

« los que mandan, ya por desmanes de los que están « obligados á obedecer». (1)

Si se quiere demostrar más y más todavía la necesidad de la garantía prestada por el poder central, no hay más que suponer su eliminación. Desarmadas las provincias, sin facultad para movilizar ejércitos, sino en casos *muy especialmente determinados*, estarían expuestas á invasiones extranjeras, á asonadas y motines constantes, á la acción opresora de gobiernos y á frecuentes levantamientos de facciosos. La paz pública, que la constitución se ha propuesto asegurar en todos los límites del territorio, sería una quimera.

Los convencionales de Filadelfia sintieron la necesidad de hacer efectiva la garantía por el poder central, impresionados por un motín que acababa de estallar en Massachussetts: si él hubiera sido encabezado por un César ó por un Cronwell, escribe Hamilton en el *Federalista*, hubiera puesto en peligro la estabilidad de la Unión, hubiera hecho desaparecer las libertades públicas, y el peligro se habría extendido á todos los Estados circunvecinos.

IV. Extensión de la garantía. Derecho comparado.

Pero, si en general se acepta por las constituciones de los países federativos el establecimiento de la garantía, es de advertir que no todas están contestes sobre la extensión que debe dársele, sobre las eventualidades á que debe responder, y á este respecto, nuestra constitución introduce una gran novedad que debe tenerse muy presente, porque se roza de una manera directa con el derecho de intervención, que tanto ha apasionado á los espíritus.

Como resulta de la letra del artículo 5º, el gobier-

(1) Tesis para el doctorado—pág. 25.

no general garante á cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones; no garante sólo la estabilidad del gobierno establecido en contra de las perturbaciones del orden público por motines ó asonadas; garante á toda la entidad moral de la provincia su estabilidad y la efectividad del goce y ejercicio de todas y cada una de las instituciones locales; *adversus omnes*, contra gobiernos ó contra pueblos, cualquiera que sea quien ataque los principios, declaraciones y garantías establecidos por la constitución.

Debe meditar-se muy detenidamente esta parte de nuestro artículo, porque, como dijimos, no se encuentra en ninguna de sus fuentes, y es una novedad del sistema político de la República.

La constitución de Estados Unidos establece simplemente: « los Estados Unidos garantizarán á los Estados de la Unión la forma republicana, protegiéndolos contra la invasión, y á requisición de la legislatura y del ejecutivo, cuando la legislatura no pueda ser convocada, contra la violencia doméstica». (1)

La constitución de Méjico sigue las aguas de la constitución americana, y en su artículo 116 dispone: « los poderes de la Unión tienen el deber de proteger á los Estados contra toda invasión ó violencia exterior. En caso de levantamiento, de revolución interior, les prestarán la misma protección, con tal que sean para ello invitados por la legislatura del Estado ó por el poder ejecutivo, en caso de acefalía de la legislatura». (2)

Se tienen, pues, dos países constituidos bajo la forma federativa, en los cuales la Nación sólo garante á los Estados la integridad de su territorio, protegiéndolos contra ataques externos, la forma republi-

(1) Art. IV sec. IV párrafo I.

(2) Const. de 1857—DARESTE «Las Consts. modernas» pág. 503.

cana que debe hacerse efectiva, y los desórdenes interiores; pero esto último á requisición ó á invitación de los gobiernos establecidos.

La constitución de Venezuela, de 1864, exagerando el principio de la autonomía provincial, ha llegado á un extremo monstruoso y absurdo. Según el artículo 13 de ese cuerpo de leyes, « los dichos Estados se obligan á defenderse contra toda violencia que dañe « su independencia ó la integridad de la Unión»: son los *dichos Estados* los que se prestan garantía los unos á los otros, y no el poder central el llamado á pronunciarse sobre los casos de conflicto doméstico, de invasiones exteriores ó de subversión de la forma republicana de gobierno; son los Estados, insistimos, los que se protejen unos á otros, que forman algo así como una alianza ofensiva y defensiva, á la manera que la legislaron, entre nosotros, el tratado cuadrilátero de 25 de enero de 1822, y el pacto litoral de 6 de enero de 1831. Para hacer aún más clara la doctrina, esa misma constitución dispone en su artículo 101: «..... ni el ejecutivo nacional ni los de « los Estados pueden tener intervención armada en « las contiendas domésticas de un Estado: sólo les es « permitido ofrecer sus buenos oficios, para dar á « aquellas una solución pacífica»: *buenos oficios* es lo único que puede ofrecer el gobierno federal á los poderes particulares; si estos buenos oficios escollan en dificultades prácticas, no hay medio de dirimir los conflictos. Esta intervención en forma amistosa recuerda la que promete la confederación germánica á cada uno de los Estados; pero, en el imperio alemán, procediendo los constituyentes con más tino, han resuelto el caso en que esta intervención amistosa no tenga aceptación. El artículo 77 de la constitución de aquel país establece: «los conflictos cons- « titucionales que se susciten en los Estados federales,

