

La última parte del artículo dispone que «actos de esa naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán á los que la formulen, consientan ó firmen á la responsabilidad y pena de los infames traidores á la patria». Se pone, no sólo en el caso de que las facultades extraordinarias se hayan otorgado realmente, sino en el de que simplemente se formulen los pedidos para otorgarlos; basta firmarlos, para que quien lo haga sea considerado traidor á la patria y, por consiguiente, pasible de la penalidad que el código reglamentario establezca.

CAPITULO XV

Sumario: I. Estado de sitio. Definición — II. Fundamento y antecedentes del estado de sitio—III. Poder que lo decreta — IV. Causas que le dan nacimiento—V. Territorio en que se aplica—VI. Efectos que produce—VII. Cesación del estado de sitio. Responsabilidades.

Art. 23 «En caso de conmoción interior ó de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta «constitución, y de las autoridades «creadas por ella, se declarará en «estado de sitio la Provincia ó territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el Presidente «de la República condenar por sí, «ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las «personas, á arrestarlas ó trasladarlas de un punto á otro de la «Nación, si ellas no prefiriesen salir del territorio argentino».

I. Estado de sitio. Definición.

Cuando las cuestiones políticas ó sociales se debaten con las armas en la mano, los gobiernos necesitan adoptar medidas enérgicas para mantener la paz y el juego regular de las instituciones. El equilibrio entre las prerogativas del poder y las inmunidades personales exige que las autoridades encargadas de velar por la tranquilidad común dispongan de procedimientos expeditivos, capaces de combatir las perturbaciones que agitan la vida de los pueblos, cualquiera que sea la intensidad del mal.

Las medidas enérgicas, los procedimientos expeditivos no son siempre iguales, ni en su carácter, ni en su extensión. Varían, como varían las situaciones á que responden, las circunstancias del momento y el espíritu que informa las leyes de los diversos países.

Las garantías individuales pueden modificarse ó limitarse en el estado de *asamblea*, durante la vigencia de la *ley marcial*, mientras ejercitan los gobiernos *facultades extraordinarias* ó la *suma del poder público*, cuando se suspende el recurso de *habeas corpus* y cuando se declara el *estado de sitio*.

Alcorta ⁽¹⁾ y González ⁽²⁾ han caracterizado la diferencia que media entre estas expresiones, para definir y explicar el estado de sitio que legisla la constitución nacional.

«*Estado de sitio*, dice el primero, es aquel estado en « que se encuentran suspendidas las garantías *constitucionales*, en caso de una conmoción interior ó un « ataque exterior, permaneciendo los tribunales de « justicia en el libre ejercicio de su jurisdicción ordinaria».

Se diferencia del estado de *asamblea*, en que éste significa la convocación de las milicias y el sometimiento al régimen militar de todos los movilizados; mientras que el estado de sitio no es inseparable de una situación de guerra y suspende derechos de todos los habitantes, movilizados ó nó.

Se diferencia de la *ley marcial*, en que durante el imperio de ésta, se somete los actos de los particulares á los tribunales militares, que absorben todos los resortes de la judicatura; mientras que el estado de sitio no anula los tribunales ordinarios, ni afecta más garantías que las que expresamente suspende. Se comprende, entonces, el error en que incurría

(1) «Garantías Constitucionales». Pág. 157.

(2) «Revista Jurídica». Año X. núm. VI, pág. 375.

Manuel Rafael García, al decir: «La declaración de « la ley marcial, en sustitución de las leyes ordinarias, llámase estado de sitio de un Estado ó distrito; produce la suspensión del curso natural de la « justicia ordinaria, y las garantías que, en su aplicación, deben encontrar los procesados». ⁽¹⁾

