

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Dr. Wenceslao Urdapilleta
Por la Facultad

Francisco A. Duranti
Por el Centro de Estudiantes

Carlos E. Daverio
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Alberto Diez Mieres
Sr. Luis Moreno
Por la Facultad

José Botti
Por el Centro de Estudiantes

Oscar D. Hofmann
Por el Centro de Estudiantes

Año XVII

Julio, 1929

Serie II, N° 96

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

de Eduardo F. Giuffra

Régimen Económico y Administrativo de los Territorios Nacionales según la Constitución ⁽¹⁾

(Continuación)

I. Los territorios nacionales. Antecedentes. — II. La tierra. Su importancia económica. Su población. Cláusulas constitucionales. — III. Cómo ha debido proceder el gobierno para poblar, cumpliendo con los preceptos de la Constitución. — IV. Cómo deben ser organizados, administrados y gobernados los territorios. — V. No sólo conviene la creación de nuevas provincias, sino que el gobierno está virtualmente obligado, por la Constitución, a promoverlas.

IV

COMO DEBEN SER ORGANIZADOS, ADMINISTRADOS Y GOBERNADOS LOS TERRITORIOS

Se ha referido, anteriormente, a la administración, y es exacto.

Podemos, por vía de ejemplo, recordar un hecho de marcada trascendencia entre nosotros por la doble función que debe llenar, según se ha establecido: la escuela.

Exceptuando el Chubut y La Pampa, el primero donde ha acudido ya, por la explotación del mineral y los trabajos consiguientes, mucha población calificada y la segunda, continuación natural de Buenos Aires, todos los territorios ofrecen una cantidad que oscila en el 60 o/o de analfabetos en sus respectivas poblaciones (2).

(1) Ver número anterior.

(2) Ver Tobal, en el estudio que hace de cada territorio, particularmente en su obra citada.

Y se ha dicho gobierno, porque de su número resultará la creación de sus órganos de poderes propios que la ley sobre gobierno de los territorios ha preparado, aunque deficientemente, para cumplir el propósito de la Constitución, como se ha dicho, y como tiende a demostrarlo este trabajo; considerando que es un obstáculo poderoso para el engrandecimiento de los mismos que resta un aporte, que debía ser fecundo, a la economía general de la Nación, retardando su merecido prestigio en los tiempos actuales, por su mayor potencialidad económica, por su más crecido comercio, por su floreciente situación financiera y por las consecuencias materiales y morales que de tales estados se desprenden.

Con efecto, del número de habitantes deriva la necesidad del gobierno local y así, la ley va estableciendo gradualmente el juez de paz, los concejos municipales, las legislaturas, hasta la posibilidad de la formación de nuevas provincias.

Se deduce de este enunciado que hay en la ley el propósito de cumplir un hecho que la Constitución ha previsto; pero está mal cumplido, como se ha expresado, por falta de interpretación exacta en ella, y ésta también se cumple mal por falta de una administración necesaria a esos efectos.

Ya veremos cómo hay algo más que un deseo en la Constitución, con referencia a aquella evolución. Hay un mandato virtual que finca en otros mandatos expresos y en la forma de organización adoptada.

El gobierno está obligado por la Constitución a traer europeos y a colonizar las tierras de la Nación (Arts. 25 y 67, inc. 16). Ambas disposiciones pueden vincularse.

Debemos agregar que, en lo posible, tales elementos con los nativos deberán, no sólo gozar de las garantías individuales, sino que, además, contarán con las ventajas realizables de un gobierno democrático creando los hábitos y obteniendo los beneficios de la república con las características constitucionales de la Nación.

Es menester, para eso, que se inicien las poblaciones, formando sus centros políticos, atribuyéndoles el ejercicio de derechos compatibles con su situación.

El gobierno de lo propio, desde el más elemental, la familia, en lo privado, la comuna o el distrito de más amplias proporciones en el orden público, es función cuya ventaja no se discute.

