

dentamente, 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,

que tienen cierta edad y que tienen las demás condiciones que las leyes electorales determinan, los que sufragan en la elección de los mandatarios. La mayoría más uno de los habitantes de la Nación, inscriptos en los padrones y que han llenado todos estos recaudos, imponen su voluntad á la mitad menos uno de los ciudadanos igualmente inscriptos y en aptitud, por tanto, de ejercer los derechos electorales.

La soberanía ; reside en la mitad más uno de electores, ó reside, en realidad, en el pueblo de la Nación? No es nuestro ánimo entrar en disquisiciones filosóficas sobre este punto ; ello es materia de un curso especial que se dicta en esta Facultad. Pero debe advertirse que, de acuerdo con las cláusulas de la constitución, no puede sostenerse que la soberanía reside en la mitad más uno de los habitantes. Ella ejerce, sin duda, los poderes políticos ; pero, á su vez, es representante de los no inscriptos, de los inhábiles, de los incapaces, de las mujeres y de los niños. La soberanía reside en el pueblo de la Nación, en la Nación en sí, en un conjunto de intereses y de riquezas que no pueden estar y no están circunscriptos á la mitad más uno de los ciudadanos. La soberanía que éstos ejercen tiene que ser entonces una soberanía limitada, supeditada por las circunstancias de cada caso. Quien ejerce el poder electoral no podría limitar los derechos individuales, ni restringir la libertad civil de los ciudadanos, ni amordazar á la prensa, ni desconocer ninguno de los principios, prerrogativas y garantías que la constitución consagra como anteriores á la ley positiva, no creados por ella, sino reconocidos, en virtud de la razón de la coexistencia social.

El principio de la soberanía del pueblo, que es la base del sistema representativo, tiene que ser así comprendido. Los que están llamados á ejercerla,

los que están llamados á sufragar para la designación de los mandatarios, tienen límites en su acción : son límites impuestos por la necesidad general de la connivencia : son trabas á que la sociedad en masa tiene derecho, por la razón superior de la necesidad de su existencia.

Pero aun reconocido el principio de la soberanía popular, el sistema representativo se nos ofrece con ciertas modalidades especiales que es necesario reconocer. La representación, lo hemos dicho, es el tipo de los gobiernos libres : dentro de él cabe la monarquía temperada y la república ; para que exista no es indispensable que el poder ejecutivo sea ejercido por un presidente de duración limitada y cuyos poderes emanen de la elección. En Inglaterra existe el principio de la soberanía del pueblo, existe el sistema representativo, y, sin embargo, teóricamente al menos, el poder ejecutivo está ejercido, de acuerdo con la ley constitucional, por la prerrogativa de la Corona.

Pero si no es necesario que el poder ejecutivo sea monárquico ó hijo de la elección popular, es indispensable, para que la representación sea un hecho, que la ley fundamental del país que adopte ese régimen señale la separación, correlación y armonía entre los diversos poderes del Estado. Si no se separan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, por más que en un principio aparezca cierta sombra del derecho de representación, las instituciones tienen que decaer, y el mandatario que ejerce á la vez las facultades de dictar la ley, de aplicarla y de ejecutarla llega á absorber todas las atribuciones que es dable concebir, y se entroniza el despotismo en el país ; este resultado se obtendrá siempre que los poderes del Estado sean ejercitados por un solo hombre. Por eso decían Guizot y Alberdi, y lo repetía el doctor

Del Valle, que una de las condiciones primordiales para que exista el sistema representativo es la separación y armonía de los poderes.

Si los poderes no hubieran estado divididos; si los Tudors en Inglaterra no hubieran tenido el contrapeso y la valla que les oponía el poder legislativo, ejercido por el Parlamento, en sus manos férreas se habrían aglomerado todas las potestades de la Nación; sobre las ruinas del edificio de la soberanía feudal se habría levantado la soberanía absoluta del monarca, y la Gran Bretaña no sería considerada como tipo de democracia: la monarquía inglesa hubiera sido igual á todas las otras monarquías de que nos dan ejemplo los países del continente europeos.

No basta la división de los poderes para que el sistema representativo esté caracterizado; se requiere, además, que se permita ampliamente al pueblo la libre elección de los mandatarios.

