

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-

« mos á ver, y tratar, como se gobiernan en lo Secular, pues de uno y otro brazo se compone el « estado de la *República*. » (1)

Paulatinamente, es de notarse, se ha ido restringiendo su alcance, para aplicarla á gobiernos ó instituciones determinadas. Rousseau llamaba *república* á todo Estado regido por leyes. Aquí, como se ve, ya aparecía la idea de limitar su extensión; sin embargo, esta limitación es exigua. Todos los Estados del orbe civilizado están regidos por leyes. Más todavía: no hay un conjunto de individualidades humanas, no hay una sociedad, por primitiva que sea y se conciba, en que no existan algunas normas directrices á que deba ajustarse la conducta de los asociados.

Leyes existen siempre y, por consiguiente, si aceptáramos la definición de Rousseau, en cada Estado veríamos una *república*.

Johnson, en Inglaterra, llamaba *república* á la nación en que el poder soberano era ejercido por más de una persona. Bajo este concepto, son repúblicas todas las monarquías temperadas, donde el régimen parlamentario impera y donde existe elección popular para la designación de los funcionarios públicos. Si en un Estado más ó menos absoluto se consagra-se el régimen municipal por leyes explícitas de su constitución, habría que convenir en que, de acuerdo con la terminología de Johnson, ese Estado es una *república*.

Montesquieu, en Francia, ha precisado más los términos, sin conseguir, no obstante, determinar las repúblicas modernas. Según él, es *república* aquella nación en que el pueblo en masa ó una parte del pueblo tiene el poder soberano. Desde luego, se nota

(1) « Política Indiana », t. II, p. 251.

la confusión entre *república* y *democracia*. Las ciudades de la antigua Grecia, en que el pueblo ó una parte de él era llamado á los comicios, no para elegir funcionarios, sino para deliberar sobre asuntos del Estado, quedan comprendidas dentro de la definición de Montesquieu y, no constituyen, sin embargo, una *república*.

Para encontrar el verdadero alcance, significado y extensión que debe darse á este vocablo, tenemos que acudir á los Estados Unidos. Allí fué donde por primera vez se ensayó el sistema representativo con todos los caracteres que lo complementan en su mayor amplitud, y allí es donde los constitucionalistas se han preocupado de determinar los elementos que constituyen una verdadera *república*.

Para Webster no había *república* sino complementada con el sistema representativo; *república*, decía, es un Estado en el cual el poder soberano es ejercido por representantes que el pueblo elige. Pesando los términos de esta definición, se ve que ella excluye la idea de la monarquía: « el poder soberano es ejercido por representantes que el pueblo elige », establece. En las monarquías hay parte de la soberanía reservada á una rama hereditaria, que ejerce el poder ejecutivo por sí ó por los consejeros legales que el Parlamento le nombra. El poder real, aun en aquellos países en que aparece casi como una sombra, es, sin embargo, efectivo, y ese poder que es parte integrante de la soberanía de la nación, no emana de elección popular. En consecuencia, puede decirse que la definición de Webster precisa los caracteres del sistema republicano, pero no lo explica, sin embargo, con toda claridad.

Al dictarse la constitución de 1787 en Estados Unidos, Madison, en el *Federalista*, hacía notar que ella sancionaba la forma republicana de gobierno que

convenía á los antecedentes nacionales, y explicando su alcance decía: «Si acudimos por criterio á los « diferentes principios sobre los cuales se hallan establecidas diversas formas de gobierno, podemos « definir la república, como que es, ó al menos puede « dársele ese nombre, el gobierno que deriva todo « su poder directa ó indirectamente de la gran masa « del pueblo y que es desempeñado por personas « que ocupan sus empleos durante la voluntad de « aquel, por un período limitado, ó mientras dure su « buena conducta ».

