

á Buenos Aires, por mucho que hable de *provincias* y es relativa al pacto de 11 de noviembre, por más que se refiera á *pactos especiales*. Si la igualdad institucional ha sufrido, Buenos Aires poco ha gozado de los privilegios sancionados á su favor. El pacto ha sido conceptuado siempre como una excepción odiosa y su interpretación ha sido restringida en cuanto ha sido posible.

Como consecuencia del auto gobierno local, las provincias que no son meras circunscripciones administrativas, sino Estados verdaderamente tales, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas, eligen sus gobernadores, sus legislaturas y demás funcionarios locales, sin intervención del gobierno federal; y con la misma independencia se dictan su propia constitución, bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la constitución nacional, y que aseguren su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

El art. 107 determina una serie de facultades esenciales, á saber:

1° *Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración, de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del congreso federal*; porque las provincias no son simples circunscripciones administrativas, según acabamos de decirlo: son Estados autónomos que pueden tratar con las provincias hermanas sobre estos grandes objetos, propios de todo gobierno. Sólo que, para que no se rompa el equilibrio institucional del país, es preciso dar conocimiento al congreso federal.

2° *Promover su industria*. La industria es una de las palancas más poderosas del progreso; es un objetivo que encuadra dentro del más comprensivo de promover el bienestar general propio de toda institución gubernativa.

3° *Promover la inmigración*; porque se ha aceptado como máxima inconcusa en nuestra práctica gubernamental que en los territorios desiertos de América « poblar es gobernar. »

4° *Promover la construcción de ferrocarriles y canales navegables*; porque esta atribución conduce igualmente al bienestar general de los habitantes, y porque, además, no choca con las facultades concedidas al poder central de fomentar el comercio interno de cada provincia con los puntos lejanos de su territorio.

5° *Colonizar las tierras de propiedad provincial*; con tanta mayor razón, cuanto que ellas escapan á la acción de los poderes centrales.

6° *Introducir nuevas industrias*; porque, si se tiene facultad en cada Estado para fomentar las industrias; si se tiene facultad para promover la inmigración, claro es que se pueden implantar industrias extranjeras, que tiendan al progreso material de la localidad.

7° *Importar capitales extranjeros*; con el mismo objetivo.

8° *Explorar sus ríos*; buscando la mayor facilidad de las comunicaciones.

II. Facultades concurrentes con el gobierno nacional.

La enunciación que acabamos de hacer demuestra que, como lo habíamos insinuado, hay una serie de facultades concurrentes que pueden ser ejercitadas simultáneamente por el Estado general y por los Estados particulares.

Esas facultades son propias de todo gobierno autónomo, y sin pretender hacer un examen prolijo á su respecto, podemos decir que son principalmente:

1° Las relativas á la instrucción pública.

Es una facultad del gobierno federal la de fomentar la educación en la República; es, no sólo una fa-

cultad, sino una obligación de los gobiernos de provincia la de asegurar la instrucción primaria, y este es uno de los recaudos que deben llenar ineludiblemente las constituciones provinciales para que la Nación garanta á las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones.

Se explica que esta prerogativa sea concurrente. La instrucción conduce al progreso del país, facilita la producción de las industrias, es uno de los vehículos más certeros del engrandecimiento de un pueblo, y todos los medios que se dedican á ese fin deben ser patrocinados y amparados por el código fundamental.

2° Las relativas á la inmigración y colonización.

Hemos visto que las provincias tienen la facultad de colonizar las tierras que están dentro de sus límites jurisdiccionales; hemos visto que tienen facultad para promover su industria é introducir otras nuevas, y no cabe dudar que la colonización y la promoción de las industrias es de competencia de la Nación. El gobierno federal y los locales deben propender paralelamente al bienestar de los habitantes, dictando leyes tendentes á esos grandes objetivos.

3° Los relativos al mantenimiento de Bancos de Estado.

Los Bancos, palancas poderosas del progreso económico de las naciones, pueden ser fundados directamente por el tesoro nacional, y, con algunas modalidades que indicaremos más adelante, por los gobiernos de provincia. No choca la existencia de Bancos de Estado nacionales y provinciales, en términos generales, al menos.

4° Las relativas á la industria, por razones ya indicadas.

5° Las relativas á la facultad de levantar rentas.

