

CAPÍTULO III

Sumario.—I. Artículo 1º de la constitución. — II. Caracteres del gobierno representativo. — III. Sistema republicano. — IV. Régimen federal; federación pura y federación mixta. — V. Sistema unitario. — VI. Precedentes argentinos unitarios y federales. — VII. Sistema de la constitución nacional.

Art. 1º. — « La Nación Argentina adopta
« para su gobierno la forma represen-
« tativa republicana federal según lo
« establece la presente constitución »

I. Artículo 1º de la constitución.

Los términos de la disposición indican que la Nación Argentina, como lo observaba Sarmiento y lo ha repetido el Dr. del Valle, no crea ni inventa una forma de gobierno; se limita á *adoptar* el régimen representativo, republicano, federal, de acuerdo con las limitaciones, restricciones ó explicaciones que la constitución nacional determina.

Al proceder así los convencionales de 1853 imitaron el ejemplo que les había sido dado por los autores de la constitución de 1826. El artículo 7º de esa ley fundamental estatuyó: « la Nación Argentina *adoptó* para su gobierno la forma representativa, republicana, consolidada en unidad de régimen »: *adoptaba* también una forma de gobierno y no creaba ni inventaba ninguna.

Las ventajas que resultan de la adopción de un sistema gubernamental son evidentes. En primer término, se tienen en cuenta las ventajas y los inconvenientes que se han hecho sentir en otros países que se han regido por el sistema que sirve de modelo.

Los convencionales de 1853 y los reformadores de 1860 manifestaron claramente, sin ambages ni rodeos, que tomaban como pauta, al dictar la ley fundamental de la Nación, la constitución de los Estados Unidos. En aquel país se habían palpado los serios tropiezos producidos bajo el sistema de la confederación y se llegó á la constitución de 1787, después de múltiples discusiones habidas en el seno de la convención central y de cada una de las convenciones locales de los Estados.

El mismo sistema de la constitución de 1787 hizo surgir conflictos en la práctica, por la inteligencia diversa que los constitucionalistas daban á los términos de la ley fundamental, considerándola unos como una alianza ó como un pacto, considerándola otros como la ley suprema de la nación, emanada del único soberano existente: el pueblo de los Estados Unidos.

Estas dificultades, que en la república del norte condujeron á la guerra de secesión, de 1861, no se podían producir en la Argentina, en 1853, porque entonces, con las lecciones y ejemplos suministrados por los Estados Unidos, los convencionales pudieron preocuparse de aclarar los términos de la constitución y hacerla explícita, de tal suerte que no pudiera dar lugar á interpretaciones torcidas. Además, la ventaja de adoptar un sistema de gobierno conocido se señala bajo otro punto de vista. Cuando se trata de una nación organizada, que ocupa un lugar prominente entre los Estados civilizados, como es la de los Estados Unidos, la práctica de su constitución, las deci-

siones del congreso, las resoluciones de los tribunales, son comentarios á la letra y al espíritu de las cláusulas análogas que contenga la ley fundamental que, á imitación de la suya, se dicte en otra nación.

Los Estados Unidos, cuando se organizaron, no tenían un elemento de juicio que les pudiera servir de guía en la constitución de su gobierno. Las antiguas confederaciones del continente europeo eran, sin excepción alguna, extraordinariamente defectuosas y, por consiguiente, carecían de valor, como ejemplo, como jurisprudencia, como práctica de las instituciones libres.

Nosotros, con el modelo de los Estados Unidos, donde las decisiones de los congresos, las sentencias de los altos tribunales de justicia, estaban inspiradas en una completa fe republicana, en las bases que caracterizan el sistema representativo y en el principio de la soberanía popular, teníamos una base de criterio para resolver muchas de las dificultades que la práctica constitucional presenta.

Pero la adopción de un sistema de gobierno no puede ser absoluta ni completa. La ciencia política es y continuará siendo siempre una ciencia práctica. Los convencionales no pueden hacer leyes fundamentales basadas puramente en el derecho ideal. La historia, las tradiciones, las costumbres de un pueblo, tienen una eficacia indiscutible en la ley institucional. Si la República Argentina ha adoptado la forma representativa, republicana, federal, no es porque á los convencionales de 1853 y á los reformadores de 1860 les pareciera que esos regímenes eran los más perfectos de una constitución libre: era porque ellos estaban impuestos por las tradiciones y por los antecedentes de la República; era porque el sistema representativo se había infiltrado en las costumbres nacionales, desde el día mismo de la independencia del

país; era porque la forma republicana no podía ser ventajosamente substituida por otra cualquiera; era porque el sistema federal estaba en la conciencia de todos, después del fracaso de las constituciones unitarias, y principalmente de las de 1819 y 1826.