El clásico historiador de la constitución de Estados Unidos, Curtis, define la república con ideas análogas, y dice que su inteligencia la señalan con la nitidez apetecible por los antecedentes del pueblo de la Unión. (1) No se puede poner en tela de juicio su significado, según él, queriendo aplicarlo á los gobiernos regidos por leyes; para que exista la república, de acuerdo con la historia institucional, es indispensable que todos los poderes, absolutamente todos, tengan emanación popular, directa ó indirectamente.

El gobierno republicano es, entonces, una derivación, una particularidad del gobierno representativo, y, por consiguiente, está imbuido de todos los caracteres que el mismo gobierno representativo debe tener, es decir, la división de los poderes, la libertad del sufragio, la responsabilidad de los mandatarios y la publicidad de los actos administrativos. Pero no bastan estos recaudos; se requiere también que todos los funcionarios públicos que ejercen los poderes del Estado emanen de elección directa ó indirecta del pueblo; que desempeñen su mandato por un tiempo limitado, indeterminado, mientras persiste su buena

(1) CURTIS, p. 424.

conducta, ó limitado por un número de años, si se trata de poderes en que ello se tenga por conveniente.

En los Estados Unidos la discusión no se ha producido; los constitucionalistas teóricos han establecido las bases dentro de las cuales debe encuadrarse el sistema republicano, y la práctica no ha ofrecido dificultades de ningún género. Pero en la República Argentina, donde desde que se dictó la constitución que nos rige hasta el presente se han suscitado tantos y tantos casos de intervenciones en el territorio de las provincias, se ha puesto muchas veces en tela de juicio el alcance de la palabra *república*, para ver si procedía ó no la intervención que se proyectaba. Unos han creído que la forma republicana de gobierno existe siempre que aparezca en el territorio de la provincia el armazón de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Si se siguiese esa doctrina, habría que concluir que aun en la época funesta de la tiranía, la República reposaba sobre base firme en la provincia de Buenos Aires. Otros han pretendido que basta que la libertad de sufragios esté consagrada para que la república sea un hecho. Otros han ligado el sistema representativo al régimen republicano y creído que no existe república sin representación, ya que no puede decirse que no puede concebirse ésta sin aquella.

Entre los escritores de derecho constitucional se ha visto, sin embargo, una uniformidad tendente á precisar los caracteres del régimen republicano. Sarmiento, en sus comentarios, cita á Brillard y dice: « La república, pues, es una reunión de habitantes « de un mismo territorio, que, para asegurar el fruto « de su trabajo, ponen voluntariamente en común sus « fuerzas y su inteligencia, á fin de obtener juntos « lo que aisladamente no podrían », y agrega: « la

« igualdad de derechos en la cosa pública es la condición esencial de esta asociación, y el ejercicio absoluto del derecho de gobernarse á sí misma, que es asegurar sus vidas, propiedades y propender á su felicidad, se llama *soberanía* ». (1) Como se ve, liga el régimen republicano con el régimen representativo y la igualdad de derechos entre los hombres.

Alberdi no se ha preocupado de determinar el alcance de esta palabra. Sin embargo, al ocuparse de definir los elementos que constituyen la representación indica, de una manera bien neta, qué es lo que él entiende por república. No la concibe sin el sistema representativo; no existe para él, entonces, sin libertad de sufragio, división de los poderes, responsabilidad de los funcionarios, publicidad de los actos administrativos.

Estrada, después de hacer un cuadro de la manera cómo están organizados los poderes públicos en la Nación Argentina, escribe: « Quiere decir que el gobierno de la República Argentina es un gobierno fundado sobre la voluntad nacional y sobre el cual la voluntad nacional tiene una fuerza directiva constante. Llamo á esto un gobierno republicano, y esta calificación concuerda con la que la constitución misma ha dado, principalmente en los artículos 1º, 5º y 33º ». (2)

El doctor Lucio López, siguiendo la misma doctrina en sus lecciones de derecho constitucional, enseñaba que la forma republicana de gobierno « es aquella que reposa en la soberanía del pueblo; se constituye bajo el sistema representativo con poderes limitados, llamados á desempeñar funciones desconocidas. Pero, como la base fundamental de la forma republicana de gobierno, según nuestra constitución,

(1) Comentarios, pág. 68.

