

# Los límites interprovinciales en la Constitución Nacional. Aspectos jurídicos, políticos y técnicos en torno a su fijación

por LEOPOLDO M. A. GODIO<sup>(\*)</sup>

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. — II. LA LUCHA POR EL ESTADO FEDERAL Y EL ESTABLECIMIENTO DE LOS TERRITORIOS NACIONALES. — III. LA NATURALEZA DEL DISEÑO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE LÍMITES INTERPROVINCIALES. ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LÍMITES INTERPROVINCIALES: UN DELICADO EQUILIBRIO EN EL ORGANIGRAMA LEGISLATIVO-EJECUTIVO. — IV. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS LÍMITES INTERPROVINCIALES. — V. CRITERIOS DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR (ACTUAL INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL) FRENTE A CONTROVERSIAS LÍMITROFES INTERPROVINCIALES. LA TENDENCIA HACIA LA ESTABILIDAD DEL LÍMITE. V.a) LOS LÍMITES FLUVIALES. V.a.1) Corrientes y Santa Fe. V.a.2) Chaco y Corrientes. V.a.3) Neuquén y Río Negro. V.b) LOS LÍMITES TERRESTRES. V.b.1) Córdoba y La Pampa. V.b.2) Chaco y Salta. V.b.3) Salta y Formosa-Chaco. V.c) OTROS CRITERIOS ADOPTADOS EN TORNO A LA ESTABILIDAD DEL LÍMITE INTERPROVINCIAL. — VI. LA POSIBILIDAD DE DOTAR UNA PRECISIÓN DE LA LÍNEA DE FRONTERA PROVINCIAL. — VII. EL ROL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO ESCLARECEDOR DE LA REDACCIÓN CONSTITUCIONAL. JURISPRUDENCIA NACIONAL. — VIII. REFLEXIONES FINALES. — IX. BIBLIOGRAFÍA.

## I. Introducción

La actual conformación y regulación limítrofe de la República Argentina posee dos ámbitos relacionales: el exterior y el interior. El primero se caracteriza por los límites internacionales del Estado argentino, mientras que la segunda categoría se refiere a los límites interprovinciales y los correspondientes a los departamentales, en el supuesto dentro de cada una de las distintas jurisdicciones provinciales.

Con la sanción de la Constitución Nacional de 1853 no existían aún los denominados “Territorios Nacionales”, aunque el artículo 64 inciso 14 dispuso que correspondía al Congreso el arreglo definitivo de los límites del territorio de la Confederación y fijar los de las provincias, sin perjuicio de la organización, administración y gobierno de los propios Territorios Nacionales, que representaban casi la mitad del territorio nacional continental<sup>(1)</sup>. El ar-

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en EL DERECHO: *La Reforma Constitucional de 1994 y el federalismo argentino*, por ALBERTO R. ZARZA MENSAQUE, EDCO, 2004-667; *Federalismo y declaraciones de derechos. Primera Parte: Aproximaciones desde el derecho constitucional comparado*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2012-473; *Federalismo y declaraciones de derechos. Segunda Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1819-1853*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2012-589; *Federalismo y declaraciones de derechos. Tercera Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1853-1860*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2013-313; *El federalismo ante la responsabilidad patrimonial de los jueces*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2013-151; *Fortalecimiento del federalismo y los principios de cooperación leal y subsidiariedad*, por ROBERTO ANTONIO PUNTE, EDCO, 2013-591; *Federalismo y declaraciones de derechos. Cuarta Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1862-1916*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2014-585; *La necesidad del federalismo*, por JULIO CONTE-GRAND, ED, 264-699; *El federalismo, la justicia y el bien común*, por JUAN C. CASSAGNE, EDA, 2015-671; *Federalismo y declaraciones de derechos. Quinta Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1916-1949*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2015-613; *Federalismo y declaraciones de derechos. Sexta Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1949-1955*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2016-330; *Federalismo y declaraciones de derechos. Séptima Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1955-1983*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2016-594; *Federalismo y declaraciones de derechos. Octava Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1983-1994*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2017-310. Todos los artículos citados pueden consultarse en [www.elderechodigital.com.ar](http://www.elderechodigital.com.ar).

(\*) Abogado, Magister en Relaciones Internacionales y Doctor (tesis sobresaliente, *summa cum laude*, en área historia del derecho, con recomendación al Premio Facultad y publicación, Universidad de Buenos Aires). Doctor en Ciencias Jurídicas (tesis sobresaliente, *summa cum laude*, en área derecho internacional, con recomendación de publicación, Pontificia Universidad Católica Argentina). Profesor de Derecho Internacional Público de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Las opiniones expresadas por el autor solo revisten carácter a título personal y no comprometen a institución u organización alguna.

Nota adicional: el autor desea agradecer especialmente a Carlos J. Laplace, por facilitar una copia de su extraordinaria tesis doctoral, debidamente referenciada.

(1) Estas extensiones cubrían el 43 % de la superficie continental argentina y estaban bajo el control del gobierno central. Su fundamento

título en cuestión no fue objeto de cambio sustancial en la incorporación bonaerense en 1860, ya que tan solo se alteró la numeración del artículo 64 al 67 y se modificó la expresión “Confederación”, que dejó lugar a “Nación”, manteniéndose el resto inalterado también en la actual redacción del artículo 75 inciso 15.

Sin embargo, a pesar de su aparente sencillez, este inciso contiene aspectos muy sensibles referidos a la conformación y el diseño del Estado argentino —que tienen su fundamento, incluso, desde el propio Preámbulo de la Constitución en lo referido a la constitución de la unión nacional y la consolidación de la paz interior— a la que se adicionan interpretaciones posteriores que, al momento de su aplicación, se han nutrido de doctrina y práctica proveniente del derecho internacional.

Es por esta razón que juzgamos necesario analizar esta disposición en particular, en la creencia de que tiene aún bastante por decir en la reflexión de los constitucionalistas al cumplirse el trigésimo aniversario de la reforma constitucional argentina de 1994.

## II. La lucha por el Estado federal y el establecimiento de los Territorios Nacionales

Los sucesivos intentos de establecer, definitivamente, la base jurídica nacional a través de una organización constitucional es una cuestión mucho más profunda que las diferencias políticas e ideológicas entre los unitarios, por una parte, que buscaban un poder centralizado en Buenos Aires; y los federales, por la otra, que no se conformaban con un precario ordenamiento de pactos interprovinciales.

El desarrollo del combate en Caseros y al año siguiente en la boca del río Salado tuvo como vencedor a los federales y marcó el desarrollo de los acontecimientos de 1853, en particular, la labor de la Comisión Redactora que no podía escapar a la experiencia vivida, por cuanto “(...) se adaptaba a las necesidades del país, a la vez que servía de corrección al estado inorgánico que cesaba, en su doble función de reflejar los hechos y normar los usos”<sup>(2)</sup>.

Promulgada la Constitución Nacional, el 25 de mayo de 1853, se logró una organización institucional pero la negativa de Buenos Aires obligó a la clausura de la asamblea por parte de Urquiza. No fue hasta la batalla de Cepeda y el ulterior pacto celebrado en San José de Flores de 1959 —las condiciones allí previstas— que se logró la reincorporación de la provincia faltante, aunque la victoria de los bonaerenses en la batalla de Pavón de 1861 terminó de definir el sistema federal, al menos en lo formal.

En esa época, la ley 80 de organización y distribución de ministerios nacionales (1856) le asignaba al Poder Ejecutivo aquellos asuntos referidos a los límites provinciales, la creación de nuevas provincias, su unión o división, como también las cuestiones referidas a la división en departamentos, distritos, creación de municipalidades, ciudades, villas y designación de capitales a cargo del Ministerio del Interior.

