

## REFLEXIONES SOBRE LA DOCTRINA FEDERAL EN LA ARGENTINA

Mario E. CHAUMET  
Ricardo J. DALL'AGLIO

Basta atravesar mediante una rápida síntesis nuestra historia para advertir la grave crisis que afronta la doctrina federal en Argentina (1). Es necesario investigar cuáles son los fundamentos del régimen federal, y en conformidad con ellos, analizar los medios conducentes a su superación.

### La Teoría General del Estado y el Régimen Federal

Uno de los puntos más discutidos y complejos de la Teoría General del Estado es el de la naturaleza jurídica de la "Federación" y, en especial, la cuestión de si ella puede ser entendida como un estado compuesto (2). Por

---

(1) Sobre el significado de la crisis en el mundo jurídico ver: CIURO CALDANI, Miguel Angel, "Los criterios de valor y la crisis en el mundo jurídico", en J.A., Buenos Aires, 7 de abril de 1982.

(2) BURDEAU, Georges, "Traité de Science Politique", 2da. edic., L.G.D.J., París, 1967, T.II, págs. 351 y ss.; JELLINEX, Georg, "Teoría General del Estado", trad. por Fernando de los Ríos, Albatros, Buenos Aires, 1981, página 479; LUKIC, Radomir, "Théorie de L'Etat et du Droit", traducción al francés de Marc Gjildara, Dalloz, París, Año 1974, págs. 276 y ss.; KELSEN, Hans, "Teoría General del Estado", trad. Luis Legas Lacambra, edit. Nacional, Mé

una parte, es cierto que los "Estados miembros" de la Federación se distinguen de las simples autoridades descentralizadas existentes en los Estados unitarios, y que en función de esta comparación aquellos deben ser considerados como "Estados". Por otra parte, si consideramos a los "Estados miembros" con el mismo título que al Estado Federal, surge la contradicción de cómo puede ser que un Estado esté constituido por varios Estados. A simple vista parecería ser que tal conjunción es lógicamente imposible. En efecto; el Estado se caracteriza por su soberanía y ésta significa la ausencia absoluta de un orden superior del cual provenga o derive su propia validez positiva (3). Pues bien, si el poder del "Estado miembro" es limitado por la autoridad federal, ¿cómo entonces podemos probar que ese "Estado miembro" es a pesar de ello un verdadero estado?. Si la cualidad de soberanía va implícita en la conceptualización de Estado, las categorías de "Estado miembro" y "Federación" se convierten a simple vista en nociones contradictorias e imposibles de concebir. O bien los "Estados miembros" son soberanos y por lo tanto la Federación pierde tal cualidad (aunque se diga que no hay tal Federación y solamente "Confederación"), o por el contrario, es la "Federación" la soberana y no los "estados miembros".

En otros términos, el estudio mismo de la "Federación" muestra que el Estado compuesto constituye una contradicción lógica; es un tipo imposible.

Al ser limitados por el poder del Estado central, los "estados miembros" dejan de ser soberanos. Examinando a su vez la limitación al poder de la autoridad federal que producen las competencias otorgadas a los "Estados

---

(Cont. (2)) xico, pág. 241.

(3) BIDART CAMPOS, Germán José, "Derecho Político", 2da. ed., Aguilar, Bs. As., 1969, págs. 345 y ss.

miembros", constatamos que no se está limitando la soberanía de la unión sino que estamos en presencia de una repartición de competencia.

Es entonces que debemos someter a un juicio crítico esta estructura, y determinar en qué medida dicha repartición de competencias, y por ende limitación del poder del gobierno central, puede realizar la justicia, único valor absoluto del mundo jurídico, y el que en última instancia identifica la juridicidad (4).

#### La doctrina federal y el régimen de justicia (5)

El principio supremo de justicia consiste en asignar a cada individuo una esfera de libertad para que pueda convertirse en persona. Para lograr tal cometido un régimen de justicia debe inspirarse, por lo menos en su tipo ideal, en el humanismo y en la tolerancia (6).

El humanismo puede adoptar dos formas: intervencionista o abstencionista.