No basta que haya autoridades. Es preciso que esas autoridades tengan conocimiento y responsabilidad con relación

al lugar en que ejercen sus funciones. Ni es posible una absoluta prescindencia de los elementos locales, que tienen la noción necesaria de las condiciones lugareñas, ni lo es, tampoco, resolver todas las cuestiones que afectan al desarrollo total, hasta las nimias manifestaciones, con criterio extraño a los intereses que se debaten.

Esto, en lo normal. No hablemos en las circunstancias anormales, por distintos aspectos, que han llegado a concretarse en nuestros territorios.

Recordemos las expresiones de los historiadores de las colonias hispanoamericanas al referirse especialmente a las autoridades, leyes y ordenanzas, en sus consecuencias económicas y veremos — con las diferencias grandes, si se quiere, de tiempo y condición — que hay ciertas analogías en el modo de administrar.

Y aunque las condiciones sean distintas, basta saber que en un país como éste, donde se ha adoptado un sistema federal—en que las provincias tienen, algunas, importancia política por ser entidades de esa jerarquía, pero no por el valor que representan por su trabajo y grado de desarrollo — la acción oficial se regula siempre teniendo en cuenta esas estructuras. No cabe la dualidad que se cree para regir por igual todo el país en su doble organización de provincias y territorios.

Las primeras, actuando permanentemente en los órganos de los poderes federales, regulan sus actos bajo el imperio de las gestiones de sus representantes; los otros, ausentes en absoluto, viven a expensas de lo que quieran otorgarles aquéllos por iniciativas espontáneas, sin el criterio de interés y conocimiento de las cosas locales constitucionalmente presu- midas por el nacimiento o la residencia.

Esta situación, contraria a los intereses de los territorios es la que reina en ellos.

Entonces, con los procedimientos ligeramente esbozados en los párrafos anteriores, para utilizarlos ahora, se habría formado esos núcleos y, dotados de todas las garantías, como también quedó expresado, formarían su propio gobierno.

En estas condiciones, es natural que el desenvolvimiento sea mayor porque, a los males locales se oponen los remedios expeditivos que no entorpecen la marcha regular de todas las acciones.

Organícese, bajo la justa y alta vigilancia nacional, el

gobierno local sobre la base de los intereses en juego y se verá cómo éstos habrán de evolucionar normalmente.

De este modo habría franca colaboración y, la población, pronto se multiplicaría desde que, viviendo al amparo de las garantías ofrecidas que ellas mismas mantienen y con el manejo de sus propios intereses, ningún campo hay más propicio a la existencia que nuestras tierras vírgenes, que esperan un poco de trabajo para dar lo valioso que contienen.

Por el contrario, diseminados los habitantes al acaso, son asimilados, empleando la expresión de Avellaneda, por el suelo "para abatirlos sin resistencia al nivel de su barbarie" con una misma cantidad de individuos puede, por su limitación, formarse tres o cuatro núcleos bien organizados, que pronto han de encontrarse por su natural y lógico esfuerzo, o, esparcidos en una gran extensión, una horda que escapara a todo amor, a toda ley, a todo gobierno.

Véase cómo, estableciendo ese orden en el modo de poblar (y recuérdese que se ha dicho, con lo propio y lo extraño), se obtiene la fácil organización, y como, organizándose con el criterio de nuestro régimen democrático se acrece, a su vez, la población en forma que se integran ambas funciones por una permanente y recíproca influencia.

Huelga demostrar, sobre la base de la incorporación efectiva que representa la población para sacar el provecho de la tierra, todas las ventajas que una administración formada con los mismos elementos que actúan podrá proporcionar.

Los intereses existentes crean otros nuevos y quedan, desde luego, librados, en su evolución, a las leyes que rigen la economía y organización de los centros de trabajo, sociales y políticos.

Llama la atención que no se hayan compenetrado nuestros gobiernos de esta obligación y del modo de cumplirla.

