

mar á nadie, dentro de su territorio jurisdiccional, la protección de las leyes.»

En la República Argentina, la constitución consigna que sólo el congreso puede dictar leyes de ciudadanía y de naturalización; les niega terminantemente á las provincias, por precepto explícito, la facultad de hacerlo. El artículo 108 preceptúa que las provincias no ejercen el poder delegado á la Nación y no pueden, en consecuencia, dictar «*especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización*»; de manera, entonces, que en la República no hay más ciudadanos que los argentinos, y el precepto del artículo 8 debe entenderse en el sentido que estos ciudadanos gozan de iguales prerrogativas y derechos, cualquiera que sea el punto de la Nación en que se encuentren.

III. Extradición interprovincial.

El mismo artículo 8 declara que la extradición de los criminales es de obligación recíproca entre todas las provincias. El principio se explica por sí mismo. Las provincias argentinas no son, ya se ha dicho, Estados soberanos, aislados, absolutamente independientes; la extradición se debe por todas, recíprocamente, para garantizar la eficacia de las leyes.

En el derecho internacional se discute si una nación puede ser asilo de criminales para protegerlos bajo su soberanía, contra la acción penal que les dirija otra nación. La mayoría de los tratadistas se inclinan á la opinión de que la extradición debe concederse, llenándose ciertos recaudos; pero, cuando no hay tratados celebrados; cuando se deja el punto legislado sólo por las disposiciones de cada una de las potencias interesadas, se llega á conflictos de todo género y muchas veces los criminales pueden eludir la acción de la justicia, cobijándose bajo los plie-

gues de un pabellón extraño y distinto de aquel en que han cometido su delito.

No es racional admitir que dentro de los límites territoriales de una Nación, puede llegarse á iguales consecuencias, y por eso la constitución argentina ha adoptado este inciso del art. 8º, concordante, en parte, con el art. IV, secc. II, párr. 2º de la constitución Norte Americana, que es menos comprensiva, aun cuando más detallista. Dice así: «Toda persona que, «acusada de traición, felonía ú otro crimen en un «Estado, hubiera conseguido pasar á cualquiera otro, «si se le encuentra, se entregará á instancia de la autoridad ejecutiva del Estado de que haya huído para «que se le traslade á éste, y responda en juicio de su «delito». No son, pues, todos los actos delictuosos, todos los crímenes, todas las contravenciones, los que obligan á los Estados á la extradición recíproca. Sólo «la traición», la felonía ú «otro crimen» producen ese efecto, y la interpretación puede llegar hasta introducir en la cláusula constitucional la distinción, muy puesta en boga, que se hace entre crimen, delito y contravención, para sostener que un contraventor ó el autor de un simple delito no deben ser entregados por el Estado á que han huído al Estado que los reclama. La cláusula de nuestra ley fundamental no da lugar á estas interpretaciones torcidas, porque en términos amplios ordena la extradición como un deber recíproco de las diversas provincias.

Art. 13º «Podrán admitirse nuevas
«provincias en la Nación, pero no
«podrá erigirse una provincia en
«el territorio de otra ú otras, ni
«de varias formarse una sola, sin
«el consentimiento de la legisla-
«tura de las provincias interesadas
«y del congreso».

IV. Admisión y erección de nuevas provincias.

También este artículo es tomado casi á la letra de

la constitución de los Estados Unidos, que, refiriéndose á esta materia dispone: « El congreso podrá admitir en la Unión á nuevos Estados, pero no podrá formar un Estado nuevo dentro de la jurisdicción de otro Estado, ni por la unión de dos ó más Estados, ó parte de Estados, sin el consentimiento de las legislaturas de los Estados interesados y del congreso ». (1)

Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación. Tres casos pueden presentarse para la aplicación de este artículo: ó esas nuevas provincias se forman con los territorios de las existentes, ó se forman con los territorios nacionales, ó se forman con la anexión, cesión ó compra de un territorio extranjero. Los tres casos han sido estudiados por los comentaristas americanos, y las explicaciones que dan á su respecto, tienen aplicación directa á la jurisprudencia argentina, por la semejanza indiscutible de los términos que ambos textos constitucionales emplean.

1.—Si se trata de formar una provincia con el territorio de las ya existentes, es facultad privativa del congreso el aceptar su erección; pero se requiere, además, la anuencia de las legislaturas interesadas: así dice nuestra constitución; así dice también la constitución de Estados Unidos.