Se diferencia de las *facultades extraordinarias* ó la *suma del poder público*, con las que lo confundía Navarro Viola ⁽²⁾ citado por Alcorta, en que ellas traen aparejado el ejercicio arbitrario é irresponsable de todos los poderes. La suprema corte de justicia, en un caso de cierta resonancia, ha sintetizado la diferencia en estos términos: «Las facultades del estado de sitio, por su naturaleza y objeto, no son *facultades extraordinarias*, de las que habla el art. 29 de la « constitución, equiparándolas al delito de traición, « por cuanto las primeras, aunque dependientes en « su ejercicio de la discreción y juicio propio del « poder autorizado para ejercerlos, llevan consigo limitaciones expresas de tiempo y objeto, y tienden « á llenar la suprema necesidad de garantizar el orden y « la paz pública, y las segundas, teniendo en cuenta « el espíritu y los términos del artículo constitucional citado, se refiere á facultades ilimitadas que « autoricen la suma del poder público, y por las que « el honor, la vida ó la fortuna de los argentinos « queden á merced de gobiernos ó persona alguna». ⁽³⁾

Se diferencia de la suspensión del *habeas corpus*, con la que lo confundió Sarmiento, en que este recurso protege la inmunidad personal, y sólo dejándolo de lado, podría arrestarse á una persona, sin orden escrita de autoridad competente, mientras que el

(1) Revista de Buenos Aires. T. 10, pág. 110.

(2) Revista de Buenos Aires. T. 10, pág. 123.

(3) FALLOS—2ª serie. T. 2, pág. 427.

estado de sitio suspende garantías relativas á las personas y á las cosas y es, en consecuencia, mucho más extenso en sus efectos.

II. Fundamento y antecedentes del estado de sitio.

El estado de sitio ha sido sumamente criticado en la República, llegando á decirse de él que es «el último refugio dejado á la dictadura».

Estadistas distinguidos que han honrado la literatura constitucional argentina, lo han atacado ardentemente por inútil y por perjudicial.

El Dr. Irigoyen escribió á su respecto: «El estado de sitio, originario de épocas remotas en que la libertad y las garantías no jugaban, como hoy, el rol de primordiales elementos de la felicidad social, se conserva como una facultad tradicional á cuya supresión aspiran los que anhelan ver realizado sólidamente el gobierno de la libertad y de la democracia que el sol de Mayo dibujó en el horizonte de la patria». (1)

El senador Valentín Alsina exclamaba en el parlamento: «no solamente esa medida es completamente inútil; no solamente no aumenta en un ápice los recursos ó medios con que cuenta el gobierno para contener una conmoción interior, sino también es perjudicial, bajo el aspecto del crédito del país en el extranjero». (2)

El estado de sitio es, sin duda, un mal; pero su fundamento reposa en que con él se trata de evitar un mal mayor.

La salvación del orden público es la suprema aspiración de las sociedades organizadas. Las garantías se acuerdan en concepto de que los derechos se des-

(1) «Justicia Nacional», pág. 8.

(2) Diario de sesiones del senado. (1862), pág. 279.

envuelvan en paz y tranquilidad; pero si las actividades perniciosas amenazan conmover los ordenamientos sociales y hacer tabla rasa de las instituciones, la suspensión momentánea de las garantías tiende á hacerlas más eficaces en el futuro.

«El estado de sitio, expone Alcorta, no es una medida que pueda aceptarse en abstracto, como no lo es ninguna de aquellas que imponen á los derechos individuales limitaciones que llegan á modificarlos; pero si en el organismo social deben exigirse garantías individuales, deben también existir garantías públicas, que son garantías de orden, de libertad, de seguridad, y su existencia depende del sistema armónico que se observe». (1)

Y es precisamente en los países más libres, donde la necesidad del estado de sitio se hace sentir con mayor imperio. Los déspotas omnipotentes no requieren atribuciones especiales para dominar los tumultos; no las requieren tampoco, los monarcas absolutos, los czares del imperio ruso. Dentro de sus facultades comunes, encuentran las que reclama la adopción de medios coercitivos.

Es á las naciones de regímenes liberales á las que se aplican con más verdad las palabras de Sarmiento: «La constitución no se ha hecho solamente para dar libertad á los pueblos, se ha hecho también para darles seguridad, porque se ha comprendido que sin seguridad no puede haber libertad». (2)

Concluyamos, entonces, en que, si bien debe mirarse con el mayor recelo en los países libres la institución del estado de sitio, ella es teóricamente inatacable, cuando está de por medio una de esas situaciones en que los espíritus están conmovidos en todo el territorio de la Nación, en que se amenaza la estabilidad del gobierno, y por consiguiente, la estabili-

(1) Op. cit. pág. 164.