« y que, según la constitución, no haya autoridad « competente para decidirlos, los arreglará amistosa- « mente el consejo federal, á instancia de cualquiera « de las partes. *y si no lo alcanzare, se resolverá por « una ley* ».

Colombia, limítrofe con Venezuela, ha exagerado, á la par de su vecina, el principio de la autonomía local, y en el artículo 2º de su constitución, de 1863, dispuso: « los dichos Estados se obligan á auxiliarse « y defenderse mutuamente contra toda violencia que « dañe la soberanía de la Unión ó de los Estados ». Nada se estatuyó respecto de la intervención del gobierno general en las rencillas domésticas, y en virtud de esa omisión, los estadistas colombianos creyeron que aquel debía tener facultad y deber de intervenir, para hacer efectiva una garantía que nacía de la esencia misma de la federación; pero el congreso, por la ley de 16 abril de 1867, conocida en la historia de Colombia con el nombre de *«ley de orden público»* determinó en su artículo 1º que « cuando algún Estado « se levante una porción cualquiera de ciudadanos « con el objeto de derrocar el gobierno establecido « y organizar otro, *el gobierno de la Unión deberá ob- « servar la más estricta neutralidad entre los bandos bel- « gerantes* » (1) El Estado debe esperar á que el gobierno de hecho, que nace de la revolución, derroque el gobierno de derecho, previamente reconocido, y después de ello, la autoridad central está obligada á aceptar el gobierno que se forme. No se examinan los derechos de los particulares; no se examina si es una minoría, que valiéndose de una oportunidad cualquiera, ha derribado á una mayoría; no se examinan los antecedentes del gobierno, que cae, ni los del gobierno que surge. La nación mantiene relaciones con

(1) AROSEMENA—Constituciones políticas, T. II. pág. 275

las autoridades de hecho, sean cuales fueren las existentes, y no debe garantía de ningún género ni al gobierno, para ampararlo contra una subversión del orden, ni al pueblo, para ampararlo contra una opresión del gobierno.

Más racional es la constitución de la confederación Suiza, al menos en las reglas generales que señala : « la Confederación garante, dice el artículo 5º del pacto federal de 1874, á los cantones su territorio, « su soberanía, en los límites fijados por el artículo « 3º, su constitución, la libertad y los derechos del « pueblo, los *derechos constitucionales de los ciudadanos*, « así como los derechos y las atribuciones que el « pueblo ha conferido á las autoridades. » La garantía es amplia, como se vé; desgraciadamente, no se puede hacer efectiva, sino á requisición de las autoridades constituidas. Si se quiere proteger, garantir, amparar la efectividad de los derechos constitucionales de los ciudadanos, la libertad y los derechos del pueblo contra las usurpaciones de los gobiernos, no se puede decir, á renglón seguido, que el poder federal sólo intervendrá á requisición de esos mismos gobiernos usurpadores.

La constitución argentina, como veremos al examinar el artículo 6º, admite la intervención á requisición y sin requisición de las autoridades, y en el artículo 5º declara solemnemente que la garantía tiene por fin hacer efectivos *el goce y ejercicio* de las instituciones. Discrepa fundamentalmente de su modelo, la constitución norte americana, y discrepa, porque no han sido en absoluto iguales las razones que movieron á los convencionales de ambas repúblicas para adoptar la garantía. Algunos fundamentos dados en Norte-América son aplicables entre nosotros; otros lo son sólo en parte.

• La constitución americana garante la integridad del

territorio, con el fin de mantener la unidad nacional: á este respecto militan las mismas razones en ambos países.