La descripción de todo lo anterior es un reflejo de las tensiones que se proyectan en el devenir —aún hoy en día— de nuestra vida constitucional. En efecto, la aclaración de la posesión del territorio por parte de la Argentina en el ámbito externo —tal como ocurrió, por ejemplo, con un sector disputado con Paraguay<sup>(3)</sup>— y en el ámbito interno —con el inicio de la campaña del desierto, en la región pampeana y la Patagonia— que coincide, en esen-

jurídico era la ley 28, que atribuía “[...] todos los territorios fuera de los límites o posesiones de las provincias son nacionales”.

(2) Ruiz Moreno, Isidoro J., *La lucha por la Constitución*, Buenos Aires, Astrea, 1976, pp. 369-374.

(3) A través del Tratado Irigoyen-Machain de 1876, que acordó señalar al río Paraná como límite, al tiempo que Paraguay renunció al sector entre los ríos Pilcomayo y Bermejo, progresos posibles una vez finalizada la Guerra de la Triple Alianza y el sometimiento de un sector de la frontera a arbitraje, cuyo laudo fue emitido por Hayes, Presidente de los Estados Unidos, en 1878. Cfr. Godio, Leopoldo M. A., “Cuestiones limítrofes de la República Argentina”, en Luis F. Castillo Argañarás (dir.), *Tratado de Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Errepar, 2024, p. 416.

cia, con el periodo conocido de la Organización Nacional (1852-1880).

En el caso de la Patagonia, el sector dirigente nacional empleó la estructura político-administrativa de los Territorios Nacionales a todo espacio sometido o por someter a la autoridad de la Nación y no a la de ninguna de las provincias existentes, cuestión que luego daría inicio a unidades administrativas *sui generis* no exenta de transacciones entre provincias y Nación hasta 1884<sup>(4)</sup>.

En otras palabras, a medida que el Estado comenzaba a ejercer la posesión sin cuestionamiento, aparecieron los primeros territorios federales y las consecuentes disposiciones sobre su organización y límites provisorios. Por caso, mediante las leyes 947 y 954, en 1875 se dividen los Territorios Nacionales en secciones a ambas márgenes del río Chubut y en 1878 se fija el límite de las tierras nacionales al exterior de las fronteras provinciales de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y San Luis. En ese mismo periodo se establece la gobernación en el territorio de la Patagonia, con asiento en Mercedes de Patagones, bajo dependencia del Ministerio de Guerra y Marina<sup>(5)</sup>.

Casi simultáneamente, la región del Chaco fue objeto de varias disposiciones, ya que la ley 686 (1874) había dispuesto su territorio sobre la derecha del río Paraná – entre el río Bermejo y Arroyo el Rey– hasta la sanción de la ley 1262 (1882), que crea formalmente el territorio El Chaco –integrado por los entonces Territorios Nacionales de Formosa y Chaco–, cuyos límites subsistieron hasta su provincialización. Por esos años, también se fijan los límites de Corrientes a través de la ley 1149 (1881), al tiempo que se crea y organiza el territorio nacional de Misiones<sup>(6)</sup>.

En otras palabras, no es sino hasta la sanción de la ley 1532 (1884) que estableció los límites de los Territorios Nacionales –segregando algunos de los sectores que hemos referido– y puso fin al dictado de normas provisorias aisladas destinadas a la creación, administración y límites de los territorios existentes a medida que se creaban.

Esta ley fue la primera en su tipo con carácter general y sirvió para fijar los límites de los Territorios Nacionales con las provincias colindantes de Salta, Santiago del Estero, Santa Fe, San Luis y Córdoba, concibiendo a las más recientes posesiones –con fundamento en la percepción generalizada de que solo la Nación contaba con los recursos para incorporar estos espacios– como:

“(…) dependencias centralizadas del Ejecutivo Nacional, mediante una transacción con las provincias limítrofes con la frontera sur y en razón de la potencialidad exclusiva del Estado federal para operar en ellos la nacionalización... de los nuevos espacios [y sus medios para lograrlo...] una pronta provincialización, una presencia preeminente y activa del Estado nacional en ellos, la vinculación entre los Territorios y el Congreso de la Nación mediante delegados sin voto... y el nombramiento, con acuerdo senatorial, de gobernadores con amplios poderes... según el modelo de la *Ordinance of the Government of the United States' Territory of the Northwest of the Ohio River* de 1784... Sin embargo, esa iniciativa basada en la experiencia estadounidense y en el derecho constitucional de representación que amparaba a los ciudadanos de los Territorios fue rechazada por inconstitucional, híbrida e innecesaria a los ojos de la mayoría de los legisladores nacionales”<sup>(7)</sup>.

En las décadas siguientes, el régimen se mantuvo firme en su intención aunque sus resultados eran lentos en cuanto a los objetivos parciales de institucionalización y eficacia, tal como se advierte en los mensajes presidenciales de Roca y Juárez Celman. Posteriormente, Sáenz Peña advirtió la necesidad de una reforma estructural de los Territorios Nacionales y su diversidad para, cuanto antes, aumentar el número de nuestras provincias; aunque fue Roca –en su segundo gobierno, y que explica los leves cambios en la ley 3727 de organización ministerial– quien observó las deficiencias para que estos territorios puedan completar cuanto antes su evolución con auxilio nacional y alcanzar carácter de entidad política independientes conforme la Constitución<sup>(8)</sup>.

Lo anterior se tradujo en la implementación de reformas menores que no buscaban modificar el fondo de la cuestión hasta inicios del siglo XX, en que se buscó centralizar el poder político en el Poder Ejecutivo. Su resultado fue “(...) la parálisis institucional de los Territorios y su cristalización como espacios coloniales internos”<sup>(9)</sup>.

Ello explica que, posteriormente, en 1904 –y no exento de polémica–, el Poder Ejecutivo Nacional decretó la división administrativa de los Territorios Nacionales que determinó, explícita e implícitamente, futuros tramos limítrofes<sup>(10)</sup>.

Durante ese periodo, el 9 de enero de 1900, el Congreso sancionó la ley 3006, que estableció al denominado “Territorio de los Andes”, como consecuencia del acuerdo preliminar con Bolivia respecto de la Puna de Atacama también pretendida –y ocupada de facto en ese momento– por Chile. Esta extensión fue cedida, en 1943, a las provincias colindantes de Salta, Jujuy y Catamarca<sup>(11)</sup>.

Las últimas etapas se corresponden con la ley 17.324, restablecida por la ley 21.583, que creó la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales. Ramella agrega que a su gestión se sancionaron las leyes 22.184 y 22.200 que fijan, respectivamente, por un lado, los límites entre La Rioja y San Luis; y entre Mendoza y San Juan, por el otro<sup>(12)</sup>.

Actualmente, todo el territorio argentino está formado por provincias y no quedan territorios o gobernaciones nacionales. El último fue Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (hasta 1991); mientras que la Ciudad de Buenos Aires –sede de la Capital Federal– posee un gobierno autónomo y constituye un nuevo sujeto distinto al Estado federal, aunque equiparable a las provincias. De este modo es que se puede conceptualizar al territorio nacional, tal como afirma Badeni, como la suma de los territorios federalizados, los Territorios Nacionales y el espacio físico correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires “(...) en su calidad de ente constitucional dotado de autonomía derivada”<sup>(13)</sup>. Este razonamiento es coincidente con Gelli, para quien:

“Los Territorios Nacionales constituían parcelas administrativas de la Nación, bajo la jurisdicción del Estado federal que las organizaba... esos Territorios Nacionales se fueron provincializando e integraron en un pie de igualdad con las provincias históricas, a la federación argentina... [aunque] el proceso político-institucional de provincialización acabó con los Territorios Nacionales en la República Argentina, quedan bajo jurisdicción federal la denominada por nuestro país Antártida Argentina... y, por lo menos en la declaración formal y la reivindicación histórica y jurídica, el territorio de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur...”<sup>(14)</sup>.