No se concibe la existencia de un gobierno sin que tenga los medios de subsistencia necesarios, sin que

imponga á su población contribuciones, cuyo producto alcance para sufragar los gastos de la administración.

6° Las relativas á la viabilidad; porque los gobiernos nacional y provincial propenden, como lo hemos repetido varias veces, al bienestar de los habitantes, y la viabilidad común lo facilita.

7° Las relativas á la administración de justicia; porque nuestro régimen federativo se hace sentir en todas las esferas del gobierno, en la organización de los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial; porque, si debe haber ineludiblemente una justicia encargada de mantener la constitución y las leyes de la República, debe haber también una justicia encargada de dar á cada uno lo que es suyo dentro del recinto de las autonomías locales.

Art. 108. « Las provincias no ejercen
« el poder delegado á la Nación.
« No pueden celebrar tratados
« parciales de carácter político,
« ni expedir leyes sobre comercio
« ó navegación interior ó 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 ó documentos
« del Estado; ni establecer derechos
« de tonelaje; ni armar buques de
« guerra ó levantar ejércitos, salvo
« el caso de invasión exterior, ó de un
« peligro tan inminente que no admita
« dilación, dando luego cuenta al
« gobierno federal; ni nombrar ó recibir
« agentes extranjeros; ni admitir
« nuevas órdenes religiosas ».

III. Limitaciones explícitas é implícitas del gobierno local.

El gobierno local, tanto por lo que hace á las facultades que le son propias, cuanto por lo que se re-

fiere á las facultades concurrentes, tiene limitaciones *implícitas y explícitas* que se señalan en virtud de la necesidad suprema de mantener la armonía entre los centros de autoridad.

Son limitaciones implícitas las que naturalmente resultan del ejercicio de atribuciones excluyentes por parte del gobierno federal.

En caso de duda sobre si una prerogativa determinada es de orden federal ó de orden local nuestros antecedentes constitucionales imponen la decisión á favor de la soberanía nacional, ya que la Nación ha precedido á las provincias en el orden de los tiempos, y ya que el pueblo de la República es el que ha delegado sus atribuciones, dividiéndolas entre los poderes nacional y provincial.

Las limitaciones explícitas del auto gobierno local son las determinadas en el art. 108, y que se explican por sí mismas.

1° *Las provincias no ejercen el poder delegado á la Nación*; porque dentro de un mismo territorio no puede haber dos gobiernos con facultades idénticas.

2° *No celebran tratados parciales de carácter político*; porque, si bien las provincias no son circunscripciones administrativas, si bien son Estados autonómicos que pueden tratar sobre materias de importancia con los Estados hermanos, es de advertir que en materia política es la Nación la que rige las relaciones interprovinciales.

3° *No expiden leyes sobre comercio ó navegación interior ó exterior*. El comercio es de resorte exclusivo del gobierno nacional; si así no se estableciera, volveríamos á la época nefanda en que los derechos diferenciales mataban las industrias nacientes del país.

4° *No establecen aduanas provinciales*; porque la Nación es la que únicamente puede reglamentar el comercio por las razones antedichas.

5° *No acuñan moneda*; por razones que ya hemos tenido ocasión de examinar, y que encuadran dentro de la regla general de que la Nación es la única que reglamenta la moneda en la República.

6° *No pueden fundar bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del congreso federal*. Los bancos, acabamos de decirlo, son de establecimiento concurrente por el gobierno nacional y por los gobiernos locales; pero, la facultad de emitir billetes importa expedir medio circulante, y desde que la constitución ha querido garantizar la uniformidad de la moneda y es el poder central el único que la acuña, claro es que no ha podido dejar librada al criterio de los Estados particulares esta importante facultad de emitir billetes, sin el previo consentimiento del gobierno federal, autorización que no se prestará sino en el caso de que el medio circulante en una provincia tenga las mismas garantías que en las demás.

Si la anarquía monetaria de 1853 era una preocupación de los hombres de Estado de la República; si las cláusulas pertinentes de la constitución tendían á destruirla, estableciendo la moneda única, un padrón exclusivo, claro es que dentro de la facultad de fundar bancos no se podía dejar emitir billetes, sin la anuencia del poder central.

7° *No dictan los códigos civil, comercial, penal y de minería después que el congreso los haya sancionado*; por las razones extensamente expuestas cuando nos ocupamos de esta atribución que la constitución confiere al poder central de la República.