La República del Norte garante á cada Estado la forma republicana de gobierno; pero la garante, por que en la época en que se dictó la constitución 1787, había un fuerte partido monarquista que no estaba de acuerdo con la tradición revolucionaria, y que pugnaba por convertir á algunos de los Estados de la nación á la doctrina política que defendía. Este partido, que llegó á ser tan numeroso, tan importante, que hasta tentó, como recuerda Estrada, la lealtad y la integridad de Washington, debía ser proscrito por los autores de la constitución, que querían ver en los Estados Unidos una nación esencialmente democrática.

Protege, también, á los gobiernos contra reyertas domésticas, para impedir, en los Estados del Sud, que los esclavos, cuyo número era crecido, buscando tronchar sus cadenas, conmovieran la firmeza de las autoridades constituidas, y para evitar, en todos los Estados, que los gobiernos fueran juguetes de las acechanzas de facciosos.

Entre nosotros, no había peligro, en 1853, de que se pugnara contra la uniformidad del régimen republicano; todas las provincias, sin excepción alguna, la habían aceptado en sus leyes escritas y en sus costumbres tradicionales. Pero había, sí, el peligro de que se desconocieran las reglas que ese sistema impone.

Durante toda la larga época en que el país estuvo dividido, caudillos locales se levantaron sobre el pueblo de las provincias, desconociendo los derechos individuales, hollando las reglas de la división de los poderes, alzándose por encima de los preceptos de la constitución, si existía, y de las leyes sancionadas

la elección era una mentira; la división de los poderes una utopía; ya era un hombre que, con voluntad omnímoda, dominaba é imperaba en una provincia, haciendo efectiva la máxima *sic voleo sic jubeo*; ya era una oligarquía que se enseñoreaba y gobernaba, desconociendo los derechos de los demás. La nación, al garantizar la forma republicana simplemente, copiando á la letra las disposiciones de los Estados Unidos, no llenaba las exigencias de nuestros antecedentes: tenía que romper con la tradición; tenía que hacer saber á todos los habitantes de la República que, á despecho de las costumbres, la ley sería una verdad en todos los ámbitos del país.

Por eso, ya Alberdi, en su proyecto había dicho: « la confederación garantiza á las provincias el sistema republicano, la integridad de su territorio, *su soberanía y su paz interior* » (art. 4º), y los convencionales de 1853, más explícitos aun, manifestaron claramente que querían garantizar *el goce y ejercicio* de las instituciones provinciales.

Comparando el precepto de nuestra constitución con el de la norte-americana, Estrada concluye en estos términos, que dan la llave para resolver los conflictos que motiva el derecho de intervención, que más adelante estudiaremos. « De suerte que, si en Norte-América solamente está obligado el gobierno federal á amparar á un Estado, cuando su forma de gobierno representativa ha sido invertida, en la República Argentina está el gobierno federal obligado á amparar las provincias, cuando la forma republicana ha sido *corrompida*, es decir, cuando ha sido interrumpido el ejercicio regular de las instituciones, cuyo goce efectivo ella garantiza ». (1)

(1) ESTRADA « Curso de Derecho Constitucional » pág. 410.

CAPITULO VIII

Sumario : I. Intervención. Antecedentes del artículo 6º.—II. Poder que decide la intervención. Discusión de 1869 en el senado.—III. Intervención de oficio: para garantizar la forma republicana y para repeler invasiones exteriores.—IV. Intervención á requisición.. Autoridades que la solicitan. Circunstancias en que procede. Objetos á que responde.—V. Interventores é intervenciones en la República.

Art. 6º «El Gobierno Federal interviene en el territorio de las Provincias para garantizar la forma republicana de Gobierno, ó repeler invasiones exteriores, y á requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas ó restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, ó por invasión de otra Provincia».

I. Intervención. Antecedentes del artículo 6º.

Uno de los medios, y sin duda el más eficiente, de hacer práctica la garantía que la constitución promete á las provincias, es la intervención nacional en su territorio.

La intervención, en la acepción más amplia de la palabra, puede revestir dos modalidades diferentes. La una es la intervención que podríamos llamar *jurídica*, y que se produce constantemente, en todos los momentos; su fin es salvaguardar las prerrogativas ó facultades individuales que forman la personalidad ci-