Respecto al comentario anterior y en lo referido al sector antártico argentino, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la ley 23.775, razón por la cual en nuestra legislación interna el territorio se encontraría bajo jurisdicción provincial. Sin embargo, es correcto que el artículo 2º de la ley referida subordina esas cuestiones a los tratados que efectivamente se concluyan –y entren en vigor– y las actividades del Estado argentino en la Antártida caen bajo jurisdicción federal. En otras palabras, son las actividades y no el territorio lo que reviste carácter federal, más allá del régimen del Tratado Antártico de 1959 y el posterior desarrollo de su Sistema<sup>(15)</sup>.

En definitiva, pueden ensayarse diferentes teorías y críticas al camino recorrido, pero en nuestra opinión la creación de los Territorios Nacionales puede ser entendida como un esquema jurídico general apto para un ejercicio de dominio soberano y transitorio en estos espacios en general, sin desconocer el contexto político de su gestación y seguimiento, ni la existencia de defectos políticos en su implementación al ignorar las particularidades regionales.

(9) *Ibidem*, p. 86.

(10) También presenta polémica la ley 18.501, de 1969, que fija el límite entre las provincias de Neuquén y Río Negro, quedando pendiente su demarcación.

(11) D’Andrea, Ramón, *supra* nota 5, p. 27.

(12) Ramella, Pablo A., *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1982, p. 722.

(13) Badeni, Gregorio, *Derecho Constitucional*, 2da. ed., Buenos Aires, La Ley, 2006, p. 362.

(14) Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 4ta. ed., Buenos Aires, La Ley, 2013, p. 188.

(15) Godio, Leopoldo M. A., “Las actividades mineras en la Antártida: régimen actual y potenciales desafíos”, *Cuadernos de Derecho Internacional*, N° XIV, 2021, pp. 137-139.

(4) Navarro Floria, Pedro L., “La nacionalización fallida de la Patagonia Norte, 1862-1904”, *Quinto Sol*, N° 7, 2003, pp. 63-64.

(5) D’Andrea, Ramón, *Cuestiones de límites interprovinciales, antecedentes históricos. Línea Barilari: fijación y demarcación*, Salta, Comisión Bicameral Examinadora de Obras de Autores Salteños, 1996, p. 25.

(6) *Ibidem*, pp. 25-26.

(7) Navarro Floria, Pedro L., *supra* nota 4, pp. 65-67.

(8) *Ibidem*, pp. 68-69 y 85-86.

### III. La naturaleza del diseño constitucional en materia de límites interprovinciales. Antecedentes y marco jurídico de la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales: un delicado equilibrio en el organigrama legislativo-ejecutivo

El punto anterior es el antecedente y el contexto necesario para explicar un desarrollo paralelo y aproximarnos a esclarecer el funcionamiento del artículo en examen. En lo que nos interesa, la norma constitucional refiere una competencia que parece clara a cargo del Congreso: fijar los límites de las provincias y crear otras nuevas en los eventuales Territorios Nacionales y aprobar las decisiones que adopten las provincias al dividirse o fusionarse<sup>(16)</sup>.

Lo anterior se traduce en una estrategia de solución cuya claridad se advierte cuando, al sancionarse la Constitución de 1853, existían catorce provincias con cuestiones de límites interprovinciales pendientes que solo podía concluir el Congreso.

La inmediata sanción de la ley 28 en 1862, en concordancia con el entonces artículo 67 inciso 14, estableció que todos los territorios existentes más allá de los límites o posesiones provinciales revestían carácter nacional desde el 1º de mayo de 1853, y que el Poder Ejecutivo solicitaría a las provincias la información necesaria para fijar los límites de sus respectivas provincias.

Ello hizo creer que esta labor se iniciaría sin demoras, más cuando las provincias se abocaron a elaborar los respectivos informes de situación de necesaria remisión al legislativo, “(...) para lo cual se designan en cada caso, y en cada provincia, comisiones encargadas de estudiar todos los antecedentes sobre límites, cuestiones aún pendientes, zonas territoriales que les pertenecen pero sin ejercitar en ellas la posesión que les corresponde (...) los títulos que en su mayoría constituyen las actas de fundación (...)”<sup>(17)</sup>.

Sin embargo, el Congreso no inició con la resolución de estas cuestiones y se especula que ello pudo obedecer a “(...) la falta o contradicción de antecedentes, la obscuridad o deficiencia de las actas (...)” hasta 1882, año en que se sanciona la ley 1168 que habilitó el arreglo interprovincial a través del arbitraje, la mediación, la transacción o cualquier otro medio pacífico conveniente que, una vez concretado, debía elevarse con todos los antecedentes para su aprobación por el parlamento nacional<sup>(18)</sup>.

Fue así que las provincias comenzaron a arreglar sus respectivas cuestiones –en el plazo de dos años previsto por la ley 1168 y su prórroga, por otros dos años, por la ley 1447– a través del arbitraje de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), al arbitraje del Poder Ejecutivo, a la decisión del Ministerio del Interior<sup>(19)</sup>.

En ese tiempo, durante 1884 se inicia el trámite parlamentario del proyecto de Territorios Nacionales elaborado por el Poder Ejecutivo. Allí se realizó un examen de los innumerables antecedentes y experiencias comparadas que permitiesen abordar las discrepancias, ya que los límites que figuraban para el territorio de Formosa, El Chaco y La Pampa se superponían con los pretendidos derechos –fundados en argumentos históricos, actas de fundación, ocupación anterior o cuestiones geográficas– de provincias colindantes como Santa Fe, Santiago del Estero, Mendoza, San Luis y Córdoba. En efecto:

“(...) Los límites del territorio de El Chaco fueron impugnados por la provincia de Santa Fe, y Santiago del Estero... En tanto que Mendoza, San Luis y Córdoba exigían que el límite con el territorio de La Pampa debía modificarse... hacia el Sud... Y los límites asignados al territorio de Formosa afectaban a la provincia de Salta, al establecer el proyecto que el límite en el Sud era el río Bermejo hasta su desembocadura... La Pampa tenía en el proyecto, como límite, al Norte del paralelo... que divide el territorio nacional de las provincias de Mendoza, San Luis, Córdoba y Santa Fe”<sup>(20)</sup>.

En la discusión parlamentaria se solucionaron algunas de estas peticiones a través de concesiones entre las provincias referidas y se modificó, de manera aceptable para ellas, el inciso 9º del proyecto del Poder Ejecutivo y se aprobaron las enmiendas.

(16) Gelli, María Angélica, *supra* nota 14, p. 187.

(17) D’Andrea, Ramón, *supra* nota 5, p. 43.

(18) *Ibidem*, p. 44.

(19) En ese período se sancionaron las primeras leyes sobre límites interprovinciales, que fijaron los límites que involucraron a Corrientes, Santa Fe y Santiago del Estero.

(20) *Ibidem*, pp. 31-32.

Sin embargo, parte del límite entre El Chaco y Santiago del Estero fue modificada poco tiempo después con la sanción de la ley 4141 (1902) y ha sido objeto de posteriores interpretaciones controversiales, ya que es considerada como aplicable a los límites de Salta- Santiago del Estero; y a los de Chaco-Salta:

“(...) teniendo en cuenta la redacción no muy clara de la misma... El error lo cometió la Comisión Bicameral de la ley 12.251, año 1935, al emitir dictamen en el caso Salta-Santiago del Estero... con lo que se priva a Salta de un importante sector territorial. Y volvió a cometer ese error la provincia de El Chaco, cuando promovió demanda por límites contra la provincia de Salta... Quien advirtió el error fue la Comisión Nacional de Límites, que... analizó con detenimiento el origen de la ley 4147, y fue favorable a la provincia de Salta”<sup>(21)</sup>.