Es intervencionista cuando los dirigentes del régimen establecen cuáles son los medios para lograr la personalización, por el contrario, el humanismo abstencionista exige que cada cual tenga una zona de libertad lo suficientemente amplia para poder convertirse en persona según su propia elección. Este último encierra dos ideas fundamentales: unicidad e igualdad. Debido a la unicidad se

---

(4) GOLDSCHMIDT, Werner, "Introducción filosófica al Derecho", 5ta. ed., Depalma, Buenos Aires, 1976.

(5) *Ibídem.*

(6) GOLDSCHMIDT, Werner, "La Ciencia de la Justicia", Aguilar, Madrid, 1958, págs. 189 y ss.

reconoce que todos los hombres son distintos, únicos, irrepetibles. Si todos los hombres son únicos, por ende, son iguales. Igualdad que implica poder intervenir de igual manera en el gobierno de la cosa pública y tener las mismas posibilidades. Es el liberalismo político el régimen que se relaciona con la unicidad y la democracia mayoritaria la que se identifica con la igualdad.

Uno de los medios para lograr el respeto de la unicidad, fue la aspiración central del liberalismo político cuando tomó como bandera la protección del gobernado contra el régimen. El cumplimiento de tal cometido lo ejecutó a través de: a) el fortalecimiento del individuo, mecanismo que reservó casi con exclusividad al sólo reconocimiento de un catálogo de derechos fundamentales; y b) el debilitamiento del régimen, que se llevó a cabo generalmente por intermedio de la "división Poder" y su desmembración territorial y funcional. De allí que podamos señalar que la doctrina federal representa en justicia, uno de los mecanismos proclamados para la defensa de la unicidad que se consigue mediante la desmembración del poder en atención a una descentralización territorial. En este sentido, nos adherimos al pensamiento del Prof. Bidart Campos cuando opina que: "la doctrina federal constituye una distribución del poder en formaciones políticas autónomas que fomentan la limitación del gobierno central" (7).

En consecuencia, el liberalismo político destaca a la doctrina federal como resguardo de las individualidades que los "Estados miembros" contienen; más no desconoce al centralismo en la medida en que éste no debilita la unicidad.

---

(7) BIDART CAMPOS, Germán, "Lecciones elementales de Política", Buenos Aires, 1973, pág. 274; ver además VER DU, Lucas, "Curso de Derecho Político", Tecnos, Madrid, Año 1974, T. II.

En suma, podemos afirmar que el fundamento último del régimen federal se puede encontrar en el especial respeto a la unicidad que reclama la justicia. Pero urge aclarar que, si bien la protección de la libertad exige que se restrinjan todas las fuerzas que puedan atentar contra ella, ello no implica otorgarle un carácter absoluto al federalismo. En primer lugar porque sólo es un mecanismo en la organización del régimen político que puede servir o no para controlar los abusos del poder. En segundo término, porque debemos tener presente que los medios que se utilizan para dignificar al hombre varían según las circunstancias de tiempo y lugar. En este sentido debemos convenir que en determinados casos, es el fortalecimiento del gobierno el único medio de proteger al individuo.

Es así, que se ha sostenido, que el liberalismo político tradicional se coloca en una posición contradictoria al encasillarse en la protección del individuo del poder del régimen, despreocupándose de las otras fuerzas que atentan contra él. Señalamos, junto con el Prof. Ciuro Caldani que el "...fortalecimiento del gobierno tiene sólo una engañosa apariencia antiliberal porque brinda los medios de garantizar plenamente la unicidad". La protección de la individualidad puede demandar la constitución de gobiernos fuertes, y por el contrario, las excesivas restricciones a la actividad gubernamental pueden constituirse en una práctica contraria al liberalismo en tanto se deje al individuo librado a las amenazas provenientes de cualquier otro tipo de fuerza (8). Cabe recordar, que el poder es un valor natural relativo, y como tal puede emplearse en favor o en contra de valores superiores, por eso sólo mediante su debida consideración se lo comprende-

---

(8) CIURO CALDANI, Miguel Angel, "El liberalismo político desde el punto de vista jurídico", Tesis doctorado en Ciencias Políticas y Diplomáticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la U.N.R., 1969.

rã como uno de los factores que tiene el derecho para la realización de la justicia (9).