Cuando se estudiaba la forma de organizar, administrar y gobernar los territorios, en cumplimiento de la cláusula a que se alude — Art. 67, inc. 14 — Estrada hacía notar la deficiencia de la ley que entonces regía el territorio del Chaco, extendida después a la Patagonia, e invocando los antecedentes de los Estados Unidos, la calificaba de inferior, como antes se ha dicho.

No obstante, la ley posterior mantuvo, en lo principal, aquella misma forma.

Véase qué diferencias notorias entre ambas organizacio-

nes, si bien en los Estados Unidos hay distintas leyes, pero que contienen analogía en lo que tienen de fundamental.

Hasta que la población no llegara a 5000 varones adultos, el gobierno estaba a cargo de tres jueces y un gobernador, durando éste tres años y aquéllos mientras durase su buena conducta, siendo nombrados todos por el Congreso.

Estas autoridades presentaban a la aprobación del Congreso las leyes que creyeran necesarias para la organización y orden interno y estaban autorizados, también, para dividir el territorio en tres distritos con funcionarios civiles nombrados por el gobernador.

Puede notarse, cómo el principio de las soluciones locales estaba radicado en el lugar mismo.

Pasado el número de 5000 varones, se extendían los derechos políticos atribuyendo el poder legislativo a una asamblea dividida en dos ramas: el Consejo legislativo, de cinco miembros, por cinco años, y una Cámara de Representantes elegidos a razón de uno por cada 500 habitantes hasta llegar a 25 representantes, después de lo cual la legislatura determinaría qué número fijo tendría en adelante.

La asamblea podía elegir un delegado que la representara en el Congreso, elección que pasó más tarde, a los territorios y el cual "no tiene voto, pero puede tomar parte en todas las deliberaciones, hacer presente todas las necesidades del territorio cuya agencia desempeña" (1).

Con poca penetración se alcanza la concordancia de la legislación con la organización republicana del país, preparando para el ejercicio pleno de los derechos políticos a aquellas zonas que por razones especiales no tenían el grado de desarrollo completo, pero que, lógicamente, lo alcanzarían.

Si los Estados Unidos, donde los territorios eran adquiridos por diversos títulos, por cuyo motivo, en ciertos casos, tenían características diferentes, asimilaban tan prontamente a sus hábitos republicanos todas las partes que los integraban — con el ejemplo frecuente de los nuevos Estados posteriores —, con más razón se explicaría un proceso análogo y más rápido, si se quiere, tratándose de cubrir partes de un mismo suelo con población que el gobierno está obligado a hacer llegar por imperio de la Constitución, administrando en forma su distribución.

Nuestra ley, si bien ha interpretado algo de ello: el juez, el Concejo Municipal — con 1000 habitantes —, una Legislatu-

(1) Estrada, Obr. cit., tom. III, pág. 171.

ra — con 30.000 — y la posibilidad de la creación de provincias — con 60.000 —, ni ha creado convenientemente las poblaciones, como se dijo al principio; ni ha garantizado el ejercicio regular de los derechos cuando pudieron realizarse; ni ha cumplido con la formación de sus legislaturas, cuando debieron habilitarse; ni se ocupó el Congreso de la creación de provincias, cuando sobrepasaron, con exceso, el número de habitantes previsto por la ley, no obstante haberle enviado el P. E. el proyecto pertinente hace siete años, para la creación de nuevas provincias en La Pampa y Misiones.

Hace poco tiempo el P. E. ha enviado un proyecto complementario a la ley actual.

¿No se ve, pues, la rémora de semejante organización y administración? ¿Cómo es posible que se maneje, así, intereses cuantiosos como los que deben representar nuestros territorios vastos y ricos, donde la obra del destino está operando, como cuando mostró la cuantiosa riqueza de petróleo mientras se hacía una perforación en busca de agua que calmara la sed de una población?