La palabra *legislatura*, observaremos nuevamente, no tiene en el art. 13º la acepción que regularmente se le da. No se refiere á las dos cámaras, de diputados y senadores, que forman el poder legislador del Estado. Para la subdivisión ó anexión territorial, es menester una ley local, y por consiguiente, la sanción del poder ejecutivo. Si la constitución de provincia impide á la *legislatura* existente y á su poder ejecutivo disponer del territorio provincial, no bastará la

(1) Art. 4, secc. III, párr. I.

declaración de esa legislatura, ni de ese poder ejecutivo: se necesitará, ó la reforma de la constitución, ó un plebiscito, porque lo que la constitución nacional quiere es que la provincia interesada manifieste su voluntad de una manera popular, por los órganos que, dentro de la autonomía local, se crean para ese objeto; de tal suerte, entonces, que si se repitiera una discusión análoga á la de 1880, cuando se federalizó la ciudad de Buenos Aires, habría que resolverla de acuerdo con la teoría de los que piensan que limitadas las facultades de los poderes existentes por la ley fundamental de una provincia determinada, no pueden por sí solos pronunciarse, y deberán recabar la anuencia popular.

2.—El caso de provincias formadas de territorios nacionales ha dado lugar en Estados Unidos á largos debates, y entre nosotros ha producido una controversia, que ha ocupado largamente también la atención del parlamento.

Al ocuparnos del estudio del art. 4º é indicar las fuentes del tesoro nacional, examinamos qué tierras eran consideradas como propiedad de la Nación. Dijimos entonces que en los Estados Unidos se había originado un debate acerca de si los territorios desiertos del Oeste debían ser considerados partes integrantes de los Estados, ó debían ser considerados propiedad de la Unión.

La resolución fué favorable á los intereses de los Estados particulares; pero como las necesidades de la Unión eran grandes; como los impuestos que se habían establecido á raíz de la independencia, para sufragar los gastos de la lucha con la Metrópoli, no producían las cantidades suficientes, la Nación se dirigió por repetidas veces á los Estados, pidiendo la cesión de esos territorios desiertos y despoblados del Oeste, para procurar los medios indispensables para

atender á las exigencias de la lucha. Nueva York, en marzo de 1780, cedió al pedido de la Unión, y se desprendió de una parte de sus tierras incultas; en seguida Virginia, Massachussetts y Connecticut le siguieron, lo mismo que Carolina del Nord y Carolina del Sud, aunque en distintas épocas. La Georgia consintió, en 1802, en su desistimiento de las tierras que le pertenecían, á cambio de que la Nación libertase su suelo de los indios Cherrkees, que ponían constantemente en alarma á los habitantes del Estado.

Los territorios cedidos por Virginia, al Oeste del río Ohío, formaron distritos federales, que se rigieron por una ley de 13 de julio de 1787, cuya constitucionalidad se discutió más tarde. En esa época no se había dictado la constitución definitiva de los Estados Unidos, y los artículos de la confederación, bajo los cuales se reunían los trece Estados que se independizaron de Inglaterra, no preveían á la contingencia de admitir nuevos Estados á la Unión, dando autorización para hacerlo al congreso que se había constituido. Admitían, sí, la anexión del Canadá, cuando quisiera hacerlo; pero declaraba que ninguna otra colonia (y los comentadores entienden que debía tratarse de colonia inglesa) podía agregarse á la Unión, sin el acuerdo previo de nueve de los trece Estados; de manera que en 13 de julio de 1787, al dictarse la ley sobre el gobierno de los territorios federales, se sostuvo que no podía reglamentarse la transformación de los territorios cedidos en Estados ó provincias de la Unión, y sin embargo, esa ley tenía un artículo explícito (5º, sec. 14), que decía: «Y cuando « cualquiera de dichos Estados tenga sesenta mil ha-
« bitantes libres de población, ese Estado será admi-
« tido por sus delegados al congreso de los Estados
« Unidos, en igual pié, bajo todos aspectos, al de
« los Estados originarios, y podrá darse una consti-
« tución permanente, y un gobierno de Estado.»

La corte, empero, declaró que era perfectamente constitucional, y el precepto se ha mantenido para declarar nuevos Estados de la Unión Americana á aquellos territorios que tengan sesenta mil habitantes. Esa misma ley, al crear las autoridades locales de los territorios federales, ha organizado un gobierno, en cierto modo análogo al de los Estados Unidos, y al de cada uno de los Estados que constituyen la Unión, creando un gobernador, una legislatura y tribunales de justicia.

Se ha discutido si la anexión de estos territorios á la Unión, en calidad de Estados, podría hacerse en virtud de una votación hecha por la legislatura local; pero los autores llegan, de conformidad, á la opinión de que no es facultativo de las legislaturas pronunciarse sobre la necesidad de organizar el territorio federal en forma de Estado ó de provincia. Piensan, sí, que convocando un plebiscito; reuniendo una convención; dictando un cuerpo de leyes fundamentales, puede elevarse una petición al congreso de la Unión, y con el examen y aprobación de éste, quedar constituido un nuevo Estado.