(2) Diario de sesiones del senado. 1876, pág. 396.

dad constitucional. El estado de sitio no supone la supremacía de un hombre ni de un poder; supone la supremacía de la constitución; es en virtud de cláusulas explícitas de la ley fundamental que se hace efectivo, con las restricciones y límites que la misma ley fundamental señala.

La mayoría de los Estados modernos: Alemania (art. 68), Austria (art. 20), Bolivia (Secc. III), Brasil (art. 80), Chile (art. 73), Colombia (art. 121), España (art. 17), Estados Unidos (art. I—Secc. IX—párrafo 2), Papaguay (art. 6), Holanda (art. 187), Inglaterra, Méjico (art. 29), Nicaragua (art. 56), Portugal (art. 145), etc., consignan el estado de sitio ó la suspensión del habeas corpus ó del imperio de la constitución, para responder á los males á que provee el artículo 23. (1)

La historia del art. 23 de la constitución data de 1811, en la República.

El decreto de seguridad individual de ese año dispuso (art. 9): «Sólo en el remoto y extraordinario caso de comprometerse la tranquilidad pública ó la seguridad de la patria, podrá el gobierno suspender este decreto, mientras dura la necesidad, dando cuenta inmediatamente á la Asamblea General, con justificación de los motivos, y quedando responsable en todos tiempos de esa medida».

El estatuto provisional de 1815 contiene un precepto análogo: «Todas las anteriores disposiciones relativas á la seguridad individual jamás podrán suspenderse; y cuando por un muy remoto y extraordinario acontecimiento, que comprometa la tranquilidad pública ó la seguridad de la patria, no pueda observarse cuanto en él se previene, las autoridades que se viesen en esa fatal necesidad, darán ra-

(1) Véase POSADAS—Guía del derecho constitucional, pág. 162.

« zón de su conducta á la junta de observación y « Excmo. Cabildo, que deberán examinar los motivos de la medida, y el tiempo de su duración».

El reglamento de 1817 (Sección 7—Cap. I—arts. 13 y 14) copió estas cláusulas con la sola modificación de que en lugar de la junta de observación y el Cabildo, se debía dar cuenta al congreso, que existía antes de entrar en vigencia el reglamento.

Las constituciones orgánicas de 1819 (art. 122) y de 1826 (art. 174) se pusieron también «en el muy remoto y extraordinario» caso de que hubiera necesidad de suspender las garantías constitucionales.

Las palabras *estado de sitio*, en nuestras leyes, aparecen recién en 1853. La constitución que nos rige, además del art. 23, consagra al asunto los siguientes:

Art. 53: «Corresponde también al senado autorizar al presidente de la Nación para que declare en estado de sitio uno ó varios puntos de la República, en caso de ataque exterior».

Art. 67—«Corresponde al congreso»... inc. 26: «Declarar en estado de sitio uno ó varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar ó suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el poder ejecutivo.»

Art. 86—« El Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones.... inc. 19. «Declara en estado de sitio uno ó varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del senado. En caso de conmoción interior, sólo tiene esta facultad, cuando el congreso está en receso, porque es atribución que corresponde á este cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el art. 23».

El estudio metódico de estas disposiciones puede hacerse relacionándolas:

1° con el poder encargado de declarar el estado de sitio;

- 2° con las causas que le dan origen;
- 3° con los lugares que comprende;
- 4° con los efectos que produce; y
- 5° con la cesación de la medida.

III. Poder que lo decreta.

En el orden nacional, es facultad ejecutiva ó legislativa, la de dictar el estado de sitio.

Es facultad ejecutiva:

1° Siempre que el congreso se halle en receso; pero, decretado en tales circunstancias, cuando el congreso entre en sesiones, es obligación del presidente de la República dar cuenta de los actos realizados.

2° En caso de ataque exterior, estando el congreso reunido; pero entonces el presidente requiere acuerdo del senado, acuerdo que no le priva del carácter ejecutivo, porque, como veremos al estudiar la constitución y facultades del senado, este alto cuerpo tiene, además de sus atribuciones ordinarias en materia de legislación, facultades eminentemente ejecutivas, como las de formar ternas para la designación de los obispos de las iglesias catedrales, etc. El acuerdo que el senado presta al presidente de la República para declarar el estado de sitio, en caso de ataque exterior, concuerda con otras prerogativas atribuidas al mismo cuerpo, y según las cuales tiene intervención directa en todos los casos que afectan la representación de la Nación ante el exterior.