Un gobierno en tales condiciones implica reeditar el de la metrópoli para sus colonias: funcionarios externos, mal remunerados que obliga a limitar el número para la selección y dependiendo, siempre, de las disposiciones lejanas del Ministerio del Interior, que colocan a la autoridad superior local como un veedor, sin perjuicio de los choques de autoridades que aun representando al gobierno federal, como lo han significado algunas veces circulares ministeriales instruyendo a los gobernadores, dependiendo de distintos órganos trasplantan la separación de poderes, con sus rozamientos, dando de ello prueba inequívoca el sinnúmero de conflictos y resoluciones tomadas con tal motivo. Y todo, como ejemplo doloroso para el pueblo que vive a merced de estas contingencias y ajeno a la dirección de sus destinos.

A una imitación, digamos, de lo que atañe a organización constitucional, debió suceder, en lo que era análogo a los E. Unidos, una legislación parecida a la de aquel país. Y si por la forma republicana de allá se adoptaba la nuestra — si bien con las caracterizaciones impuestas por los antecedentes históricos de este país — no se debió cercenar esa participación popular en la función de sus gobiernos.

Había, aquí, motivos suficientes para afianzar más esa legítima participación del pueblo — no adoptando formas sino interpretando fines — sin incurrir en el error que señala Mor-

ley en los publicistas, según la expresión transcrita por Wilson, de "fijarse harto estrictamente en las formas del sistema... que tienen que explicar o que examinar. Se detienen en la anatomía de nuestras instituciones; no penetran el secreto de su funcionamiento" (1).

No había razón alguna para adoptar un sistema inferior al de los Estados Unidos.

Si la aspiración nacional coincide con la expresión de Estrada, de que los territorios llegasen a concretar poblaciones como las de las provincias, para hacerse acreedoras al goce de sus autonomías, a su turno, no es impropio conjeturar que era su pensamiento el de obtener para el país una organización uniforme tan pronto cuando las circunstancias lo permitieran. No podría ser otra.

Debemos pensar que sobre esa base, que es la justa, la legislación debió interpretar las formas generales de la vida federal para precipitar la integración de los órganos pertinentes, acordando cuanto fuera compatible con la situación transitoria de los territorios en su camino hacia tal organización y la efectividad de la vida republicana.

Coincidente con este propósito habría sido, por ejemplo, la adopción de los cuerpos representativos en los territorios para organizar una legislación local que interpretara las necesidades y proveyera a su general desenvolvimiento; y el delegado al Congreso que hiciera sentir la voz del territorio reclamando la atención a sus intereses, desde la alta tribuna parlamentaria, e inducir de este modo al gobierno central a practicar lo conveniente a aquéllos, responsabilizándolo públicamente ante la opinión general del país de sus desacuerdos cuando fueran ruinosos para los mismos.

El art. 37 de la Constitución daba en aquella época, hasta la reforma del 98, un representante a la Cámara de Diputados, en razón de uno por cada 20.000 habitantes, o de una fracción no menor de 10.000, y si bien es cierto que esto correspondía a las provincias y Capital, pudo, al menos, interpretarse este criterio para oír la voz de otros tantos habitantes que, si no estaban en esos distritos, vivían en la república.

Negar este derecho es contrario al buen orden de gobierno y a la práctica de las instituciones libres; darles nominalmente una legislatura cuando tengan 30.000 habitantes, y no antes, es estancar el desenvolvimiento de un centro importan-

(1) Wilson, "El Gobierno Congresional", Cap. I.

te; y no cumplir siquiera lo que de suyo es deficiente, es atentar contra la organización más elemental que se reclama.

Se explicaría ciertas reticencias en la ley fundadas en razones y hasta temores justificados si se tratara de territorios agregados por distintos conceptos, por rasgos ajenos a los nuestros que obligarían a procedimientos diversos.