La práctica ha sido muy variada en cuanto á las formalidades de los diversos territorios federales para convertirse en Estados. Unos han manifestado su voluntad en la forma plebiscitoria que hemos indicado; en otros, el congreso, de por sí, ha dictado leyes, estableciendo la necesidad de incorporar los territorios federales á la Unión, dándoles la plenitud de derechos y facultades que se reconoce á los demás Estados; pero lo cierto es que, de acuerdo con el artículo pertinente de la constitución de Estados Unidos, hasta la época en que Paschal escribía, veinte y cinco Estados más se agregaron á los trece ya existentes, formando un total de treinta y ocho.

Entre nosotros, como sabemos, la Nación ha fijado

los límites de las provincias y creado los territorios federales; pero la dificultad mayor se suscitó en 1881, cuando el poder ejecutivo presentó un proyecto de ley, fijando los límites de la provincia de Corrientes, y por el cual se separaba el actual territorio de Misiones, que estaba incorporado á aquella provincia desde el año de 1814, por decreto del director Posadas. La discusión se hizo en el terreno doctrinario, en el senado de la Nación.

El dr. Igarzábal, miembro informante de la mayoría de la comisión de negocios constitucionales, que aconsejaba fijar los límites de Corrientes en la forma que el poder ejecutivo indicaba, decía que siendo facultad privativa del congreso la fijación de esos límites, no debían imponerse reglas á su criterio; que las provincias no tenían tierra propia, que debían conservar sólo la tierra pública que quedara dentro de su jurisdicción, una vez que el congreso la hubiera señalado.

El senador Pellegrini, contestando esa tesis, argumentaba con los precedentes de la doctrina americana, y decía que sólo los territorios desiertos, las tierras inocupadas podrían llegar á ser propiedad de la Nación; pero que la provincia de Corrientes había ejercido autoridad sobre todo el territorio de Misiones; que este territorio estaba poblado y cruzado por caminos, en los que había puentes construídos por el peculio propio de la misma provincia, sin auxilio alguno de la República, y que era atentar contra la autonomía de Corrientes, cercenarla para formar un territorio federal, que más tarde podría ser elevado á la categoría de provincia.

El senador Baibiene amplió las argumentaciones del senador Pellegrini, haciendo notar que el proyecto contrariaba las conveniencias del territorio de Misiones, y las conveniencias de la provincia de Corrientes.

El senado lo aprobó, y la cámara de diputados, á la cual pasó en revisión, lo sancionó también, haciéndole una modificación de detalle, que no fué aceptada por la cámara originaria, y se convirtió en ley, en 20 de diciembre de 1881.

Este precedente ha sentado jurisprudencia respecto de los límites provinciales. La Nación ha creado territorios, y más tarde les ha impuesto una legislación, que está consignada en la ley de 18 de octubre de 1884, que proveyó á su administración; creó un gobernador, autoridades judiciales y legislaturas, para cuando la población alcanzara á treinta mil habitantes, según el censo nacional que se verificara y los censos parciales que ulteriormente se levantaran. Cuando un territorio nacional tenga setenta mil habitantes, agrega la ley, tendrá derecho á ser considerado como provincia.

Hasta el presente, no se ha producido el caso, y es de preguntarse, en consecuencia: ¿cómo se haría la creación de nuevas provincias? ¿bastaría la opinión del congreso, ó se requeriría, además, la de la legislatura del territorio, ó la del pueblo, en su caso? Como se trata de un territorio nacional que carece de autonomía, de soberanía propia, que se encuentra en un pié de relaciones muy diverso del en que se hallan las provincias que constituyen la Nación, se cree, y con razón, que bastará una ley del congreso, sin necesidad de impetrar el consentimiento de la legislatura que pueda existir, ni del pueblo del territorio.

3.—El último caso que indicamos es el de creación de nuevas provincias por cesión de territorio extranjero ó compra de un Estado, ó por conquista que se haga como consecuencia de una guerra.

En 1803, con motivo de la compra de la Luisiana, se discutió en los Estados Unidos si los poderes centrales estaban facultados para admitir nuevas provin-

cias de territorios extraños. Se invocaba por unos el artículo constitucional, según el cual podía admitirse nuevos Estados á la Unión, concebido en términos que no admitían distinción de ningún género; se decía por otros, que la admisión de nuevos Estados podía romper el equilibrio constitucional, porque en una guerra de conquista, por ejemplo, podía adquirirse una extensión superficial muy superior á la del conjunto de todos los Estados de la Unión, y que, formándose así un nuevo Estado, vendría á poner en jaque á las autoridades centrales, adquiriendo un predominio extraordinario en los destinos de la Nación; que al discutirse la constitución de 1787, los partidarios del régimen confederado, indicaban que la extensión de los Estados Unidos era tan grande, que hacía imposible que una sola autoridad central pudiera atender á todas las necesidades que se hiciesen sentir en los confines del país, y que, manteniendo la doctrina de que una compra ó una cesión diera facultades á los poderes constituidos para acrecentar el territorio, los males que se habían indicado por los partidarios del régimen confederado, se acentuaban más y más, á punto de hacer difícil, sino imposible, el gobierno de la Unión.