(2) Lecciones de derecho constitucional, pág. 185.

« comprende al pueblo, de cuya soberanía originaria surgen todos los poderes del Estado, es ella la que debe tenerse en cuenta, siempre que se altere de un modo radical la esencia que la constituye ».

El Dr. López toma estas palabras al Dr. del Valle, por quien fueron pronunciadas en el Senado nacional de 1877, discutiéndose un caso de intervención. Pero el Dr. del Valle, en sus lecciones de derecho constitucional precisaba aun más su concepto. Definía la república propiamente dicha diciendo: « es la comunidad política organizada sobre la base de la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo, elegido por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante el pueblo de su administración. En el sentido de la constitución de Estados Unidos y de la Argentina, esta idea general se complementa con la de la existencia necesaria de tres departamentos de gobierno, limitados y combinados, que desempeñan, por mandato y como agentes del pueblo, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial ». (1)

Resumiendo las opiniones de los constitucionalistas norte americanos y argentinos podemos después de lo dicho, explicar el concepto que encierra la palabra *república*. Es una especie del sistema representativo y debe tener todos los caracteres que el régimen representativo reviste. Exige, además, que todos los poderes, sin excepción alguna, emanen de la elección directa ó indirecta del pueblo: es así como está organizado el gobierno en los Estados Unidos; es así como lo está entre nosotros. El presidente de la República es nombrado por elección indirecta, como es indirecta la de los miembros del Senado nacional; pero en ambas interviene el pueblo; la cámara de

(1) Nociones de Derecho Constitucional. T. 2 Pág. 70.

diputados es formada por elección directa del pueblo de la nación, y los miembros del poder judicial son nombrados por el presidente de la República, cuyo origen es el pueblo, con acuerdo del senado, de origen también popular. Se requiere, además, que todos los funcionarios desempeñen su mandato por un tiempo limitado por la ley ó por su conducta pública ó privada. Así sucede.

El presidente de la República dura seis años, nueve los senadores, cuatro los diputados; los miembros de las autoridades judiciales permanecen en sus puestos mientras dure su voluntad, y en tanto que su conducta los haga dignos de la confianza nacional.

La constitución que nos rige ha establecido la forma republicana de gobierno, y no la ha creado; ella, como el régimen representativo, estaba impuesta por nuestros antecedentes nacionales. La revolución de Mayo se hizo en nombre del principio de la soberanía del pueblo. Se pensó y se sostuvo en el Cabildo abierto del 22 de Mayo que, caducado el poder de España después de la conferencia de Bayona, la soberanía del monarca refluía en el pueblo, que era su primitiva fuente, y que, por lo tanto, el pueblo tenía el derecho de gobernarse en absoluto, eligiendo todos sus mandatarios. Las autoridades que surgieron de la revolución eran de esencia republicana; no se reconocieron derechos hereditarios, privilegios de sangre, prerrogativas de nacimiento: la república, con los caracteres explicados, estaba organizada.

Durante el primer año de la revolución, el espíritu republicano fué acentuándose en las masas populares, hasta el punto de que, por aquel incidente al parecer nimio que se produjo en el cuartel de patricios en la memorable celebración del triunfo de Suipacha, cuando un oficial trastornado rindió homenaje al presidente de la Junta, diciéndole que la América espe-

raba con impaciencia que tomase el cetro y la corona, cuando eso ocurrió, decíamos, se produjo en cambio el vibrante decreto de Mariano Moreno, en cuyas disposiciones se acentúan, con frases henchidas de pasión, los principios de libertad y democracia que informan la soberanía popular y la República.