Se hace necesario aclarar que el tratamiento de la doctrina federal como "federalismo" (que resulta de la aplicación del sufijo "ismo" que indica, sistema, doctrina, visión totalizadora del cosmos) podría conllevar una carga de radicalización arriesgada en tanto encuadra al régimen federal no como medio sino como un fin en sí mismo. Dar rienda suelta al "federalismo" puede traer aparejado el peligro que se lo considere, no como un aspecto sino como la totalidad del régimen.

La doctrina federal es uno de los temas de la teoría general del Estado en donde con más claridad resaltan los tres despliegues que tienen todos los valores: valencia, valoración y orientación. Los criterios generales son los que cumplen la función orientadora para las nuevas valoraciones. Sin embargo, no son necesariamente universales ni eternos, sino que "... están circunscriptos a realidades estimativas limitados en el espacio y en el tiempo" (10). Al modificarse el material estimativo del valor, los criterios pueden diversificarse y cambiar las valoraciones. Así es, como la doctrina federal, puede considerarse como un criterio general orientador, que en cuanto tal lleva consigo una fuerza de expansión que produce la equivocada creencia de querer ser universal y eterna.

### La doctrina federal en la Argentina

Para la mejor comprensión de la estructura jurí-

---

(9) CIURO CALDANI, Miguel Angel, "Derecho y Política", Depalma, Buenos Aires, 1976.

(10) CIURO CALDANI, Miguel Angel, op. cit., "Los criterios...".

dico política de nuestro país, se hace necesario distinguir entre "estado federal" y "movimiento federal". Por el primero entendemos aquella estructura que, teniendo en cuenta una realidad geográfica, poblacional y de poder, constituye dos órdenes paralelos y coordinados atribuyendo a cada uno de ellos diversas facultades. Pero debemos convenir que no existe un tipo "puro" de estado federal, sino que cada país adopta el propio. En este sentido, y tal como lo afirma V. M. Orlando, nuestro estado federal es el que más se acerca al estado unitario (11).

No cabe duda que los constituyentes tomaron de Alberdi la idea de la fórmula mixta, fórmula que aún sus ingredientes federales después de la reforma constitucional de 1860 (12). Esta forma de estado federal ha cumplido con uno de los principales fines para el cual la pergeniaron sus ideólogos: servir al nacimiento de un nuevo estado argentino (13). Pero la Argentina que nació y creció al resguardo de este sistema mixto adoptado por la Constitución, no fue la Argentina a la que aspiraba el "movimiento federal". El vocablo "federalismo" fue el que designó históricamente al movimiento nacional, criollo autóctono, con profundas raíces hispánicas, que nació en las provincias en oposición al centralismo y a las ideas políticas que lo alimentaban.

---

(11) ORLANDO, Víctor Manuel, "Un tipo de Stato federale: la costituzione argentina", en "Diritto publico generale", ed. Giuffré, Milán, 1954, págs. 337-338.

(12) DROMI, José Alberto, "Federalismo y diálogo institucional", edic. U.N.S.T.A., Tucumán, 1981.

(13) ROMERO, César Enrique; "Técnicas Políticas: formas de estado y formas de gobierno. El federalismo argentino", en *La Ley*, Buenos Aires, 1965, T. B., página n° 1079.

El movimiento federal se nutre de diversas fuentes. Nace al reparo del medio geográfico y en aislamiento de los grupos sociales; se alimenta de diferentes ideologías políticas; está influenciado por una profunda fe religiosa y por una organización social tradicional; responde a encontrados intereses económicos; tiene en el caudillo a su jefe natural.

Luego de años de luchas internas de oposición a la sanción de una constitución, no por falta de deseos de formar la verdadera unión nacional, sino como forma de combatir a los que tras del constitucionalismo levantan la bandera del unitarismo efectivo, se llega a la fórmula conciliatoria de 1853/60. Nuestro país adopta la forma de estado federal, pero el movimiento federal es derrotado de manera casi definitiva, y será necesaria la aparición de los grandes partidos nacionales para que aquellas banderas históricas vuelvan a ser levantadas.