El estado de sitio tiene carácter legislativo, estando el congreso reunido, cuando se trate de una conmoción interior.

Estas conclusiones surgen claras, lógicas, explícitas, sin dejar margen á la mínima duda, del texto de los artículos constitucionales antes citados.

La constitución de 1853, en su art. 83, inc. 20, decía: «Aun estando en sesiones el congreso, en casos « urgentes que peligre la tranquilidad pública, el presidente podrá, por sí solo, usar sobre las personas « de la facultad limitada en el art. 23, dando cuenta « á este cuerpo en el término de diez días desde que « comenzó á ejercerla. Pero, si el congreso no hace « declaración de sitio, las personas arrestadas ó trasladadas de uno á otro punto serán restituidas al « pleno goce de su libertad, á no ser que, habiendo « sido sujetas á juicio, debiesen continuar en arresto « por disposición del juez ó tribunal que conociere « en la causa».

Hemos visto más de una vez cuan ardiente fué el espíritu de resistencia de los hombres de Buenos Aires á muchas doctrinas desenvueltas por los hombres de la confederación. Pocas, sin embargo, levantaron más oposición que la inserta en la disposición recordada. En la convención de 1860, discutiéndose la conveniencia de reformar la constitución, Sarmiento hacía argumento primordial de la cláusula 20 del artículo 83, y después de hacerla leer, exclamaba en uno de sus arranques de fogosa elocuencia: «He ahí « la constitución! Ahí está reconcentrada toda ella en « el presidente de la confederación; él tiene todos los « derechos que no tiene sino el Emperador Napoleón; es decir, sin formación de causa, sin motivo « ninguno, tiene la facultad de hacer lo que le parezca, en casos urgentes, y él es el juez de esos casos. Pero voy á hacer notar una cosa, porque lo « he visto repetirse en esta cámara. Cuando ciertos « hombres se consideran haciendo parte del partido, « ó del poder que va á mandar, entonces el corazón « no se aflige, y dicen: esto no nos ha de tocar á « nosotros!» (1)

(1) Diario de Sesiones de la Convención.—pág. 138.

Este anatema lo lanzaba contra los representantes del partido federal en la convención, que votaban en silencio, en contra de todas las reformas que se proyectaban.

La comisión examinadora aconsejó el rechazo de semejante precepto que autorizaba «al presidente de la República, se lee en el informe, para suspender las garantías individuales, aun sin declaración previa de estado de sitio, aun hallándose reunido el congreso, y esto en casos urgentes en que peligre la tranquilidad pública, dejando la apreciación de la urgencia y del peligro al mismo presidente, lo que importa tanto como dar á éste mayores facultades que al congreso, poniendo á su disposición la libertad de todos los ciudadanos, en todo tiempo, lo que vale tanto como abolir las garantías individuales.» (1)

Ni una voz, ni una observación se hizo sentir en las convenciones de 1860 para defender esa atribución peligrosa que cayó envuelta en el mayor de los desprestigios. Quedó borrada de la ley fundamental y claramente establecido, por consiguiente, que la facultad de decretar el estado de sitio, en tiempos anormales de conmociones internas, estando el congreso reunido, es facultad legislativa.

Pero, si la constitución es explícita, en cuanto á las atribuciones de los diversos poderes de la Nación, no se observa en sus cláusulas la misma nitidez para decidir si la potestad de declarar el estado de sitio es exclusivamente nacional, ó si, por ser concurrente, pueden ejercerla, á la vez, las provincias y la Nación. Como han sido numerosísimas las ocasiones en que la República se ha visto bajo el estado de sitio, y numerosísimas también, las discusiones

(1) Redactor, —pág. 83.

que ha habido á su respecto, el debate sobre las facultades nacionales ó provinciales se ha hecho en la prensa, en el parlamento, en notas oficiales, en el seno de la convención de Buenos Aires de 1873, etc. Ningún caso judicial se ha promovido, ninguna resolución ha sentado jurisprudencia. Las opiniones se han dividido, y de uno como de otro lado, se han hecho oír argumentos de consideración.