Esta situación coincidió con una etapa en la que el Congreso Nacional se encargó de estas cuestiones –ya que era donde las provincias debían acudir– pero las críticas e interpretaciones controversiales no cesaron con la creación de una Comisión Técnica Especial (CTE), con el objeto de dictaminar respecto de su fijación en aquellos asuntos pendientes entre sí o con los Territorios Nacionales. Los estudios y conclusiones elaborados por la CTE contenían agregados técnicos y debían ser remitidos al parlamento nacional para su aprobación. En julio de 1943, el decreto 3301 dio por finalizadas las funciones de la CTE<sup>(22)</sup>.

El artículo 3º del último decreto autorizó su reemplazo técnico por parte del Instituto Geográfico Militar (IGM), quien en lo sucesivo realizará estas labores y así comenzará a colaborar en la definición de las líneas limítrofes interprovinciales en disputa<sup>(23)</sup>. Es en ese tiempo que se firma el decreto 10.652 (1946), que facultaba la gestión de acuerdos entre los gobiernos provinciales y autorizaba al IGM a emitir dictámenes.

Posteriormente, el artículo 14 de la Ley de Ministerios 16.956 (1966) estableció la competencia del Ministerio del Interior para estos asuntos; y al año siguiente, durante la administración de la Revolución Argentina, la sanción de la ley 17.324 creó la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales (CNLI), con el objeto de asesorar en la determinación de las cuestiones limítrofes pendientes entre las provincias interesadas. En una de sus primeras sesiones, la CNLI oficializa las cincuenta cuestiones que iban a ser materia de análisis y aprobado su reglamento de funcionamiento notificó a las provincias para concurrir a una audiencia conciliatoria que, en caso de fracasar, emplazaba a las provincias a establecer sus pretensiones y ofrecer prueba de que, una vez producida y luego de los respectivos alegatos, se elaboraba un dictamen que incluye el trazado del límite, tanto en lo jurídico como en lo cartográfico<sup>(24)</sup>.

En otras palabras, en cada caso particular, la CNLI convocaba a los representantes de las entidades provinciales para intentar conciliar, fijar o demarcar de forma común sus respectivos límites<sup>(25)</sup>. De no llegar a un acuerdo, analizaba la documentación y pruebas aportadas por las partes –o requeridas también de oficio por la CNLI– y procedía a elaborar un dictamen, posteriormente puesto a consideración del Ministerio del Interior y elevado al Poder Ejecutivo para su aprobación<sup>(26)</sup>.

Al concluir la etapa de la Revolución Argentina (1966-1973) que había establecido un Estatuto de pretendido rango constitucional –con la supresión de la división de poderes prevista en la Constitución Nacional de 1853-1860 y su concentración en el Jefe de Estado designado por la Junta Revolucionaria–, el restablecimiento de la actividad parlamentaria en 1973 ocasionó la disolución

(21) *Ibidem*, p. 34.

(22) La comisión había recibido sucesivas prórrogas mediante leyes 12.545 (1938), 12.633 (1940) y 12.744 (1942).

(23) Durante este período el IGM emite dictámenes en gran parte de asuntos conflictivos como Salta-Formosa, Salta-Chaco, Salta-Tucumán y Salta-Catamarca, entre otros.

(24) D’Andrea, Ramón, *supra* nota 5, pp. 49-56.

(25) En estos supuestos se incluyen, por ejemplo, los casos de Salta-Santiago del Estero y Salta-Catamarca en el tramo Vicuñaorco y Cerro Cajón. *Ibidem*, p. 57.

(26) El IGM y la Dirección General de Provincias de la Secretaría de Estado de Gobierno podían brindar apoyo administrativo y técnico. La labor de la CNLI colaboró en la determinación de los límites interprovinciales de Catamarca y La Rioja (ley 18.533, de 1969), Catamarca y Salta (ley 18.500, de 1969), Mendoza y San Luis (ley 18.498, de 1969), Neuquén y Río Negro (ley 18.501, de 1969), Formosa y Salta (ley 18.372, de 1969), Buenos Aires y Río Negro (ley 18.331, de 1969), La Pampa y Córdoba (ley 18.288, de 1969) y Chaco y Salta (ley 18.229, de 1969).

de facto, sin norma derogatoria, de la CNLI. No obstante, con el golpe militar de 1976 se sancionó la ley 21.583 que rehabilitó la labor de la CNLI dentro del organigrama del Ministerio del Interior, aunque con un nuevo funcionamiento interno<sup>(27)</sup> y que estuvo en funciones hasta el 10 de diciembre de 1983<sup>(28)</sup>, año en que la actividad de fijación retorna al Congreso de la Nación.

Lo anterior no implica que la CNLI desconociese la Constitución ni su importancia, ya que incluso llegó a aclarar –en uno de sus dictámenes– que correspondía al Congreso Nacional esta atribución, por cuanto:

“(…) deberá necesariamente sujetarse a derecho respetando las legítimas pretensiones de las provincias. En aquellos casos en que preexiste una indefinición o imprecisión objetivamente insalvable en una delimitación interprovincial, la facultad del Congreso no podrá interpretarse como una actividad discrecional de éste, ante esta situación particular no sería válido apartarse del derecho a los efectos de evaluar las actividades estadales tendientes a consolidar una mejor titularidad”<sup>(29)</sup>.

Sin embargo, ello no significa que el parlamento nacional intervenga como árbitro o decisor, sino que reviste carácter de circuito oficial a través de la composición de una cámara bicameral *ad hoc* –conformada por legisladores de ambas cámaras y representando los distintos bloques políticos– para la elaboración de un dictamen (luego de recabar todos los antecedentes históricos y legales pertinentes) que se constituya en proyecto de ley dedicado a fijar un límite interprovincial en concreto por parte del Congreso, tal como lo establece la Constitución.

De este modo es posible comprender, con una interpretación cuidadosa, que lo anterior no es más que una consecuencia de una clara y correcta observancia del actual artículo 75 inciso 15 de la Constitución Nacional. En efecto, Badeni aclara que los “límites interprovinciales” son “fijados” exclusivamente por el Congreso y que su redacción responde a los antecedentes históricos y la situación preexistente a la Constitución de 1853-1860, toda vez que esta potestad:

“(…) ya fue ejercida respecto de las provincias existentes, de modo que no puede ser aplicada nuevamente sin la conformidad de las legislaturas de las provincias afectadas. Asimismo, y aunque las provincias decidan acordar la modificación de sus límites territoriales, tal decisión no es válida sin la expresa aprobación de una ley del Congreso Nacional”<sup>(30)</sup>.

Lo anterior es coherente con la atribución del Congreso Nacional en el artículo 13 de la Constitución Nacional, aunque ello no constituye de modo alguno un incremento del espacio geográfico del Estado federal. No obstante, Badeni afirma que existe una insinuación, en el artículo 121 (luego de la reforma de 1994), ante el supuesto de Estados soberanos que decidan incorporarse a la República Argentina como provincia. Ello ocasionaría un incremento territorial e institucional de la federación, que solo podría asimilarse al supuesto del antiguo artículo 104 y la incorporación de la provincia de Buenos Aires en 1860, por cuanto “(…) la creación de una provincia importa asignar todo o parte del territorio correspondiente a otra u otras provincias, es indispensable el consentimiento previo de la legislatura provincial (...)”<sup>(31)</sup>.

Finalmente, resta aclarar que la reforma constitucional de 1994 no alteró la redacción de 1860, aunque se ha advertido que “La atribución *histórica* del Congreso de la Nación enderezada a fijar los límites de las provincias (...) debe armonizarse con el párrafo final del art. 124 (...) en tanto esta norma reconoce que ‘corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio’ (...)”<sup>(32)</sup>.