La adopción de un sistema de gobierno, entonces, está supeditada por las circunstancias de un pueblo, por las exigencias de una situación política institucional: la adopción no es absoluta. Por eso la constitución argentina ha dicho que adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal, pero «según lo establece la presente constitución», palabras que quieren significar que ese régimen está determinado por cláusulas especiales, hijas de nuestros antecedentes y de nuestras costumbres, y que no se copian á la letra preceptos extraños, ni se trasplantan á nuestro suelo vegetales exóticos, que no puedan fructificar en nuestro clima.

Algunas de las cláusulas de nuestra constitución han sido, sin embargo, copiadas de la de los Estados Unidos, sin tener en cuenta los antecedentes nacionales; pero ellos, á pesar de cuantos esfuerzos se han hecho por los estadistas argentinos, no han podido recibir aplicación. La institución del jurado, de que más adelante nos ocuparemos, era considerada en los Estados Unidos é Inglaterra como el *palladium* de las libertades populares. Fué en tal concepto incorporada á la constitución federal de 1853, sin que jamás haya sido latamente practicada, á pesar de los proyectos presentados por legisladores y ministros en la República. Tal vez, el jurado no tenga arraigo en nuestras costumbres y no pueda armonizarse con nuestros antecedentes.

Adopta una forma de gobierno la constitución argentina en su artículo primero.

Las formas de gobierno han sido clasificadas de

tantas maneras, que puede decirse que hay tantas clasificaciones como escritores diversos de derecho constitucional. En la ciencia política se conoce, sin embargo, la división clásica tripartita de Aristóteles, que popularizada en los últimos tiempos por Montesquieu, se ha hecho usual en todas las escuelas. Según Aristóteles, había tres formas de gobierno principales: la *monarquía*, la *aristocracia* y la *democracia*; y las desviaciones patológicas de éstas: el *despotismo*, la *oligarquía* y la *olocracia* ó demagogia.

Algunos tratadistas han criticado acerbamente la división aristotélica. No pueden dividirse las formas de gobierno, decían, por el mayor ó menor número de las personas que ejercen la autoridad ejecutiva, la autoridad legislativa y la autoridad judicial. Los poderes del Estado pueden estar reconcentrados en una sola persona y existir, entonces, la monarquía; pueden estar reconcentrados en muchas, y existir la aristocracia; pero jamás nos presenta la historia un ejemplo efectivo de democracia. Si la democracia es el gobierno de todos, no existe Estado alguno en que todos las habitantes hayan sido llamados á ejercer la autoridad. Para que todos gobernarán, empleando la palabra *todos* en su vasta acepción, tendrían que concurrir al ejercicio de la suprema autoridad, los capaces y los incapaces, los pobres y los ricos, los hábiles y los inhábiles, las mujeres y los niños. No hay ejemplo alguno en la historia de la humanidad de que haya existido esa forma de gobierno que se llama democracia. De aquí concluyen que la división es exacta en cuanto se dice que el gobierno puede ser ejercido por uno ó por muchos, pero que no es verdadera en su totalidad.

Estrada, en sus lecciones de derecho constitucional, ha confirmado este aserto, sosteniendo la tesis de que la división aristotélica es exacta en sus bases

fundamentales. Haciéndose cargo de las observaciones que acabamos de indicar, hacía notar que contra ella podrían hacerse exactamente los mismos argumentos que se formulaban. Si es evidente que nunca ha existido un gobierno democrático en toda su latitud; si es evidente que jamás se ha presentado el caso de que *todos* los habitantes del Estado sean llamados á ejercer su autoridad soberana, también es exacto, dice, que nunca se ha presentado el caso de que una sola voluntad exclusiva domine á todas las voluntades de la Nación. No se refiere á los gobiernos organizados; no se refiere sólo al viejo patriarcado en su acepción primera; aun en aquellos gobiernos absolutos, tiránicos y despóticos de que nos dan ejemplo los Calígulas y los Neronos de la época romana, los Rosas y los Francias en la historia contemporánea americana, la voluntad de estos autócratas omnímodos está supeditada, en algún grado, por la voluntad de sus consejeros privados. Pocos actos de gobierno se encuentran en las épocas más cruentas de la tiranía que no tengan al lado de la del déspota irresponsable la firma de un hombre que lo asesore en sus resoluciones. ¿Ni cómo podría ser de otra manera, si se piensa que por vastas que sean las disposiciones intelectuales de un hombre, no le es dable poseer todos los detalles de la administración de un país? Tanto para el bueno como para el mal manejo de los negocios públicos, es necesario que la persona que ejerza la autoridad superior del Estado se aconseje de hombres versados en la ciencia política, en la ciencia económica, de hombre de instrucción especial en cada una de las ramas administrativas. Entonces, dice Estrada, llevando los argumentos que combaten la división tripartita de Aristóteles á sus últimos extremos, tendríamos que concluir que no existe más que una sola forma de gobierno en todos los países:

la aristocracia; que la homogeneidad es absoluta y completa en todos; que en un gobierno, cuyo número será mayor ó menor, siempre existirá la variedad que revelan los anales de la humanidad.