8° *No dictan leyes de ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda ó documentos de Estado*; porque, si en los Estados Unidos, donde la idea de la descentralización es más acentuada que en la República, se ha creído indispensable acordar como atribución exclusiva al poder central la de dictar leyes so-

bre ciudadanía y naturalización nacional (si bien hay ciudadanía de provincia); si se ha creído indispensable allá que las leyes de bancarrotas, de falsificación de monedas ó documentos del Estado se dicten por la Nación ¿cómo no ha de decidirse lo mismo en la República, donde se ha adoptado el sistema de la unidad legislativa, acordando al congreso nacional la prerrogativa de dictar todos los códigos de fondo?

9° *No establecen derechos de tonelaje*; porque si los establecieran, las provincias reglamentarían indirectamente el comercio exterior.

10° *No arman buques de guerra ni levantan ejércitos, salvo el caso de invasión exterior ó de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando cuenta luego al gobierno federal.*

La facultad de proveer á la tranquilidad interior y exterior de la Nación es exclusiva del gobierno federal, que tiene los medios de llevar á cabo esos grandes objetivos que la constitución se propone en su preámbulo. Si se hubiera dejado á las provincias la facultad de armar buques de guerra y de levantar ejércitos en circunstancias anómalas, hubiera sido un peligro para la estabilidad de las instituciones. La Nación, organizada y unida á costa de tantos esfuerzos y después de tantos sacrificios, se hubiera visto continuamente expuesta á ser anarquizada por una facultad que no reclaman las provincias urgentemente, desde que las fuerzas federales pueden acudir en cualquier momento á garantizar el goce de las instituciones provinciales, y á proteger á los Estados particulares contra las invasiones exteriores.

Pero llegado un caso extremo en que estallase un movimiento sedicioso ó se produjese una invasión á una provincia y no hubiese tiempo de que las autoridades de ella pudiesen pedir autorización al gobierno central, la prohibición de armarse no podría llegar

hasta allí. En esos momentos críticos las provincias pueden movilizar ejércitos y aún armar buques, si fuera esto materialmente factible, dando luego cuenta al gobierno federal, para que concurren las armas de la Nación á restablecer la paz interior ó á contener el avance del enemigo exterior.

11° *No nombran ni reciben agentes diplomáticos.*

La Nación en el exterior es una, única é indivisible; para las potencias que forman en el concierto internacional no hay Estados autonómicos: no hay más que una Nación completa, compacta; no tienen personería las subdivisiones territoriales del país, y claro es, en consecuencia, que no puede una provincia aisladamente, enviar agentes diplomáticos á una potencia extraña.

12° *No admiten nuevas órdenes religiosas*; porque las relaciones de la iglesia y el Estado son legisladas por las autoridades nacionales. Se observa en cuanto á esta cláusula, que es demasiado limitada; que no prohíbe á las provincias, en términos categóricos el ejercicio del derecho de patronato, sino que únicamente prohíbe una atribución de detalle. La inclusión de esta cláusula deriva de que las órdenes religiosas han sido un peligro para las instituciones del país, en razón del establecimiento de las *manos muertas*, y aun cuando no podía dudarse de que las provincias no podían reglamentar el patronato, se les prohibió la admisión de nuevas órdenes religiosas, que, á ser admitidas, podían dar por resultado la estagnación de la propiedad raíz.

Art. 109. « Ninguna provincia puede
« declarar ni hacer la guerra á
« otra provincia. Sus quejas de-
« ben ser sometidas á la corte su-
« prema de justicia y dirimidas
« por ella. Las hostilidades de he-
« cho, son actos de guerra civil,
« calificados de sedición ó asona-
« da que el gobierno federal debe
« sofocar y reprimir conforme á
« la ley ».

IV. Relaciones interprovinciales.

Las relaciones improvinciales están regladas por una norma invariable de criterio. Las provincias no pueden celebrar tratados entre sí, si no es acerca de los objetivos netos y explícitos determinados en la constitución. En cuanto á sus diferencias políticas, lo hemos dicho ya, las provincias no tienen personería para discutir las por su propia autoridad; en consecuencia, sus cuestiones deben ser sometidas al gobierno federal, deben ser sometidas á alguna autoridad superior que prevenga las conflagraciones armadas, y esa autoridad no puede ser otra que la corte suprema.