#### IV. La situación actual de los límites interprovinciales

El IGM fue transferido, en 2009, al sector civil y pasó a denominarse Instituto Geográfico Nacional (IGN)<sup>(33)</sup>.

(27) Decreto 3497/77 (1977).

(28) En este período, la CNLI determinó los límites interprovinciales de La Rioja-San Juan (ley 22.184, de 1980), Catamarca-Santiago del Estero (ley 22.742, de 1983) y Córdoba-Santiago del Estero (ley 22.789, de 1983).

(29) D’Andrea, Ramón, *supra* nota 5, p. 58.

(30) Badeni, Gregorio, *Derecho Constitucional*, 2da. ed., Buenos Aires, La Ley, 2006, p. 320.

(31) *Ídem*.

(32) Gelli, María Angélica, *supra* nota 14, p. 188.

(33) Decreto 554/2009.

Entre sus objetivos, funciones y áreas de trabajo, nos interesa destacar que se encarga de la representación de los límites, atento su responsabilidad en la confección de la cartografía oficial de la República Argentina a partir de la información provista por distintas áreas de la administración pública<sup>(34)</sup>.

En efecto, el vínculo entre esta labor del IGN y nuestro tema de análisis es que la representación de los límites provinciales requiere, como punto de partida, el fundamento de una ley aprobada por el Congreso Nacional.

Según el IGN –ente autorizado oficialmente para la publicación de cartas y mapas concernientes a todo el territorio de la República Argentina–, existen límites que, si bien están publicados en la cartografía de manera gráfica, no están validados por la institución, tal como ocurre, por ejemplo, con tramos circundantes a la provincia de Neuquén<sup>(35)</sup>.

En la actualidad, existen alrededor de cuarenta cuestiones pendientes entre provincias argentinas que dificultan la representación cartográfica de los límites interprovinciales, obedeciendo ellas a tres motivos: 1) la ausencia de legislación nacional específica; 2) legislación sin cartografía anexa o de imposible acceso a ella; y 3) imprecisiones en la cartografía (geodésica, georreferencial o de otro tipo) o en la normativa o entre texto y cartografía.

Asimismo, puede ocurrir que se presenten inconvenientes para la validación de criterios, por ausencia de definición o por aplicación de criterios heterogéneos no normalizados, que afectan a su precisión, en otras, que se traducen en distintas condiciones: 1) límite interprovincial con marco legal validado; 2) límite interprovincial con marco legal no validado; o 3) límite interprovincial carente de marco legal<sup>(36)</sup>.

En definitiva, el problema de la atribución exacta del territorio a través de las tareas de demarcación necesarias para el establecimiento de los límites interprovinciales requiere, previsiblemente, de un adecuado conocimiento del terreno para el caso en particular y ello significa que, en ocasiones, la controversia no se resume a cuestiones pendientes como puramente jurídicas o de derecho.

#### V. Criterios del Instituto Geográfico Militar (actual Instituto Geográfico Nacional) frente a controversias limítrofes interprovinciales. La tendencia hacia la estabilidad del límite

El problema de la atribución exacta del territorio a través de las tareas de demarcación necesarias para el establecimiento de los límites interprovinciales requiere, previsiblemente, de un adecuado conocimiento del terreno para el caso en particular.

Aunque se trata de una labor imposible de referir en cada caso, es posible sintetizar –con algún grado de generalidad– los principales criterios de solución basados en criterios técnicos y el derecho aplicable en concreto.

##### V.a) Los límites fluviales

En general, han existido casos en que la delimitación jurídica sobre espacios fluviales menciona, simplemente, al límite constituido por un río sin aclarar cuál línea es la aplicable (ej.: de la ribera, del medio o del thalweg), omitiéndose incluso la situación de islas en el cauce del río<sup>(37)</sup>.

Esta indeterminación hizo necesario precisar algún criterio objetivo de atribución, sin dejar de considerar la situación de islas en que distintas provincias realizaban actos demostrativos de posesión ininterrumpida y soberanía<sup>(38)</sup>.

El IGM consideró que, de conformidad con las normas generalmente aceptadas para límites fluviales navegables, era conveniente adoptar la línea del thalweg (la serie ininterrumpida de sondeos más profundos), por cuyo eje debe

(34) Ley 22.963. La información atinente a la representación de los límites internacionales es transmitida por la Comisión Nacional de Límites Internacionales del Ministerio de Relaciones, Comercio Internacional y Culto de la Nación (CONALI).

(35) Decreto-ley 18.501/69.

(36) Cimbaro, Sergio; Vescovo, Adriana & Zambrand, Pablo, “Límites interprovinciales: Su representación gráfica en la cartografía oficial”, *El ojo del cóndor*, N° 8, 2017, pp. 62-63.

(37) Ver leyes 1149 (1881) y 1532 (1884).

(38) Por caso, en la atribución de secciones e islas del río Paraná entre Corrientes, por un lado, y de Chaco y Santa Fe, por el otro, se dividió el recorrido del río en trece tramos y luego de las presentaciones de posición provinciales se advirtió que solo seis de ellos eran controvertidos.

correr la divisoria<sup>(39)</sup>. De este modo, se evitó la utilización del sistema de la línea del medio del río (o línea media) que obligaba a dividir las islas de su lecho en varias fracciones e incluso en pequeñas parcelas<sup>(40)</sup>.

#### V.a.1) Corrientes y Santa Fe

Sobre la base de un informe del IGM de 1956, se afirma que la línea demarcada por el thalweg es, en general, la misma que sigue el canal principal de navegación, aunque advierten que su recorrido puede variar –un fenómeno que no resulta extraño en el río Paraná– y originar islotes y bancos a través de aluvión. Por esta razón, se presentaron casos en que el thalweg pasaba inicialmente por un costado de una isla y que, posteriormente, cambió al lado opuesto<sup>(41)</sup>.

Esta situación ocasionará, probablemente, problemas territoriales ante la reiteración de hechos semejantes. Sin embargo, conforme a “(...) las reglas preexistentes que rigen estas cuestiones, cuando un río limítrofe cambia de curso ‘subsiste la línea divisoria por el lecho abandonado’, salvo expreso acuerdo contrario entre las partes”<sup>(42)</sup>.

El IGM siempre ha opinado con un criterio práctico y estable, incluso hasta tanto no quede establecida en forma jurídica, clara y general la línea de las jurisdicciones provinciales, en vista de los defectos en algunas leyes y decretos. En razón de ello ha considerado que los gobiernos de las provincias procedan a concertar acuerdos entre sí, con el fin de normalizar (aunque sea transitoriamente) las situaciones de esta naturaleza, entendiendo a estos límites resultantes como estables ante una modificación ocasional del thalweg, considerándolos prácticamente “definitivos”, faltando para serlo la ulterior aprobación del Congreso.

Asimismo, el IGM destaca que “(...) de acuerdo con los principios consagrados en derecho público (...) cuando se establece como límite entre dos Estados un río navegable (...) [de utilizarse el thalweg] es la regla universalmente aceptada. Después de observar que el ‘thalweg’ del río Paraná ‘es susceptible de sufrir cambio’ (...) la cuestión de límites puede resolverse ‘tomando como línea definitiva el thalweg existente actualmente, no debiendo en consecuencia sufrir cambio alguno los límites si aquel llegara a cambiar circunstancialmente’”<sup>(43)</sup>.

En el caso puntual de Corrientes-Santa Fe, ambas provincias invocaron la tesis del thalweg o canal principal de navegación como principio de solución, aunque admitiéndose las siguientes excepciones: 1) acuerdo en contrario; 2) posesión consentida aunque la isla se encuentre fuera del sector del canal de navegación; o 3) posesión de hecho permanente y de larga data<sup>(44)</sup>.