Territorios, por ejemplo, que pudieran ser adquiridos por cesión, compra u otra forma de las que el Derecho Internacional Público acuerda y que en virtud de su situación obliga a los Estados a producir actos compatibles con las circunstancias a fin de garantizar la asimilación de tales zonas a los ideales de la nación, ocasionaría la conveniencia de adoptar medidas prudentes, y, en el caso, producir una ley con semejantes propósitos.

Así, podría citarse, entre otros, el caso de Alsacia y Lorena, después de la guerra del 70, que pasaron a ser territorio imperial y sometido, con especialidad, al trabajo de germanización, o la preocupación despertada en los E. Unidos con motivo de la compra de la Luisiana, a que alude Montes de Oca, en que se hizo la discusión de, si los poderes centrales estaban facultados para admitir nuevos estados de territorios extraños, diciendo, algunos, 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 a la del conjunto de todos los estados, y que, formándose así un nuevo estado, vendría a poner en jaque a las autoridades centrales, adquiriendo un predominio extraordinario en los destinos de la nación".

Pero, entre nosotros, no aparece ninguna razón para no precipitar la organización territorial en condiciones de dar el máximo de los derechos a sus pobladores y amoldarlos, en un proceso rápido, a la práctica de la vida republicana federal, ya que hay la convicción de la unidad nacional dentro de contornos ciertos que, para no dudar, fueron sometidos al trazado de la razón en arbitrajes que representaran la justicia y la conformidad del mundo. Y hasta la vieja ilusión de reincorporar a la jurisdicción nacional lo que antes formó parte integrante del virreinato, que hacía pedir a Estrada, lleno de entusiasmo, a "todos los hombres que en este país tienen una influencia en la opinión o una autoridad en el gobierno" la reconstrucción de la unidad argentina, más tarde, hace treinta años, era considerada como una fantasía irrealizable, y hoy, aquella voz se extingue como la evocación feliz de ese

recuerdo que colocaba a las hermanas integrando una misma entidad, para dar paso al sentimiento leal y solidario de sentir las hermanas en sus hogares cumpliendo, separadas, su destino en el solar común de nuestra América.

Resulta, que en nuestro territorio nada ha habido que haga suponer la diferenciación o separación, siquiera sea ideal, del resto del país.

Lo único que ha habido ha sido la falta de población de una vasta zona adonde no había alcanzado la acción social argentina y que, circunscriptas las provincias, a los límites de su propia acción, la Constitución interpretaría la extensión de sus dominios en tales límites, más o menos precisos, dejando al Congreso su demarcación exacta para someter el excedente al dominio y acción de la Nación.

Ha debido entenderse que, sobre esa base esta última población convenientemente para integrar la república federal.

Las poblaciones, llevadas en la forma enunciada al principio, habrían organizado rápidamente esos centros pequeños, con sus gobiernos municipales, y es explicable que estos núcleos bien gobernados, con los elementos vinculados en sus intereses, próximos unos a otros, habrían tenido pronto, contacto y desenvolvimiento feliz en sus relaciones materiales y morales.

En su consecuencia, ese desenvolvimiento habría extendido las poblaciones cercanas más densas, atrayéndolas a sus lugares de trabajo garantido, administrado convenientemente —como se va de la ciudad al suburbio— e inmediatamente, el número llegaría al límite que le daría su legislatura y el delegado al Congreso.

En esta situación, el gobierno sólo debería preocuparse de una celosa vigilancia para hacer que se cumplieran las disposiciones y la ventaja del resultado sería el corolario de ese cumplimiento.

No puede compararse ninguna forma de administración a aquella en que directamente intervienen los interesados. Así, se explica el desarrollo extraordinario de las colonias del norte aun en el período en que dependían de Inglaterra.

Ellas tenían, desde entonces, consagrada esa participación del pueblo en cuerpos de representantes, y en la elección de gobernador, en algunos gobiernos, que hacía al libre desarrollo de la vida, y la separación de los poderes como la fuerte garantía de la libertad civil.