### La inexactitud de la fórmula constitucional

La forma de estado federal receptada por la letra de nuestra constitución, parece basarse en la máxima: "El poder provincial en lo general, el poder federales la excepción".

Este apotegma fue desvirtuado y hasta invertido en el ejercicio del poder. El país real está muy lejos del país legal. Gran parte de la doctrina coincide en afirmar que la letra de la ley se ha visto tergiversada en demasía. Algunos hablan de debilitamiento, otros, como el Profesor Quiroga Lavié, de desvirtuación; algunos como Pedro J. Farías son optimistas en cuanto a las posibilidades de la relaboración del sistema federal; otros, como los Profesores Vanossi y Romero son pesimistas o más realistas si se quiere: "Lo cierto es que una realidad institucional nos ha desbordado. La lucha, más académica que en plano de las realidades, es su defensa no tiene esperanzas de triunfo" (14).

Los síntomas de este resquebrajamiento de la forma de estado federal receptada por la Constitución, se pueden clasificar en dos grandes grupos: económico e institucionales. Entre los síntomas económicos se mencionan: a) la dependencia económica financiera de las provincias respecto del estado federal; b) la concentración económica en la pampa húmeda; c) la macrocefalía de Capital Federal y Gran Buenos Aires; d) la renuncia de las provincias a la percepción de recursos impositivos; e) la provincialización del déficit nacional; f) la uniformidad de criterios de las políticas económicas desconociendo los intereses regionales. Entre los síntomas institucionales, entre otros, se nombran: a) abuso de intervenciones federales; b) existencia de gobiernos de facto; c) pérdida por parte de la Cámara de Senadores de su rol específico; d) interpretación extensiva de la doctrina de las "facultades implícitas"; e) nacionalización de recursos; d) la propia inoperancia provincial para ser uso de las facultades que le otorga la Constitución Nacional.

Pero todos estos síntomas son la resultante de una realidad multifacética, que condiciona la forma de Estado de manera tal que hace indispensable su reconocimiento. Creemos evidente que en la Argentina de hoy, el no encuadrar a la doctrina federal dentro de los límites que evidencia su realidad se hace especialmente inadecuado. Coincidimos con el Prof. Ricardo Zorraquín Becú cuando afirma que la subsistencia de un régimen político depende de su adecuación al medio que pretende regir (15).

---

(14) QUIROGA LAVIE, Humberto; "Derecho Constitucional", Coop. de Derecho y Ciencia Social, Buenos Aires, 1978, pág. 725; FRIAS, Pedro J., "Introducción al Derecho Público Provincial", Depalma, Buenos Aires, 1980, páginas 62-63; ROMERO, César E., op. cit.

(15) ZORRAQUIN BECU, Ricardo, "El Federalismo Ar

Urge fomentar en la comunidad argentina la aproximación de los individuos. Debemos superar la concepción de la sola protección del individuo del régimen, integrando los mismos a éste. Aparece así la agregación del individuo que permite la realización del fin común (16).

Nuestro país debe enfrentarse, quizá, con la situación más crítica de toda su historia. Podría decirse que está en peligro su propia existencia. No cabe duda que la recuperación de la República constituye un elemento indispensable para superar este momento. Es así, que la "república" necesita especialmente de la integración de los individuos entre sí y de éstos con el régimen.

Todo intento que exagere las diferencias como base para la organización del Estado, se puede proyectar como causa de un ataque de un grupo contra otro. La Argentina necesita que se consideren todas aquellas formas que paralizan al régimen y hacen que éste pueda quedar a la zaga de los acontecimientos, afectando su estabilidad y, en definitiva, desprotegiendo la individualidad.

Inmersos en esta realidad, la pregunta que debemos hacernos y a su vez tratar de contestar es: ¿qué fórmula constitucional corresponde al país real?

---

(Cont. (15) ) gentino", 3a. edic., Perrot, Buenos Aires, 1958.