Respecto de las islas de difícil determinación y atribución, debe optarse por la solución más práctica e indicada para que ella no origine inconvenientes posteriores en cuanto a venta, arrendamiento o parcelamiento, con el consiguiente perjuicio para su explotación. En estos casos, debe tenerse en consideración la posesión de larga data, la ausencia de protestas y la inscripción en los registros inmobiliarios<sup>(45)</sup>.

#### V.a.2) Chaco y Corrientes

En la demarcación entre ambas provincias a través del río Paraná se advirtió que la legislación contenía referencias de delimitación defectuosas al expresarse, simplemente, que el límite era el mencionado río sin aclarar el tipo de línea aplicable<sup>(46)</sup>. En esencia, aplicó el mismo temperamento exacto que el empleado entre Corrientes-Santa Fe.

#### V.a.3) Neuquén y Río Negro

En los tramos pertenecientes al río Limay, se atraviesan islas y embalses artificiales (Arroyito, El Chocón, Pichi Picún Leufú y Alicurá). Allí el IGN informó ausencia

de información para identificación de islas y los casos que involucran a embalses no previstos al momento del decreto-ley 18.501/69.

Para estos supuestos, el IGN adoptó criterios de graficación prolongando la línea limítrofe de las islas y, respecto de los embalses artificiales, se recurrió a cartografía anterior de cada zona, siguiendo la línea que el río tenía en aquellas épocas<sup>(47)</sup>. La fijación de la línea aún está pendiente.

#### V.b) Los límites terrestres

En esta categoría de territorio se presentan conflictos limítrofes provinciales relevantes, ya que en muchos vértices o lados que delimitan los permisos o concesiones del negocio de hidrocarburos sitúan esos límites interprovinciales (Colonna & Álvarez, 2015: 78)<sup>(48)</sup>.

#### V.b.1) Córdoba y La Pampa

Sus límites debieron ser aclarados en cuanto al establecimiento de la línea, atento algunas omisiones sin que ello implique una modificación, sino tan solo “(...) salvar a los efectos de poder establecer en debida forma los actuales límites del mencionado territorio”<sup>(49)</sup>. Esta definición “(...) no tiende a introducir cambios materiales en las líneas divisorias establecidas, sino que ella se concreta a determinarlas de conformidad con la realidad de los hechos derivados de su trazado y amojonamiento por las distintas comisiones que intervinieron en las respectivas tareas de deslinde”<sup>(50)</sup>.

#### V.b.2) Chaco y Salta

Estas provincias están divididas por una línea trazada en 1911 y posteriormente se comprobaron diferencias con el “Mojón Límite Palmarcito”, una marca material en el terreno que representa un punto del límite entre ambas. Al respecto, el IGM consideró que “(...) no cabe duda que se debe colocar el mojón en las cartas de acuerdo con esa longitud indicada. La longitud diferente que le fue atribuida (...) ya no puede ser base para trazar el límite, dado que este límite está materializado en el terreno en una manera que no fue impugnada hasta ahora (...) si no se observara ese temperamento (...) habría que cambiar continuamente los mojones límites basados en operaciones geodésicas y no habría nunca un límite fijo, pues siempre es posible mejorar esas operaciones por determinaciones más precisas”<sup>(51)</sup>.

#### V.b.3) Salta y Formosa-Chaco

Entre estos territorios, la línea al oeste de las últimas provincias pasa por la línea meridiana del fuerte Belgrano establecida mediante ley 1532 (1884), la que fue ratificada, tal como mencionamos anteriormente, por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional en 1904.

#### V.c) Otros criterios adoptados en torno a la estabilidad del límite interprovincial

Aunque entre algunas provincias argentinas no existen incertidumbres en cuanto al recorrido de los límites interprovinciales, establecidos oportunamente por leyes nacionales o constituidos por arcos de meridiano o paralelos, límites por lo demás trazados, amojonados y reconocidos por las partes interesadas desde hace largos años, persisten algunas inexactitudes comprobadas en “(...) cálculos o métodos empleados para la determinación de los valores geográficos relativos a las longitudes y latitudes de las líneas respectivas –errores explicables dados los medios rudimentarios utilizados en el país en la época en que estas operaciones se realizaron– han inducido (...) el propósito (...) de definirnos de una manera precisa y categórica, con arreglo a las verificaciones que (...) surgieron después de su demarcación en el terreno”<sup>(52)</sup>.

Este supuesto ocurrió, por ejemplo, entre Córdoba y La Pampa respecto de la línea amojonada como paralelo 35° en 1881 que, posteriormente, se advirtió que beneficiaba a Córdoba en 30.315 hectáreas. El mismo año, respecto

(39) Citan, en apoyo, doctrina internacionalista como Antokoletz, Daniel, *Tratado de derecho internacional público en tiempo de paz y en tiempo de guerra*, Tomo 2, 3ra. ed., Buenos Aires, Librería la Facultad, 1938, p. 668; y Díaz Cisneros, César, *Estudios de Derecho Internacional Público. Problemas europeos y americanos*, La Plata, Est. Tip. Alberdi, 1926, p. 132.

(40) Precisamente, esta solución fue la adoptada entre Argentina y Paraguay en el tratado de 1876, cuyos artículos 1° y 2° estipulan que el límite debía pasar por la mitad de la corriente del canal principal.

(41) Corrientes-Santa Fe, informe del IGM 1956, para. 1 y 3.

(42) Corrientes-Santa Fe, informe del IGM 1956, para. 12.

(43) Corrientes-Santa Fe, informe del IGM 1956, para. 14.

(44) Corrientes-Santa Fe, informe del IGM 1956, para. 16.

(45) Corrientes-Santa Fe, informe del IGM 1956, para. 26 y ss.

(46) Chaco-Corrientes, informe del IGM 1956, para. 1 y 3.

(47) Colonna, Sylvia & Álvarez, Gabriel, “Integración de litigios limítrofes entre provincias. Contribuciones para la delimitación de áreas de exploración y explotación de hidrocarburos”, *Petrotecnia*, 2015, pp. 84-85.

(48) *Ibidem*, p. 78.

(49) Córdoba-La Pampa, informe del IGM 1957, para. 22.

(50) Córdoba-La Pampa, informe del IGM 1957, para. 23.

(51) Chaco-Salta, informe del IGM, 1929, para. 1 y 3.

(52) Córdoba-La Pampa, informe del IGM 1957, para. 1. Ver, también, La Pampa-Río Negro, informe del IGM 1957, para. 1.

del meridiano 5°, las operaciones de deslinde advirtieron un establecimiento a 418,35 metros de diferencia respecto del emplazamiento correcto<sup>(53)</sup>.

En otras palabras, el IGM (actual IGN) sugirió mantener la materialidad del límite en este caso, ya que eso no sería recomendable –atento el tiempo transcurrido–, aunque:

“No hay que olvidar que aún en las determinaciones más esmeradas no es posible evitar ciertos errores relativamente pequeños, pero existentes, los que podrían ser revelados más tarde por observaciones todavía más precisas. Dos operadores que tuvieran que fijar independientemente un mismo meridiano en el terreno, siempre tendrían alguna diferencia en su ubicación... De esto se desprende que no es posible buscar la absoluta precisión en la ubicación de un meridiano o paralelo preestablecido por un número de grados de longitud o de latitud. Cuando se trata de un tal problema, es a un profesional o a una entidad de reconocida competencia que se encarga de materializar en el terreno la línea deseada, por medio de un mojón que, generalmente, en adelante debe ser aceptado como límite definitivo, aún en el caso que más tarde se llegue a demostrar que el mojón hubiera podido ser ubicada con mayor precisión”<sup>(54)</sup>.