El art. 109 es fruto de nuestros antecedentes; está impuesto por nuestra luctuosa historia civil, sin él, la tranquilidad del país peligraría, y, como sabemos, ha sido uno de los primordiales objetivos que la constitución se propuso alcanzar.

La facultad dada á la corte de dirimir los conflictos de las provincias entre sí, es una garantía de paz, cuya eficacia ha podido demostrarse después de nuestra organización. Las provincias no han sido ensangrentadas por esas luchas externas (podrían denominarse así) de que dieran tantos y tan repetidos ejemplos durante la gestación de nuestra nacionalidad; los movimientos sediciosos observados después de la reorganización han sido alzamientos en armas de una provincia ó de parte de una provincia contra el gobierno nacional; pero las luchas y disensiones de las provincias que espían sus movimientos recíprocos, á causa

de celos y de rivalidades se han acabado en virtud de lo dispuesto en el art. 109.

Art. 110. « Los gobernadores de pro-
« vincia son agentes naturales del
« gobierno federal, para hacer
« cumplir la constitución y las le-
« yes de la Nación ».

V. Los gobernadores de provincia, agentes naturales del gobierno federal.

Pocas cláusulas de nuestra constitución han dado margen á opiniones más encontradas que la inserta en el art. 110.

Si oímos á los que la combaten, repugna á la esencia del gobierno federativo, convierte á los gobernadores de provincia en empleados dependientes del gobierno central, que, sin embargo, carece de medios eficaces, para compelerlos á la observancia de las medidas que se les imponga.

Si oímos á los que la defienden, representan una conquista del espíritu de orden, impide que dentro de una misma nación existan magistrados con plena autoridad para considerarse igualmente como jefes del Estado, suaviza las asperezas y logra que la ley nacional se cumpla sin discrepancia.

Partiendo de nuestros antecedentes institucionales y convencidos de que las normas que reglan las relaciones del poder central con los centros seccionales no son en la República las mismas que ligan en los Estados Unidos, no vemos los peligros que se señalan.

El art. 110 demuestra, sin duda, que el gobierno argentino es más unitario que el de Estados Unidos pero eso nada importa, si, como no puede ponerse en tela de debate, los antecedentes patrios obligan á mayor consolidación.

Si los poderes federales reclaman agentes para hacer cumplir la constitución y las leyes de la República, ninguno puede elegir, en circunstancias normales, que ofrezcan mayores garantías que los gobernadores. Están éstos en relación inmediata con el pueblo que los elige, conocen su idiosincrasia, sus modalidades particulares y saben, por tanto, como deben desempeñarse en la tarea que se les encomienda.

Si alguna vez ofreciera peligros darles semejante comisión, el gobierno federal podría dejarlos de lado, puesto que si son agentes naturales, no son agentes obligados.

FIN DEL TOMO SEGUNDO

ÍNDICE

CAPÍTULO I

Página

SUMARIO: I. División de los poderes. Ideas de Montesquieu. — II. Objeciones á las doctrinas. — III. Medios de hacer práctica la coordinación de los poderes.—IV. Sistema de la constitución nacional. Clasificación tripartita.—V. Poder legislativo. Sistema bicamarista.—VI. Inconvenientes que se le atribuyen.—VII. Antecedentes patrios. — VIII. Representación diferente de las dos cámaras del congreso 3

CAPÍTULO II

SUMARIO: I. El sufragio. Antecedentes nacionales.—II. Naturaleza del sufragio.—III. ¿Es un derecho ó un deber? —IV. Sufragio universal.—V. Representación de las minorías. Sistemas diversos para hacerla práctica.—VI. Representación proporcional cualitativa. —VII. Representación expresa y tácita, directa é indirecta. Mandato imperativo. —VIII. Reglas de representación adoptadas para la organización de la cámara de diputados..... 33

CAPÍTULO III

SUMARIO: I. Condiciones de elegibilidad de los diputados. Edad. Ciudadanía. Residencia. Renta.—II. Duración del mandato. Renovación de la cámara.—III. Elección en caso de vacante. Facultades de los gobiernos de provincia para la convocatoria. — IV. Iniciativa de las leyes sobre

TOMO II

30