En esa forma la población podría desplegar sus actividades en concordancia con las exigencias del trabajo.

Este, en mejores condiciones, aumentaría y crearía nuevas fuentes por su lógica evolución y, a su vez, constituiría incentivo para atraer brazos ya por su mejor remuneración, ya para librar de desocupación a la mano de obra de las poblaciones en que el trabajo escaseara, desde que ofrecería las mismas condiciones de vida.

Si a esto se agrega la representación en el Congreso, donde se reclamaría toda la eficiencia necesaria de los altos poderes federales en oportunidad y con exacta demostración de las ventajas comunes, no cabe dudar que la riqueza de estas regiones aumentaría día a día, constituyendo dentro de un período relativamente corto, importantes centros de población.

Lo contrario ocurre con el sistema actual en que, si bien han mejorado los territorios debido a circunstancias de distinto orden, hay un evidente retardo en su evolución.

Nuestra riqueza pública espera con urgencia el aporte de esas fuentes y no puede obtenerlo, precisamente, porque faltan los estímulos indispensables para ello.

Mientras los territorios esperan la obra constructiva del Gobierno Federal, al que están sujetos, éste espera, como una consecuencia de la acción de ellos una mejora del erario. Así se explica la expresión de Estrada, citada, al decir que entregando la tierra en forma alternada se eleva el valor de la que el Estado se reserva, para lo cual la ley lo ha establecido.

Es decir, que el Estado entraría a especular sobre la base de su inactividad y a costa de la dispersión de los pobladores con todos los inconvenientes que se ha hecho notar.

Debió preferir, en cambio, concentrar los núcleos, primeramente, y de la eficacia de este procedimiento habría derivado una mayor producción, que es lo que se necesita.

Ello acrecería el comercio y las rentas fiscales en cantidades mayores que esos hipotéticos beneficios por mayor valor y aproximaría más el advenimiento del día en que los otros lotes alcanzaran mayor retribución.

Por último, en orden progresivo habríase llegado al estado de ser declarados provincias, con una vida institucional anterior que insensiblemente les habría creado la aptitud para el gobierno propio con prescindencia del nacional.

Ya en este carácter, la economía de las nuevas provincias entraría en la plenitud de su apogeo porque dándose sus instituciones y rigiéndose por ellas, y ejerciendo todos los actos a que las autorizaría el Título Segundo de la Constitución, podrían proveer por sus propios dictados lo concerniente a su prosperidad y progreso.

Y cabe disipar, ahora, la sospecha injustificada de algunos espíritus que, sin penetrar la naturaleza de los fenómenos, aventuran juicios sobre esas organizaciones futuras y propalan la idea antipatriótica de la conveniencia de la mayor duración de la tutela federal con respecto a los territorios, arguyendo que una vez convertidos en provincias han de iniciar una era de exagerada efervescencia política que habrá de desnaturalizar sus esperanzas.

No debe consentirse semejante tesis por dos razones fundamentales, una de hecho y otra de derecho.

V

NO SOLO CONVIENE LA CREACION DE NUEVAS PROVINCIAS, SINO QUE EL GOBIERNO ESTA VIRTUALMENTE OBLIGADO, POR LA CONSTITUCION, A PROMOVERLAS

La primera de las razones mencionadas anteriormente está basada en la certeza que debemos tener de que las nuevas provincias constituirán sus gobiernos y se darán las instituciones sobre la base de sus propios intereses, cuya solidez cimentará una organización que los afirme y mejore, porque han nacido y desarrollado en el trabajo, y los frutos de éste tendrán en sus depositarios los mejores custodios que no han de hacer ilusorios sus esfuerzos por la inercia o despreocupación que les serían ruinosas.

Acaso por este motivo, presentaran ejemplos más edificantes que algunas provincias del norte donde las pretensiones de viejas estirpes y vicios tradicionales las mantienen en un lamentable estacionamiento, y, al congregarse a los poderes federales constituyan una poderosa influencia en los destinos del país, en mérito a la potencia económica que representen y la que emana de esta calidad.