La *Gaceta*, redactada por el mismo Moreno, respira en todas sus páginas el ambiente republicano, proscribiendo la monarquía. A medida que pasaban los años; á medida que las ideas de libertad iban adquiriendo terreno; á medida que se hacía más evidente el derrumbe del viejo edificio colonial, la república echaba raíces más profundas entre los habitantes del antiguo Virreinato. Toda nuestra historia institucional está llena de ejemplos en los que se repite sin cesar los anhelos republicanos del pueblo nacional. El mismo espíritu federativo que adquirió formas anárquicas después que la Asamblea de 1813 rechazó los diputados de la Banda Oriental, no tenía otros fines, no tenía otra base, no tenía otro fundamento que el anhelo general de que el pueblo tuviera una intervención directa en la cosa pública, porque no podía soportar el ejercicio del poder por autoridades lejanas de las localidades en que ese pueblo residía. Desgraciadamente, ha habido dos tentativas de desviación á esta corriente y surgidas ambas del congreso de 1816, que ha ligado su nombre á la independencia de la Nación. El congreso de Tucumán concibió proyectos monárquicos: al principio, la monarquía incásica; más tarde, la del príncipe de Luca.

Los contrastes que el ejército de la patria había sufrido en el alto Perú; la invasión lusitana en el territorio Uruguayo; los contratiempos y dificultades constantes con que los patriotas habían luchado para conseguir los dos grandes fines de la revolución: romper los lazos que los ligaban con España y or-

ganizar el gobierno nacional, dieron por resultado el desánimo de los hombres dirigentes de 1816, que llegaron á creer que el pueblo del antiguo Virreinato era incapaz de regir sus destinos.

El cuadro que la República presentaba en aquella época era por sí solo bastante para explicar la desviación de las doctrinas de nuestra democracia, que se habían sentado desde el mismo día 25 de Mayo de 1810. Además, en esa época el general Belgrano había regresado del Viejo Mundo dando cuenta del descrédito en que habían caído allí las doctrinas republicanas.

La revolución francesa había ensangrentado la Europa; Napoleón había hollado las libertades europeas, diciéndose sostenedor de las ideas propaladas por aquellas. Después de la paz de 1815; después que el poder del coloso sucumbió ante los esfuerzos coaligados de todas las naciones del continente, ellas pensaron que los cruentes padecimientos sufridos tenían por causa las doctrinas democráticas de 1789. El congreso de Viena aclamó el régimen legitimista y el monárquico con el asentimiento general, y proscribió la república que consideraba un peligro para la tranquilidad y la paz de las naciones.

Belgrano, en su misión al Viejo Mundo, había observado la influencia de las ideas dominantes, y las trasladó al congreso de Tucumán, haciendo notar que la revolución argentina, en sus comienzos, había sido bien mirada por los diversos Estados de la Europa; pero que á medida que la anarquía iba en aumento; á medida que las divisiones locales se habían hecho sentir, el desprestigio más completo había substituido á la simpatía de los primeros momentos; que para reconquistar el antiguo concepto era indispensable seguir las corrientes que dominaban en Europa: era necesario implantar el sistema monárquico.

Belgrano, que no era monarquista de corazón, como no lo fué ninguno de los hombres que en el congreso de Tucumán alzaron su voz en favor del sistema, no creyó que él encuadraba dentro de nuestros antecedentes nacionales; eran la fuerza de las circunstancias, los inconvenientes de todo linaje que se produjeron en el país los que los movían á abrazar la monarquía, como medio de regir los destinos del país, organizando un gobierno independiente y firme, respetado en el interior y en el exterior.

Felizmente, el congreso nada sancionó, ya sea por las voces enérgicas levantadas por los diputados Fray Justo de Santa María de Oro y Anchorena, ya por el imperio de los sucesos, que le obligaron á trasladarse á Buenos Aires, donde el ambiente democrático era intenso y acalló las discusiones.

