada. Desde el año 1.995, se ha desempeñado como docente de diversas asignaturas: *Ciencia Política, Formación del Pensamiento Jurídico-Político, Filosofía del Derecho, Derecho Político, Derecho Constitucional, Sociología del Derecho*, etc.; en la facultad arriba nombrada, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Abierta Interamericana (U.A.I.) y otras casas de estudios. Autor de varios libros, también ha escrito decenas de artículos sobre diferentes temas pertenecientes a las asignaturas *ut supra* aludidas. Materias, éstas, en relación a las cuales también ha dictado gran cantidad de disertaciones y conferencias en distintos ámbitos (universitarios, profesionales, gremiales y políticos). Gran parte de sus artículos y libros, así como algunos de sus vídeos, obran en su *website* personal, de donde pueden ser descargados en forma gratuita (www.pablodavoli.com.ar).

En el mes de Agosto del año 2.011, participó del Encuentro de S. S. Benedicto XVI con los Jóvenes Docentes Universitarios, en El Escorial (Reino de España). Fundó el Instituto de Derecho Político del Colegio de Abogados de Rosario, dirigiéndolo durante varios años. Entre los años 2014 y 2017, y desde Febrero de 2020 hasta la actualidad, ha participado -junto al Mg. Lucas J. Carena- del programa televisivo *La Brújula*, dedicado al abordaje de diversos cuestiones sociales, culturales y políticas, emitido a través de Internet.