## VI. La posibilidad de dotar una precisión de la línea de frontera provincial

En alguna ocasión, se advirtió la ubicación errónea de un límite geodésico en el terreno, tal como ocurrió en el límite oeste de la provincia de La Pampa. En este caso, el origen se encuentra en la ley 947 (1878) que autorizó al Poder Ejecutivo Nacional el “sometimiento o desalojo” de los indios presentes entre los ríos Quinto, Diamante, Negro y Neuquén y declaró “límites de las tierras nacionales” el exterior de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza, tomando por base el plano oficial de la entonces reciente línea de fronteras sobre La Pampa, de 1877, cuyo límite occidental era la intersección del grado 35° de latitud hasta su intersección con el grado 10° de longitud occidental de Buenos Aires<sup>(55)</sup>.

Posteriormente, en 1944, se advirtió que el meridiano que se ubicó en la suposición de 10° se encontraba, en realidad, 9090 metros más hacia el Este. Por consiguiente, procedieron a precisar la ubicación en el meridiano 9° 51' 48" 84 Oeste de Buenos Aires<sup>(56)</sup>.

## VII. El rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como esclarecedor de la redacción constitucional. Jurisprudencia nacional

En caso de encontrarse una controversia entre límites territoriales de las provincias ya fijados –es decir, con previo establecimiento del Poder Legislativo y jamás antes–, se ha afirmado que corresponde la competencia dirimente de la CSJN, conforme los artículos 117 y 127 de la Constitución Nacional<sup>(57)</sup>.

Según Badeni, el artículo 127 prohíbe a las provincias declarar o llevar adelante la guerra entre sí y ordena que estas controversias sean sometidas y dirimidas ante la CSJN en competencia originaria y exclusiva, prevista en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional. No obstante, el propio jurista luego considera que “A falta de acuerdo entre las provincias para decidir sobre los conflictos, la solución de los mismos corresponde al Gobierno nacional. Ya sea a través del Congreso o de la Corte Suprema de Justicia”<sup>(58)</sup>.

Sin embargo, las controversias sobre “fijación” de límites son ajenas a esta competencia porque no son justiciables *per se*, al tener establecida su solución constitucional a cargo del Congreso, quien posee la facultad de fijarlos. No obstante, si la disputa se refiere a una cuestión de límites que no requiere fijar o modificar éstos, la competencia

de la CSJN es plena, tal como ocurrió entre La Pampa y Mendoza sobre la interprovincialidad del río Atuel, su posesión y regulación de uso, decidido en 1987<sup>(59)</sup>.

Badeni afirma que, en caso de resolverse una cuestión mediante arbitraje voluntario entre las provincias, el laudo tendrá validez aunque podrá ser recurrible por arbitrariedad ante la CSJN. Sin embargo, luego advierte que la intervención del Congreso es obligatoria<sup>(60)</sup>.

Distinto es el supuesto de una decisión arbitraria del Congreso en cuanto a su fundamentación o tratamiento, razón que habilitaría la revisión judicial de la exteriorización parlamentaria por parte de la CSJN, aunque ella se limitará a la invalidez de la ley sin poder determinar el contenido de una atribución propia que la Constitución le confiere al Congreso Nacional<sup>(61)</sup>.

Hasta la fecha, el Máximo Tribunal de la Nación ha rechazado, por completo, la posibilidad de resolver los conflictos de límites provinciales, por entender que se trata de una cuestión que la Constitución Nacional atribuye al Congreso como mecanismo de solución preestablecido. Esta solución es la que surge, claramente, de la redacción del referido artículo 75 inciso 15 y “(...) la existencia de competencias jurisdiccionales en cabeza del órgano legislativo no constituiría una novedad”<sup>(62)</sup>.

Lo anterior no ha impedido que, desde la constitución del tribunal, se presentasen planteos ante la CSJN, con el objeto de examinar cuestiones atinentes a conflictos limítrofes interprovinciales y que sirven a nuestro análisis.

El primero de ellos es –en rigor y siguiendo un orden cronológico acorde al contexto y momento que hemos señalado a lo largo de nuestro trabajo– un laudo en que el tribunal actuó como árbitro. El caso data de 1882 –antes de la entrada en vigor de la ley 1168– e involucró a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Este asunto estableció los límites pretendidos por cada parte a partir de los títulos, documentos, posesiones consentidas y del compromiso arbitral de 1881 de los interesados, que buscaban la solución definitiva de la Corte como “árbitro arbitrador”<sup>(63)</sup>.

Luego sucedieron una serie de casos en que se solicitó a la CSJN que resolviese controversias en torno a un límite separativo aún no establecido, en 1899 (Fallos: 81:389) o respecto de un pedido de mensura y amojonamiento respecto de títulos entre particulares vecinos de dos provincias, que la Corte resolvió por mayoría sin necesidad de fijar el límite provincial en 1903<sup>(64)</sup>. Idéntico criterio se advierte en el caso “Dufau”, de 1937<sup>(65)</sup>.

En 1911, vuelve a la CSJN la cuestión sometida al arbitraje de 1882 atento que las provincias de Córdoba y Santa Fe no podían acordar la línea y realizar el trazado sobre el terreno. El tribunal, compartiendo los fundamentos del dictamen del procurador general y con arreglo a la cláusula octava del compromiso arbitral, no aceptó la competencia pretendida y afirmó que correspondía al Congreso fijar los límites de las provincias “(...) porque en esa fijación de carácter político, están interesadas no solamente las provincias colindantes sino también la Nación (...) en garantía del sistema federativo de gobierno que las rige (...)” y rechazó, en consecuencia, ejecutar judicialmente el laudo de 1882 toda vez que este no había sido aún aprobado por el Congreso<sup>(66)</sup>.

Sin embargo, resulta de interés el asunto “Pereyra Iraola c/ Provincia de Buenos Aires” (1921), referido al pago de tributos como consecuencia de una variación en el cauce del río Riachuelo. Allí la Corte consideró que el hecho de una alteración del recorrido fluvial no alteraba el límite jurídico oportunamente fijado por el Congreso, el que subsiste “(...) mientras una nueva ley no lo modifique”<sup>(67)</sup>.

También se presentaron controversias con posterioridad a la ley 1532 y la necesidad de emprender las tareas de demarcación posterior de los límites que se respetaron con la provincialización de los territorios, tal como ocu-

(53) Posteriormente, en 1905 el presidente Quintana remitió un proyecto al Congreso que alentaba la rectificación de la línea divisoria entre La Pampa y Mendoza y recordaba que las leyes 947 y 1532 habían tenido consecuencias en intereses públicos y privados y que las labores demostraron que la línea demarcada –según los peritos– corría más al este. La iniciativa fue considerada y aprobada sin observaciones por ambas cámaras del Congreso mediante ley 5217 (1907). Cfr. Córdoba-La Pampa, informe del IGM 1957, para. 18.

(54) Córdoba-La Pampa, informe del IGM 1957, para. 25.

(55) Ley 947, artículo 3°.

(56) Expediente M (N° 880) y C (III) (N° 2190), informe del IGM, 1944, para. 5.

(57) Gelli, María Angélica, *supra* nota 14, p. 187.

(58) Badeni, Gregorio, *supra* nota 13, pp. 384-385.

(59) Fallos: 310:2478

(60) Badeni, Gregorio, *supra* nota 13, pp. 384-385.

(61) Sagüés, Néstor P., *Elementos de Derecho Constitucional*, Tomo 1, Buenos Aires, Astrea, 2003, p. 292.

(62) Laplacette, Carlos J., “El Tribunal de la Federación. Los conflictos subnacionales y la competencia originaria de la Corte Suprema”, Tesis de Doctorado – Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2023, pp. 156-157 y 160.

(63) Fallos: 24:62.

(64) Fallos: 98:107.

(65) Fallos: 173:150.

(66) Fallos: 114:425.