La cuestión fué resuelta en el terreno de los hechos: los Estados Unidos adquirieron la Luisiana; los Estados Unidos adquirieron Arkanas; los Estados Unidos adquirieron Tejas; y es de pensarse que aun en el terreno constitucional, la razón estaba de parte de los que sostenían que, de acuerdo con el precepto explícito del artículo IV, era atribución de los poderes centrales admitir nuevos Estados, por cesión ó por compra. Los poderes centrales, dice Paschal, pueden declarar la guerra, y pueden celebrar tratados de paz; los territorios conquistados por medio de la guerra vienen á ser regidos por la ley general sobre

administración de los distritos federales: pero una vez que el carácter norte-americano se haya hecho sentir en ellos; una vez que la población adquiriera los hábitos constitucionales del resto de la Unión y alcance al número exigido por las leyes, no habrá derecho alguno, para privarles de todos los privilegios y prerogativas que se acuerdan á una provincia ó á un Estado.

Entre nosotros el caso no se ha presentado; pero hay quien lo ha discutido, dentro de la hipótesis utópica de la reconstrucción del antiguo vireynato. Sabemos que el territorio argentino no es el mismo que dependía de una autoridad central y única en los tiempos de la colonia; tres fracciones se han cercenado de él: la una por los proyectos de Bolívar; la otra por los actos realizados por los sombríos hombres de estado del Paraguay; la tercera por las consecuencias del caudillaje que se enseñoreó en el territorio de la Banda Oriental.

Si la fantasía de la reconstrucción del antiguo vireynato pudiera alguna vez traducirse en hechos prácticos, lo que no es de creerse en los momentos actuales, á pesar de los esfuerzos de algunos estadistas, podría llegar la oportunidad de discutir si conviene ó no al sistema federal argentino admitir nuevos Estados en las condiciones en que se encuentran Bolivia, Paraguay y la República Oriental del Uruguay, y tendríamos el mismo debate, sobre el predominio de estos nuevos Estados, que alarmaba á escritores eruditos de Norte-América, cuando se trataba de la anexión de la Luisiana y de Tejas.

Como la época, si ha de llegar, está tan remota; como se trata de un caso tan quimérico, tan irrealizable, la conclusión á que hoy arribáramos carecería por completo de objeto práctico, puesto que las circunstancias podrían variar fundamentalmente y hasta el régimen vigente podría haberse alterado.

De todos modos, dentro del precepto de la constitución escrita, no cabe dudar de que la República puede extender sus límites con territorios extraños y puede acordarles, los beneficios consiguientes, elevándolos á la categoría de provincia. Desde que se establece que la Nación puede admitir nuevas provincias, sin más limitaciones, quedará librado al criterio de los miembros del congreso y del P. E., el decidir si el territorio que se anexa debe ser ó nó incorporado. El congreso puede garantizarse contra el predominio extraordinario que pudiera ejercer sobre las demás provincias de la Nación, un vasto país que confundiera sus destinos con los nuestros.

CAPÍTULO X

Sumario:—I. Igualdad ante la ley. Precedentes constitucionales.—II. Prerrogativas de sangre y de nacimiento; títulos de nobleza—III. Fueros personales—IV. Admisibilidad en los empleos—V. Igualdad en los impuestos y cargas públicas—VI. Condición de los extranjeros. Ciudadanía, nacionalidad y naturalización—VII. Esclavitud. Antecedentes patrios—VIII. Los indios ante la constitución.

Art. 14. «Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, conforme á las leyes que reglamenten su ejercicio, á saber».

I. Igualdad ante la ley. Precedentes constitucionales.

La constitución de la República extiende los derechos que constituyen la personalidad civil á *todos los habitantes de la Nación* (art. 14), «á todos los hombres « del mundo que quieran habitar en el suelo argentino» (preámbulo); no admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento, fueros personales ni títulos de nobleza (art. 16); proscribela esclavatura, y considera como un crimen cualquier contrato de compra y venta de personas (art. 15); acuerda á los extranjeros los mismos derechos del ciudadano (art. 20); proclama, en una palabra, la igualdad ante la ley (art. 16).

La igualdad civil entraña un principio que se impone por sí mismo, una verdad que la filosofía social reconoce, sin investigar ya, á causa de su noto-