Después de haberlos aquilatado en su mérito respectivo, creemos que la declaración del estado de sitio es una atribución eminentemente nacional, sin que las provincias puedan hacer uso de ellas.

Hay en la historia institucional de la República un caso lejano que pudiera hacer llegar á una conclusión diversa. Bajo el régimen centralista establecido por el reglamento de 1817, que consolidaba la Nación en una forma que pugna con el sistema federativo, el gobierno de Córdoba, en octubre de 1818, suspendió las garantías constitucionales, (no se empleaban entonces las palabras *estado de sitio*) «por haberse empezado á difundir especies perjudiciales á la quietud pública, procurando propagar el espíritu de anarquía de que se hallan poseídos algunos...»

El congreso de Tucumán, ya entonces trasladado á Buenos Aires, por disposición de 6 de noviembre de 1818, confirmó el acto realizado por el gobierno de Córdoba, y autorizó la medida, mientras durara la conmoción de que hacía mérito el decreto. (1)

Si esto ocurría cuando el país estaba regido por un sistema centralista, se dice, ¿cómo no ha de llegarse á la misma conclusión hoy, que el régimen federativo impera en la Nación? Es de advertir, sin embargo, que en 1818 las ideas de gobierno no estaban muy arraigadas en la masa de la población ar-

(1) Registro Oficial.—T. I, pág. 478.

gentina; que el derecho constitucional no se conocía, ni las instituciones eran estudiadas en sus últimos resortes. Más aun; el congreso creyó necesario autorizar, por acto de 6 de noviembre la resolución tomada por el gobierno de Córdoba para que tuviera vigencia y fuera respetada.

Organizada la Nación en la forma que se encuentra, los antecedentes que hallamos en su historia son contradictorios.

Sabemos que, de acuerdo con los términos de la constitución de 1853, las provincias se dictaban sus propias constituciones; pero no entraban en vigencia sin que el congreso las hubiere revisado y aprobado. Y bien; muchas de las dictadas desde 1853 hasta 1860, contenían cláusulas concretas, atribuyendo á los gobiernos locales la facultad de declarar el estado de sitio; entre ellas se encuentran las de Mendoza, San Luis, Rioja y Corrientes. El congreso, al revisar estas constituciones, suprimió dichas cláusulas.

Para desvirtuar la eficacia de este recuerdo, se ha insinuado que, tal vez, la supresión respondiera al temor de que los gobiernos locales hicieran mal uso de la atribución concedida, y no á que se negase que fuera una facultad que encuadraba dentro de la órbita de acción de las provincias. El error se destruye fácilmente. Los autores de la supresión manifestaron sus propósitos. En el informe con que acompañaron el proyecto aconsejando la sanción de la constitución de Corrientes se lee: «El inc. 29 del art. 25 de la « constitución de Corrientes dice así: Declarar en estado de sitio la provincia ó parte de su territorio á « petición del poder ejecutivo, por un término que « no exceda de 20 días, y en las limitaciones del art. 23 « de la constitución nacional ». V. H. debe negar absolutamente su aprobación al referido inciso, *porque que la medida prevista en él es de la exclusiva compe-*

« tencia del gobierno federal, con arreglo á los arts. 64, « inc. 26 y 83, incs. 19 y 20 de la carta nacional ».

Otro antecedente histórico nos muestra la República. En 1863, el gobernador de San Juan, general Sarmiento, con motivo de las conmociones que produjeron los alzamientos del Chaco, decretó el estado de sitio en esa provincia. El ministro del interior, doctor Rawson, dirigió una comunicación al gobernador de la provincia, haciéndole saber que esa facultad era nacional, y recordando los casos ocurridos en el congreso de la Confederación.

Sarmiento contestó la nota, y se suscitó así el debate más memorable, llevado con toda altura, que pueda encontrarse sobre esta materia. En él se agotaron los argumentos en pro y en contra de las doctrinas desenvueltas. El ministro del interior estaba, entonces, en la verdad.