(67) Fallos: 133:372

rrió entre Río Negro y Neuquén respecto del meridiano 10, en el sector comprendido entre los ríos Neuquén y Colorado, en 1967<sup>(68)</sup>. En este caso, la Corte entendió que el límite interprovincial ya había sido fijado por el Congreso en el meridiano referido y que la controversia trata sobre la discrepancia entre el límite topográfico y el real, correspondiendo que aquella se resuelva a través de una ley del Congreso. En consecuencia, se declaró incompetente<sup>(69)</sup>.

Por último, idéntico caso se presentó entre Catamarca y Salta; y entre Santiago del Estero y Catamarca, en 2009<sup>(70)</sup> y 2015, respectivamente<sup>(71)</sup>. En este último asunto, la CSJN se refirió a sus propias facultades y las características de su intervención –conforme los artículos 116, 117 y 127 de la Constitución Nacional–, atento el pedido de definición del límite y la necesidad de que este sea previamente fijado por el Congreso. Al respecto, la Corte fue concluyente al considerar que:

“(…) se comprenden las razones por las que la Constitución Nacional no ha dejado a las provincias la facultad de resolver entre sí directamente sus cuestiones de límites y las ha diferido a una autoridad imparcial y superior. Tales cuestiones son, por lo general, difíciles y despiertan sentimientos encontrados... En consecuencia, el Congreso de la Nación ejerce en esos casos la función que le atribuye de manera exclusiva la Constitución Nacional para resolver estas cuestiones. En estos supuestos, el órgano legislativo debe encarar su función como un juez que debe conducir un *debido proceso* en que las partes tengan la oportunidad de realizar una amplia defensa de sus pretensiones... los conflictos de límites –cuando se trata de ‘fijar’ esos límites– resultan ajenos a la competencia de la Corte, porque no son en sí mismos justiciables, al tener establecida en la Constitución Nacional su vía de solución a cargo del Congreso Nacional, que inviste la facultad para fijarlos. Pero, si la causa entre dos o más provincias, a pesar de referirse a una cuestión de límites, no requiere fijarlos o modificarlos, sino solamente juzgar relaciones derivadas de límites ya establecidos, la competencia de la Corte es plena...”<sup>(72)</sup>.

### VIII. Reflexiones finales

Como consecuencia del análisis realizado, hemos advertido la particular sensibilidad del actual artículo 75 inciso 15 de la Constitución Nacional y su vínculo con las atribuciones del Congreso en cuanto a la organización del territorio de la República Argentina, de manera que asegure los intereses y el futuro del país, asentando sus condiciones institucionales –tanto civiles como administrativas– necesarias para el efectivo acceso a los derechos y garantías elementales.

A pesar de la aparente sencillez de la disposición, su observancia y aplicación útil no ha estado ajena al devenir de la situación política del país y era comprensible que así lo fuese, más aún si se advierte su germen previo a la promulgación de la Constitución de 1853, la posterior sanción de la ley 28, el rol inicial del Congreso en observancia directa a la norma, la aparición, auge y fin de los llamados Territorios Nacionales, la necesidad de contar con labores técnicas, la ruptura del orden democrático y su consecuencia en el normal funcionamiento del recinto parlamentario, la creación y posterior reactivación de la CNLI y su cese definitivo en 1983, a los que deben adicionarse una multiplicidad de leyes, decretos, decretos-leyes, dictámenes y otras labores que resultan en una gran cantidad de cuestiones limítrofes interprovinciales resueltas, pero otras muchas aún pendientes.

Lo que sí resulta claro –luego de nuestra labor y a la luz de una experiencia que se aproxima a los ciento setenta y un años– es el rol exclusivo que le corresponde al Congreso para fijar los límites provinciales y establecer su solución en caso de controversia; razón por la cual tam-

bién se precisa la función que posee la CSJN en este tipo de asuntos que resultan ajenos a su competencia por carecer de carácter justiciable. Quedan algunas dudas puntuales, como las acciones del Poder Ejecutivo en 1904 y 1970 que, confío, resulten de interés –y detenido examen– para los constitucionalistas avezados.

Asimismo, es posible confirmar que el derecho aplicable a las controversias limítrofes interprovinciales corresponde: en primer lugar, al derecho constitucional; y en segundo orden, subsidiariamente, al derecho internacional en la medida que sus criterios resulten compatibles con la Constitución de la Nación Argentina y su derecho público doméstico, comprendiendo en esta interpretación a los principios generales de derecho.

Aunque algunas situaciones concernientes a la precisión de la línea limítrofe interprovincial no insinúan urgencias o reclamos formales de solución inmediata, la prudencia siempre aconseja aprovechar los momentos de buena relación o, al menos, adelantarse para prevenir los escenarios de tensiones que pueden perjudicar el encuentro de una solución consensuada.

### IX. Bibliografía

- Antokoletz, Daniel, *Tratado de derecho internacional público en tiempo de paz y en tiempo de guerra*, Tomo 2, 3ra. ed., Buenos Aires, Librería la Facultad, 1938.
- Badeni, Gregorio, *Derecho Constitucional*, 2da. ed., Buenos Aires, La Ley, 2006.
- Cimbaro, Sergio; Vescovo, Adriana & Zambrand, Pablo, “Límites interprovinciales: Su representación gráfica en la cartografía oficial”, *El ojo del cóndor*, N° 8, 2017, pp. 62-64.
- Colonna, Sylvia & Álvarez, Gabriel, “Integración de litigios limítrofes entre provincias. Contribuciones para la delimitación de áreas de exploración y explotación de hidrocarburos”, *Petrotecnia*, 2015, pp. 78-90.
- D’Andrea, Ramón, *Cuestiones de límites interprovinciales, antecedentes históricos. Línea Barilari: fijación y demarcación*, Salta, Comisión Bicameral Examinadora de Obras de Autores Salteños, 1996.
- Díaz Cisneros, César, *Estudios de Derecho Internacional Público. Problemas europeos y americanos*, La Plata, Est. Tip. Alberdi, 1926.
- Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 4ta. ed., Buenos Aires, La Ley, 2013.
- Godio, Leopoldo M. A., “Cuestiones limítrofes de la República Argentina”, en Luis F. Castillo Argañarás (dir.), *Tratado de Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Errepar, 2024, pp. 400-422.
- “Las actividades mineras en la Antártida: régimen actual y potenciales desafíos”, *Cuadernos de Derecho Internacional*, N° XIV, 2021, pp. 137-157.
- Laplacette, Carlos J., “El Tribunal de la Federación. Los conflictos subnacionales y la competencia originaria de la Corte Suprema”, Tesis de Doctorado – Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2023.
- Navarro Floria, Pedro L., “La nacionalización fallida de la Patagonia Norte, 1862-1904”, *Quinto Sol*, N° 7, 2003, pp. 61-91.
- Ramella, Pablo A., *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1982.
- Ruiz Moreno, Isidoro J., *La lucha por la Constitución*, Buenos Aires, Astrea, 1976.
- Sagüés, Néstor P., *Elementos de Derecho Constitucional*, Tomo 1, Buenos Aires, Astrea, 2003.

**VOCES: DERECHO CONSTITUCIONAL - DIVISIÓN DE PODERES - PODER EJECUTIVO - DEMOCRACIA - CONSTITUCIÓN NACIONAL - LEY PROVINCIAL - DERECHO POLÍTICO - HISTORIA DEL DERECHO - PROVINCIAS - ESTADO - CONSTITUCIONES PROVINCIALES - DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - PODER LEGISLATIVO - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - MUNICIPALIDADES - JURISDICCIÓN - PODER JUDICIAL - JURISPRUDENCIA**

(68) Fallos: 267:352

(69) Fallos: 267:352.

(70) Fallos: 332:985.

(71) Fallos: 338:748.

(72) Fallos: 338:748.