La división de Aristóteles no se basa en que el ejercicio de la autoridad esté en manos de uno, de muchos ó de todos los habitantes del Estado. La división aristotélica tiene por fundamento el poder inmanente, es decir, la persona ó personas en quienes reside el poder de gobernar, ó en otros términos, la soberanía. Si la soberanía, que es la potestad absoluta que ejerce el gobierno dentro de un Estado ó de una Nación, reside en una sola persona, existe entonces la monarquía. No importa que el monarca tenga sus consejeros privados; no importa que se valga de agentes en la administración de la cosa pública: desde que él es la fuente de todo poder, existe el gobierno monárquico. Cuando la soberanía recae en una colectividad más ó menos numerosa, que ha conseguido acaparar las funciones del gobierno, existe la aristocracia. La soberanía reside en el pueblo, cuando éste, por sí ó por medio de sus representantes, es el que gobierna á la nación.

Puesta en este terreno la división de Aristóteles, queda á salvo de las críticas que acabamos de indicar; pero, juzgada con el criterio moderno que deriva de la observación y del conocimiento que se tiene de los diversos regímenes imperantes en las naciones civilizadas, no cabe duda de que ella no se amolda á las exigencias de la realidad.

Podría decirse que hoy no existe una democracia pura, ni una aristocracia, ni acaso una monarquía tan absoluta como lo haría pensar la agrupación de que estamos ocupándonos. Los gobiernos actuales son todos de formas mixtas, de elementos combinados, que no responden á un plan metódico ideado prece-

dentemente, sino que responden á las costumbres y á las tradiciones del pueblo: tienen que variar y varían de nación á nación.

En las últimas épocas, después de propalada por Montesquieu la división de Aristóteles, fué ésta aumentada por algunos escritores que recuerdan la existencia de un gobierno teocrático, que se apoya en la doctrina de que la soberanía emana de Dios, por manera que todos los que en la tierra ejercen autoridad son representantes de una fuerza superior, de la Divinidad.

El gobierno *teocrático* no estaba comprendido en la clasificación de Aristóteles, y tuvo, por consiguiente, que aumentar un miembro más á la división.

Mohl, escritor alemán, en 1844 consideró que el estado jurídico moderno, en que existe la ponderación y equilibrio de los poderes, tampoco estaba comprendido en la fórmula de Aristóteles, y creyó conveniente agregar un quinto miembro á la división. El mismo Mohl, en una obra publicada en 1872, agregó un sexto término á la división; pero Bluntschli, en su «Tratado de Política», elevó el número de formas de gobierno al extremo de estudiar los caracteres diferenciales de doce categorías: cuatro principales y ocho secundarias.

La clasificación de las formas de gobierno es imposible. Un mismo sistema cambia y se modifica al trasponer las fronteras nacionales. Si se estudia el régimen parlamentario, por ejemplo, en el país de su origen, se notan particularismos de trascendencia, que no existen en los otros países que lo han adoptado: no es igual el sistema de Inglaterra al de España, Italia y Francia. Si se estudia el sistema representativo, que es el gobierno del pueblo ejercido por intermedio de sus mandatarios, se ve que ese mismo sistema tiene caracteres diferenciales, según sean las

diversas naciones que lo aplican. En un Estado primará la mayoría absoluta de los sufragantes para la elección de los mandatarios, en otro tendrá representación la minoría; aquí la representación de la minoría obedecerá al sistema de Borély, allá estará basado en la división y subdivisión de los colegios electorales. Como no hay medio de encontrar una regla uniforme, aplicable en todas partes sobre cualquiera, el más elemental de los regímenes políticos, debe concluirse que las formas de gobierno no son susceptibles de una clasificación precisa.

La Nación Argentina ha adoptado una forma de gobierno que es la *representativa, republicana, federal* términos que se requiere examinar, para precisar los caracteres del organismo político de la Nación.

II. Caracteres del gobierno representativo.

La *representación* data de épocas remotas. La historia de su desenvolvimiento atestigua que tuvo su cuna en la Inglaterra. Posteriormente, las naciones más adelantadas en la ciencia política han copiado las reglas de la representación, amoldándolas á las circunstancias de cada pueblo y modificándolas de acuerdo con su idiosincracia especial.

El sistema representativo supone el sistema de la soberanía del pueblo; supone que el poder de gobernar reside en el pueblo, y que están excluidos, en consecuencia, la potestad absoluta del monarca, el monopolio gubernamental de la aristocracia.

El principio de la soberanía del pueblo que la constitución consagra no se debe tomar, sin embargo, de una manera general y á la letra. El pueblo, llamado á ejercer los derechos políticos, no está compuesto por todos los habitantes de la Nación: son los ciudadanos que reúnen ciertos requisitos indispensables,