En 1819 el mismo congreso de Tucumán, después de haber sancionado la constitución unitaria que adoptaba la forma republicana representativa de gobierno, tuvo ocasión de estudiar un mensaje que le enviaba el Directorio, dándole cuenta de la misión realizada en Europa por el ministro señor José Valentín Gómez. Decía el Dr. Gómez que el secretario de Estado encargado en Francia de las relaciones exteriores le había insinuado la conveniencia de que se coronara en el territorio del Río de la Plata al príncipe de Luca, quien podría entroncar más tarde con la Casa de Braganza, dominante en el Brasil, para lograr así la independencia nacional, la reconquista del territorio de la Banda Oriental, ocupados aun por las tropas lusitanas; en una palabra, para llegar al engrandecimiento de la Nación. Gómez, que no estaba facultado para tratar el establecimiento de una monarquía, recibió con toda reserva las insinuaciones del ministro francés, y las transmitió á su gobierno, creyendo que las Provincias Unidas no podrían

salir del estado de anarquía que se cernía ya sobre el horizonte y que se desencadenó en 1820, si no se adoptaba una forma de gobierno enérgica para dominar los anhelos, las expectativas y las ambiciones que bullían en aquellos momentos.

El congreso de Tucumán en Buenos Aires sancionó el proyecto de monarquía y autorizó al Dr. Gómez para tratar acerca de él con el ministro de Francia.

Los acontecimientos de 1820, el caos social que se produjo, fué feliz á este respecto; la guerra civil derribó al Director y al congreso y con ellos el proyecto de monarquía. Desde entonces no se ha tentado de nuevo un régimen exótico que repudia la tradición argentina. La forma republicana estaba infiltrada en todos los habitantes de la Nación. La constitución de 1826, en su preámbulo, expresó que ni siquiera cabía discusión á su respecto. En 1853 la convención nacional que no discutió la forma representativa de gobierno, tampoco dudó un instante sobre la republicana. La convención provincial de 1860 intentó dar mayores garantías de eficacia á la representación y á la república, aceptando como inconcuso apotegma que nuestros antecedentes constitucionales las imponían. La república como la representación, y la representación como la república, estaban de tal manera compenetradas en las costumbres nacionales, que á pesar y contra la voluntad de los constituyentes, esa hubiera tenido que ser para ahora y para siempre la forma de gobierno de la Nación Argentina.

IV. Régimen federal; federación pura y federación mixta.

No existe igual homogeneidad en cuanto á la caracterización de la república. La república puede ser unitaria ó federal: es unitaria cuando la soberanía popular delega los poderes del Estado en autoridades

centrales que ejercen sus funciones sobre todo el territorio de la nación, sobre todos los individuos que habitan las diversas circunscripciones territoriales; es federal cuando, además del poder central constituido por la soberanía popular, existen centros seccionales de gobierno.

Los autores dividen la *federación* en *pura* y *mixta*, llamando pura á la que los tratadistas de derecho internacional denominan *confederación*, y llamando mixta á la que aquellos denominan *federación*.

Existe la federación pura ó la confederación cuando diversos Estados se unen por medio de pactos ó alianzas para garantizarse de peligros internos ó externos que los amenazan, pero conservando siempre su autonomía individual y los derechos que les acuerda su personalidad ante el derecho de gentes. En la confederación cada uno de los Estados que la forman puede celebrar tratados con las naciones extranjeras. No ceden de su soberanía sino la porción ineludible para mantener la unión, para aumentar las fuerzas, para crear un poder de eficiencia bastante para llenar los objetos que la confederación se propone. Así se formaron la liga anfictiónica de la antigua Grecia, la alianza ó pacto de los cantones federales suizos, antes de la constitución que hoy los rige, la confederación germánica de 1815, las ligas ó confederaciones que existieron en los Países-Bajos y la confederación de los Estados-Unidos, desde 1778 hasta 1787.

Es federación mixta aquella en que el poder central, no sólo ejerce su influencia sobre los diversos Estados, sino que también su autoridad alcanza á los individuos que en los Estados residen.

Estos son sus caracteres típicos y generales. Sin embargo, la federación puede ser más ó menos perfecta; las facultades de los poderes centrales son tan distintas á veces, que el Dr. Alberdi escribía que el