El sistema representativo no era completo en el país de su origen, en los tiempos aquellos en que la Corona otorgaba privilegios electorales á burgos irrisorios, en que existían tan solo dos ó tres habitantes. Old Sarum y demás burgos podridos, que recuerda con vergüenza la historia institucional de la Inglaterra, no eran ejemplo del sistema representativo de aquella nación. No hay un verdadero sistema representativo allí donde la autoridad del poder ejecutivo se hace sentir con fuerza eficaz para dominar la conciencia popular é imponer, por medio del fraude, del dolo ó de malos manejos, la elección de candidatos determinados para ocupar una banca en el congreso.

No existía el sistema representativo durante la época ominosa de la dictadura de Rosas, por más que apareciera el armazón del gobierno republicano; faltaba, sin embargo, un elemento indispensable para

su existencia: la libertad en la elección de los diversos candidatos, que había sido borrada por la voluntad del tirano. Tal vez en la vida de todas las naciones democráticas se presentan ejemplos aislados de abusos cometidos por las autoridades para imponer su voluntad en determinados casos; pero son faltas pasajeras, que no atacan fundamentalmente la organización del sistema, ni lo destruyen por su base. Serán abusos, fraudes ó delitos prohibidos y penados por la ley; pero, en realidad, el sistema representativo no falla porque en casos aislados se cometan estos verdaderos desmanes contra la voluntad de la Nación.

Otro de los caracteres del sistema representativo es que los funcionarios que ejercen los diversos poderes del Estado sean responsables de sus actos. En el sistema representativo se toma como base la idea de que el gobernante, que es un mandatario dependiente de la voluntad popular, no tiene en sus manos un poder absoluto y debe á su mandante cuenta y razón de sus acciones.

Si el funcionario público, después de haber ejercido las funciones á que ha sido llamado por el voto de sus conciudadanos, pudiera retirarse tranquilamente á su hogar sin importarle cuáles sean los efectos producidos por los actos realizados, seguiría las propias inspiraciones de su conciencia, y dejando de lado los intereses de la colectividad social á que pertenece, obedecería únicamente á las tendencias de su espíritu, trataría de acrecentar sus facultades propias y se entronizaría en el país el despotismo, la tiranía, la arbitrariedad.

Finalmente, para que la responsabilidad de los funcionarios sea real, y este es el último carácter que los autores señalan al sistema representativo, es indispensable la publicidad de sus actos. Si no hay

publicidad, no hay responsabilidad; uno de estos caracteres se explica por el otro.

En la República Argentina el sistema representativo data de la época de la independencia. No la podemos buscar bajo el despotismo español.

Cualquiera que sea la idea que nos formemos de la institución de los cabildos; sea que creamos, como opinaba el doctor Del Valle, que ellos han sido pobre remedo de las antiguas Cortes de Castilla y Aragón; sea que pensemos, como creen la mayoría de los historiadores y jurisconsultos americanos, que los cabildos, en general, han operado una reacción en contra del monopolio centralista de la España, que han servido de asidero á las ideas de libertad política y civil; cualquiera que sea la idea que nos formemos acerca de esta institución, decíamos, no puede creerse ni pensarse, sin embargo, que es ella la cuna del sistema representativo, en el sentido de que sus mandatarios hayan llenado las cuatro condiciones que acabamos de enumerar. Si la representación existía, no era la representación por elección: era una representación moral, por comunidad de intereses entre los capitulares y los miembros de la colectividad social. La publicidad de sus actos era una quimera: las resoluciones se tomaban á puerta cerrada.

Por lo demás, sería aventurado buscar una separación decidida y armónica entre los diversos poderes del Estado. El virey representaba la autoridad ejecutiva; tenía también facultades judiciales. Ponía en ejecución las leyes dictadas por el Consejo de Indias y dictaba reglamentaciones para la administración de la cosa pública. La libertad electoral ni siquiera podía ser indicada, desde que no había elección.

Pero, producido el levantamiento de 1810, en las actas capitulares de las sesiones de mayo se encuentran ya los rastros iniciales del sistema representativo argentino, con todos sus caracteres distintivos.