La de derecho es la que surge de la Constitución misma.

Ella, al propender a la formación de los territorios nacionales impone, implícitamente, la obligación consecutiva de la formación de nuevas provincias, constituyen éstas el límite final de la natural evolución de aquéllos.

Así lo interpretaba Sarmiento, al decir que de las leyes que a ese respecto se dieran dependería el engrandecimiento de la Confederación, pudiendo, a su impulsión, "brotar nue-

vas provincias (1); Estrada (2), cuando manifestaba que nuestra ley de territorios “no concede suficiente latitud de acción para convertirse en provincias y González, que afirmaba que la posición de los gobiernos de los territorios “es de educación y aprendizaje para el pleno ejercicio de los poderes de un gobierno de provincia”, que “esta cualidad provisoria o preparatoria está fundada en la Constitución misma que establece que pueden admitirse y crearse nuevas provincias, por las cuales se entiende: . . . los Territorios Nacionales, y que una de las más grandes promesas que la Providencia hace a nuestra Patria, es convertir las inmensas y ricas regiones que hoy se denominan Territorios, en florecientes provincias de la República, donde al amparo de las libertades de la Constitución se desarrollan las artes, las industrias, las ciencias, y en general la cultura de las sociedades más perfectas (3).

La ley también lo interpreta en cuanto provee a esa posibilidad.

Es, por otra parte, el proceso previsto en los E. Unidos que le sirve de fundamento, en el cual, Story hallaba la misma virtud, diciendo que la ordenanza que regía los territorios había producido excelentes efectos, demostrado “por una prosperidad y rapidez de población casi sin ejemplo y por la formación de gobiernos republicanos. Que ya tres Estados — decía entonces — que componen parte de aquel territorio han sido admitidos en la Unión; y otros marchan al mismo grado de dignidad política”. Y, así, le augura a todos igual suerte.

Hay, en la Constitución, cláusulas que imperativamente ordenan, de modo expreso, y hay mandatos tácitos, virtualmente contenidos, que también deben cumplirse.

El art. 13 de la Constitución, contiene a este respecto un precepto que impone la erección de las nuevas provincias si se lo vincula con las cláusulas correlativas dentro de su propia técnica.

Fué tomado casi a la letra de los E. Unidos, pero se refiere a situaciones en cierto modo diversas; pues, la Constitución nuestra establece la existencia de los territorios nacionales que determinará el Congreso al fijar los límites provinciales, dejándolos fuera y no esperaba enriquecer los dominios del país con elementos extraños como punto principal de mira.

(1) Sarmiento, Obr. cit.

(2) Estrada, Obr. cit.

(3) J. V. González, “Manual de la Constitución”.

E. Unidos, en cambio, debía someterse a una discusión con distinto fundamento a la nuestra, como se ha visto, al pretender territorios, cuando los Estados particulares mostraban sus títulos, y, por otra parte, aspiraban a la incorporación de otros extraños.

Y así dice “podrá”, como un principio general que abarca todos los casos, sin perjuicio de la excepción siguiente con relación a los territorios de provincia, ningún caso más explícable de aplicación que el de las vastas zonas que la misma Constitución atribuye a la nación.

Es una situación expectante que se resolverá cuando éstas adquieran las condiciones de vida suficiente.

Podrá formarse nuevas provincias, como podría, también, integrarse las provincias con porciones de tierras nacionales; pero, como la evolución normal es la formación de nuevos organismos, como se ha comprobado, luego que el desarrollo aludido se haya operado, ese poder tórnase en deber si no se quiere llegar a una conclusión que repugna a la Constitución.