El estado de sitio es inherente á todo gobierno: es exacto; pero es de tener presente que en los países regidos por instituciones democráticas, las autoridades hacen uso de él cuando han recibido una delegación del pueblo, que es el único soberano. La Nación decreta el estado de sitio, porque la constitución la facultaba; pero no hay en parte alguna de la ley fundamental de la República precepto que confiera idéntica atribución á los gobiernos de provincia. Extemando el raciocinio, cabe imaginar que la suprema ley de la necesidad pueda obligar, algunas veces, aun á los gobiernos regidos democráticamente á hacer uso del estado de sitio, aunque la constitución no los autorice, y por consecuencia, podría sostenerse que los gobiernos de provincia, como la generalidad de los gobiernos, pueden recurrir á ese expediente salvador. Esto no obstante, dentro de nuestro orden político, las provincias no lo reclaman con insistencia, porque es el gobierno federal el que les garante el goce y

ejercicio de sus instituciones. Si el ataque exterior se produce, y la conmoción interior existe, irá el poder de la Nación á salvaguardar la paz y la tranquilidad pública. El argumento es incontestable. Más, puede sostenerse todavía la facultad de dictar el estado de sitio por parte de las provincias, en los casos de urgencia tan extraordinaria que el poder nacional no pueda concurrir con sus elementos á auxiliar á los gobiernos locales. Nó. La constitución también ha previsto el caso. Cuando ocurre un ataque exterior; cuando se produce una conmoción interna, que no puede ser comprimida por los poderes de la Nación, por falta de tiempo, el art. 108 acuerda á los gobiernos de provincia la facultad de movilizar tropas, de armar buques de guerra, con el fin de llegar á este resultado. Si esto es así, entonces, ¿para qué requieren el estado de sitio, dado que se les confiere un expediente mucho más enérgico todavía?

Por los demás, los términos del art. 23 indican, á nuestro modo de ver, con toda claridad, que se trata de una atribución nacional.

«En caso de conmoción interior ó ataque exterior « dice, que pongan en peligro el ejercicio de esta « constitución y de las autoridades creadas por ella, « se declarará en estado de sitio *la provincia ó territorio* en donde exista la perturbación del orden...» Las provincias, al dictar esta medida, tendrían que circunscribirla á sus límites jurisdiccionales; pero si en caso de ataque ó conmoción es facultad de la Nación declarar el estado de sitio, en esa misma *provincia ó distrito* en que exista la perturbación del orden es incuestionable que es ella una de esas facultades delegadas á la Nación por la ley fundamental, y que, por lo tanto, no se puede ejercer concurrentemente por los poderes federales y locales. Procedieron con mucha cautela en 1853 los convencionales de Santa

Fe, para llegar á esta conclusión. El estado de sitio es de extremo rigor; contrasta con las libertades é inmunidades que la ley fundamental de la Nación reconoce para todos los argentinos en todos los ámbitos del territorio. Para dictarla, debe procederse con suma conciencia y estrictez, cuando haya motivos fundados para creer que aquellas inmunidades particulares se hallan amenazadas.

Si se dejara su ejercicio á 15 poderes en la República, el peligro de abuso sería mucho más constante y evidente que lo es en la actualidad, en que es un solo poder el que, en la realidad de los hechos, decreta el estado de sitio. Decimos en la realidad de los hechos, porque, si bien es cierto que el general Sarmiento, en 1863, la decretó; si bien es cierto que la legislatura de San Juan, de 1869 y 1870, lo sancionó de nuevo, no es menos notorio que siempre se ha creído, se cree y se sostiene que son las autoridades nacionales las únicas que, por la ley fundamental de la Nación, están facultadas para dictar esa medida extrema.

IV. Causas que le dan nacimiento.

El estado de sitio se declara «en caso de conmoción interior ó de ataque exterior que pongan en « peligro el ejercicio de esta constitución y de las « autoridades creadas por ella».

La ley fundamental, con sabia cautela, ha definido las circunstancias en que pueda recurrirse á la suspensión de las garantías del individuo. No era prudente dejar su apreciación al juicio arbitrario de los gobiernos, y darles, de esa suerte, atribuciones de excepción que podrían utilizar con miras políticas en épocas de tranquilidad.

La conmoción interior y el ataque exterior trastor-