(16) CIURO CALDANI, Miguel Angel, op. cit., Derecho y Política, del mismo "Meditaciones sobre la República", en La Ley, T. 1981 C.

## CONCLUSION

Las soluciones propuestas para la superación de la inexactitud de las normas constitucionales en lo que se refiere a la doctrina federal, van dirigidas a resolver coyunturalmente los síntomas, estando generalmente vinculadas a satisfacer el aspecto económico de la cuestión, con especial referencia a la materia impositiva. Sin aceptar las radicalizaciones unilateralistas debe reconocerse que el factor económico adquiere especial significación en el tratamiento del tema.

No obstante, creemos que conviene reflexionar sobre la relevancia del factor cultural aún como condicionante del elemento económico. En toda sociedad existe un caudal cultural que hace que el hombre no esté en el vacío, hay una cultura que reside dentro del marco cultural en donde le toca vivir. La actividad espiritual, incomunicable por sí misma, se expresa a través de su encarnación en los entes de la cultura y se hace comunicable a otros espíritus. El hombre, se desenvuelve en el mundo de la cultura no sólo para realizarse sino para comunicarse con el aporte espiritual de los demás hombres (17).

Ese marco cultural se refiere al conjunto de valores que se realizan en un momento determinado en una sociedad determinada (18). Marcoque condiciona el comportamiento político, jurídico, económico, artístico, ciéntifico, de los individuos que se desarrollan en él. "La filosofía contemporánea reconoce en el espíritu humano el crea

---

(17) DERISI, Octavio S., "Filosofía de la Cultura de los Valores", Emecé, Bs.As., 1963, págs. 29 y 30.

(18) CIURO CALDANI, Miguel Angel, "Sobre la Política Cultura" en "Estudios de Filosofía Jurídica y Filosofía Política", T. L, pág. 145.

dor de la cultura, pero suele desconocerlo y hasta negarlo como sujeto receptor de la misma" (19).

Como fuera dicho, el país reclama el mayor de los esfuerzos para alcanzar su debida integración. Se debe comprender que si no hay una tabla de valores compartida no hay nación; si no hay una relativa "comunidad cultural" como base del Estado, éste desaparece. El desafío que nuestro tiempo nos plantea es una exhaustiva indagación de las causas que hacen que las instituciones que se desarrollan en las normas no se compatibilicen con la estructura cultural de nuestro pueblo.

Debemos tener presente que, entre "las dificultades más graves que durante largos años ha debido afrontar la sociedad argentina para lograr una convivencia justa, figura la falta de un proyecto de vida en común a sus diversos componentes" (20).

La tragedia cultural argentina es consecuente con la existencia de dos Argentinas que deben integrarse necesariamente, bajo la amenaza de mutuo exterminio si así no se hiciera.

"A través de toda su historia nuestro país se ha debatido entre criterios orientadores opuestos: desde las dos "Españas", habsburguiana y barbónica, a federales y unitarios, populistas y elitistas, etc. En sentido objetivo la crisis se manifiesta en los frecuentes "cursos y recuros" de nuestra vida nacional, acentuados en las últimas décadas; pero sobre todo se advierte la crisis en la

---

(19) DERISI, Octavio N., op. cit.

(20) CIURO CALDANI, Miguel Angel, "Sobre la formación de la cultura nacional", en op. cit., "Estudios..." pág. 152.

cultura. Hay dos "argentinas", que en última instancia se caracteriza por criterios comunitaristas e individualistas diversos".

La Doctrina Federal, como otras tantas cosas, es una prueba más de esta dualidad. La Argentina de dos realizadores, dos historias, dos culturas, dos constituciones, dos federalismos: el sistema federal y el movimiento federal, necesita hallar las coincidencias que permitan formular una cultura nacional. A partir de allí, es obvio que la estabilidad del sistema político democrático depende de la compatibilidad de sus instituciones jurídicas con el país real. Este reclama que sus instituciones no sean causa de disolución sino de integración. Sólo la "res pública" será sólida y perdurable en la medida en que se consolide su integración cultural.