Si ésta, atribuye a la Nación todos los territorios que queden fuera de los límites que el Congreso asigna a las Provincias, disponiendo, al mismo tiempo, se dé una legislación especial de organización, administración y gobierno para los mismos (art. 67, inc. 14); si determina que ha de proveerse lo conducente a la prosperidad del país promoviendo la colonización de tierras de propiedad nacional (art. 67, inc. 16); si apresura ésta y la mayor población mediante la inmigración (art. 25, y 67, inc. 16); cumpliendo celosamente todas estas funciones con la premura y dedicación que la economía del país ha debido imponer, como se dejó establecido al principio, el ejercicio de todas estas funciones llevaría, sucesivamente, a hacer que los territorios aumenten su población. Y esto ha debido ser lo más pronto posible, so pena de incurrir el gobierno en negligencia culpable al no hacer lo que la Constitución considera necesario al país, y por tanto, obligatorio a su acción.

Ahora bien; cumplido todo eso, surge, como consecuencia, un hecho que el gobierno no puede dejar de contemplar: la población.

Si el Congreso usara, discrecionalmente, la facultad de “crear nuevas provincias” (art. 67, inc. 14), sin interpretar la armonía constitucional podría dejar que la población aumentara considerablemente en los territorios, sin

tomar providencia alguna; aun, habiendo anunciado que haría nuevas provincias cuando tuviesen 60.000 habitantes, sin borrar esa esperanza, podría, también, modificar el trazado de los territorios, reduciendo los existentes, con más de ese número, y los nuevos que resultasen dejarían de tener dicha población que reduciría de acuerdo con la nueva proporción territorial.

Todo esto podría hacerlo usando de sus facultades tal como están escritas, pero su consumación importaría un contrasentido.

Nuestro gobierno, después del movimiento esencialmente democrático de Mayo, ha ido adquiriendo caracteres bien definidos hasta concretarse en la forma del art. 1: representativo, republicano, federal...

Si por una situación especial del país, al tiempo de darse la Constitución, grandes extensiones estaban desiertas y, considerándolas en su estado habían de someterlas a un régimen transitorio en relación a él, la esperanza de aquélla no podía ser otra que colocarlas, a la brevedad posible, en los mismos términos de rendimiento y adelanto del resto del país. A ese efecto tomó las providencias pertinentes por las cláusulas citadas.

Analizados los caracteres del gobierno representativo republicano — que determina el derecho del pueblo de poner el gobierno en manos de personas delegadas por él, directa o indirectamente elegidas — nos encontramos que, por no ejercer el Congreso esa facultad de crear nuevas provincias, millares de habitantes estarán sustraídos al ejercicio de derechos esenciales en esa forma de gobierno (como hay, hoy, más de 300.000); de lo que resulta que, mientras las catorce provincias están regidas por el sistema federal, con todos los derechos políticos que la Constitución acuerda a sus habitantes, un área territorial que excede de 1.000.000 de k^2 está sometida a un centralismo imperfecto, sin que sus habitantes tengan participación alguna en las deliberaciones de gobierno y aunque soportan las mismas cargas y obedecen, como aquéllos, idénticos mandatos.

Esta situación de carácter excepcional debe ser interpretada, de acuerdo con la doctrina jurídica aplicable al caso, inclinándose al principio general.

De lo expuesto se desprende que el destino de los territorios, según el proceso que debe necesariamente operarse en ellos por las distintas posiciones en que los va colocando el

cumplimiento de las cláusulas constitucionales, está previsto y de ahí que sea una obligación del Gobierno Nacional, con su acción, dicho proceso.

Y si hemos de recordar, una vez más, las palabras de Sarmiento cuando sostenía que “sin derechos políticos que aseguren la libertad, la vida, la propiedad, el movimiento”,

no se podrá obtener quien vaya a labrar la tierra; medí-

tese después de la lectura de las páginas preceden-

tes, y se encontrará razón en las proposiciones

contenidas en ellas a fin de obtener el prove-

cho que se debe esperar de los terri-

torios, para su desenvolvimiento

y para la economía ge-

neral de la

nación.