Se empezó por crear la Junta Provisional Gubernativa; pero sus miembros no podían pertenecer á los poderes judiciales de la Nación. Se mandaba convocar un Congreso General Constituyente, para que ejerciera el poder legislativo. La idea de la división ó separación de los poderes, que aparece absoluta en la época inicial de nuestra independencia, porque sus prohombres seguían las ideas divulgadas por Montesquieu, se encuentra ya definida en los actos que dieron nacimiento á la primera Junta. La elección fué también reconocida. Al principio, la parte principal y más sana del vecindario de una ciudad era la que elegía á los representantes que ella enviaba al Congreso general. Más tarde, el derecho de sufragio se fué extendiendo, reconociéndose en todos nuestros estatutos la libertad absoluta de la elección. La responsabilidad estaba también establecida en las actas capitulares de Mayo: los miembros de la Junta debían dar cuenta de su conducta ante el Cabildo.

La publicidad fué extraordinaria en las primeras épocas de la revolución. Por iniciativa del fogoso secretario de la Junta, se publicó la *Gaceta*, á fin de que los habitantes del Estado conocieran las resoluciones del gobierno.

En todos los estatutos constitucionales dictados con posterioridad se ha reconocido el sistema representativo con sus diversos caracteres diferenciales. Aun cuando se trate de simples ensayos constitucionales, como el Reglamento de la Junta de Observación de 1811, el Estatuto de 22 de Noviembre del mismo año, se encuentra en ellos la división de los poderes, la responsabilidad de los funcionarios, la declaración de la libertad por parte del elector para la designación del mandatario que ha de ejercer la autoridad suprema del Estado, la publicidad de las resoluciones que se adopten. En los estatutos de 1815 y 1817 se re-

piten los mismos principios, que son consagrados más tarde en las constituciones unitarias de 1819 y 1826.

No era necesario entonces en 1853, cuando se proyectaba la constitución que nos rige y se discutía en la convención de Santa Fe, fundar el sistema representativo, puesto que, con sus caracteres diferenciales y típicos, estaba impuesto por nuestra tradición, por nuestra historia y por nuestros antecedentes institucionales.

No hemos adoptado, pues ciegamente el sistema representativo de los Estados Unidos, sino que, si nos hemos inspirado en su historia, ha sido armonizándolo también con las exigencias de nuestra sociabilidad.

III. Sistema republicano.

El sistema representativo comprende á los Estados regidos por instituciones libres; pero como es de su esencia que todos los funcionarios que ejercen los diversos poderes emanen de elección popular, abarca, como especies suyas, á la monarquía y á la república.

Los convencionales de 1853, al determinar en el artículo 1° de la ley fundamental la forma de gobierno que debía regir á la Nación, no pudieron limitarse entonces á indicar que imperaría el régimen representativo. Tenían necesariamente que agregar que esta forma representativa sería *republicana*, para ponerse en consonancia con los antecedentes históricos del país.

La determinación del concepto que encierra la palabra *república* ha sido objeto de apreciaciones variadas entre los diversos tratadistas de derecho constitucional. Su determinación precisa es, sin embargo,

indispensable, ya porque el artículo 33, de que antes hemos hablado, establece que la constitución reconoce derechos que no enumera, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la *forma republicana de gobierno*, ya también porque el gobierno federal garantiza á cada una de las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones, siempre que ellas se dicten una constitución bajo la forma *republicana*. En caso de que en uno de los Estados de la Nación se subvierta esa *forma republicana*, el gobierno federal tiene la facultad constitucional de intervenir en su territorio para restablecerla.

Entre tanto, es tan variado el significado que se ha dado á la palabra *república*, que son muchas las dificultades que se presentan para caracterizar su alcance en el tecnicismo político universal. Su origen etimológico enseña que la forman los vocablos latinos *res*, cosa, y *pública*, que tiene en latín la misma significación que en el idioma castellano. Todo gobierno puede, en consecuencia, considerarse como una *república*, y así se entendió constantemente en los tiempos antiguos. República se ha llamado al imperio de Carlos V; república se ha llamado al régimen imperante en la antigua Holanda y en la antigua Venecia, donde no había ni un átomo de autoridad que respondiera á las ideas democráticas. Bobadilla, al ocuparse del gobierno de la España, titula república al Estado ó á la Nación. Zolórzano, en su Política Indiana, habla de las instituciones de la Metrópoli y de las colonias de América, como si se tratara de una república. Claramente lo escribe en varios pasajes, en que puede verse el concepto que se formaba del alcance y significado de la palabra. « Haviendo dicho lo que ha parecido conveniente, « manifiesta en alguna parte, cerca del gobierno Eclesiástico y Espiritual de las Indias, resta que pase-