

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-



nan en tal grado la vida ordinaria, que justifican plenamente el duro imperio del estado de sitio, por grande que sea la antipatía que impone su adopción. La conmoción interior degenera en movimientos anárquicos, hace tambalear las instituciones; y los gobiernos, para afianzar los derechos, necesitan la suspensión momentánea de las garantías, que obstaculizan los procedimientos enérgicos. El ataque exterior reporta peligros mayores y más hondos, porque amenaza hasta la existencia misma del Estado, sin la cual las inmunidades son irrisorias.

Los poderes competentes para declarar el estado de sitio son los jueces que han de decidir si existe el ataque exterior ó la conmoción interior, y su resolución no puede ser contradicha por los tribunales, que saldrían de la órbita que la constitución les traza, si fallaran sobre tópicos políticos, ajenos á su jurisdicción.

Una duda se ha suscitado en la interpretación del art. 23. ¿Se requiere que el ataque exterior ó la conmoción interior sean reales y efectivos, ó basta que haya la inminencia de su efectividad, para que el estado de sitio se legitime?; en otros términos: ¿debe el estado de sitio considerarse como una medida represiva, ó debe considerársele como una medida preventiva?

Ambas conclusiones han sido preconizadas en la República.

En 1870, el P. E. quiso extender á las provincias de Corrientes y Santa Fe los efectos del estado de sitio, declarado para Entre Ríos, con motivo de la insurrección de Lopez Jordán. En las dos cámaras del congreso se dividieron las opiniones.

En la de diputados, Mármol atacaba el proyecto, diciendo: «Entiendo que el congreso, ó el gobierno « en su caso, no pueden poner en estado de sitio, á

« estar al tenor de la constitución que nos rige, sino « el punto de la provincia donde la insurrección se « declare... » (1) Los ministros Gorostiaga y Avellaneda y el diputado Rawson confutaban esta doctrina. Avellaneda se expresaba así: « Esta facultad corresponde á la tradición del gobierno y á la supresión « del *habeas corpus* inglés: á este respecto, todos los « jurisconsultos ingleses y americanos, principiando por « Gladstone, dicen que es una facultad preventiva, « dada especialmente para prevenir peligros; y esto « por una razón muy sencilla, porque cuando la revocación ha levantado su pendón, cuando es preciso « rechazar la fuerza con la fuerza de las armas, y que « toma á los rebeldes y sediciosos por la fuerza, entonces, se les entrega al juez competente, para que « les aplique la pena que designan las leyes ». (2).

En la de senadores, Quintana sustentaba la teoría represiva y Vélez Sarsfield la preventiva. (3).

Está fresco el debate originado en la cámara de diputados en 1892. Gómez se pronunciaba francamente por las ideas de Gorostiaga, Avellaneda, Rawson, Vélez, etc.; Magnasco por las de Mármol y Quintana. « El vocabulario de la constitución no es confuso, « decía Gómez. Reconoce dos hechos completamente « distintos: el hecho de la insurrección y también el « hecho de la conmoción. Para la insurrección, autoriza « el levantamiento de milicias y el uso de armas, si « por desgracia, fuese necesario. Para la conmoción, « clara el estado de sitio. Luego, entre la conmoción y « la insurrección ó levantamiento en armas, hay una « diferencia fundamental, que ha sido perfectamente « bien percibida por nuestros legisladores, que ha originado recursos constitucionales diversos. La con-

(1) Diario de sesiones de la cámara de diputados—1870, pág. 555.

(2) Ibidem. Pág. 558.

(3) Diario de sesiones del Senado—1870, págs. 768 y sigtes.



« moción no es un hecho material, no; es, sí, una situación moral de los espíritus». Magnasco, por su parte, estudiaba la etimología de la palabra *conmoción* que viene de *cum movere*, y agregaba que no se refiere á la *agitación de los espíritus*, «á esos movimientos de orden moral ó de orden sociológico; pero siempre latentes, que se denominan *evoluciones*, sino que se refiere á esos movimientos de orden físico, de orden perceptible, que se denominan, no ya *evoluciones*, sino *revoluciones*... Los romanos, con las palabras *cum movere*, de las cuales hicieron el verbo *commovere*, significaron, en política, siempre el levantamiento, y yo me acuerdo, por el estudio de los clásicos latinos, que una vez, creo que Tácito, decía *commoverunt castra*: se llevaron el campamento de este punto á aquel otro. Me acuerdo que Cicerón decía: *commovere se contram republicam*; se alzóron contra la República». <sup>(1)</sup>

El Dr. del Valle pensaba que el estado de sitio tenía el carácter represivo, pudiendo hacerse uso de él cuando la insurrección hubiera estallado, y tenía también el carácter preventivo, pudiendo declararse en los momentos de perturbación que preceden á los sacudimientos armados.

Por nuestra parte, pensamos que es este uno de los casos típicos en que se aplica con más exactitud la frase aristotélica: *in medium veritas*.

No cabe dudar que cuando el ataque externo ó la conmoción interna han tenido lugar ya, el estado de sitio se legitima por sí mismo; pero en los parajes afectados, los poderes públicos ponen en vigencia las leyes de la guerra, que les acuerda facultades más latas, y, por consiguiente, el estado de sitio queda relegado á segundo plano, casi como ineficaz.

(1) Diario de sesiones de la cámara de diputados—1892, pág. 135 y sigtes.

El estado de sitio es un expediente de defensa tutelar de las instituciones, es cierto; no creemos, sin embargo, que pueda utilizarse preventivamente, en absoluto. No basta la agitación de los espíritus, que son resultado de la vida democrática.

Con la vigencia del sistema preventivo, se herirían las libertades, sin más criterio que la voluntad de los gobernantes. En cualquier momento de actividad política, de reuniones frecuentes, de trabajos electorales que traen aparejados el enardecimiento de las pasiones, podría decretarse el estado de sitio para sofocar los partidos opositores.

En derecho criminal se reconoce como apotegma inconcuso, que mientras la concepción del crimen se cierne en los límites de la conciencia, la sociedad no puede infligir castigos. ¿Por qué no ha de aplicarse igual regla á los asuntos de carácter político?

El estado de sitio no salvaguardaría la constitución, no satisfaría los fines para que ha sido creado, si sólo pudiera declararse cuando el ataque exterior ó la conmoción interior hubieran adquirido formas tangibles, al extremo de haberse llevado á efecto. La autoridad quedaría así expuesta á un golpe de mano audaz, sin que, mientras se preparase, tuviera los medios de impedirlo. Pero, también, el estado de sitio sería monstruoso si, ante la simple idea de la sedición, pudiera decretarse. El sistema represivo absoluto expone los gobiernos; el sistema preventivo absoluto expone las libertades.

Para armonizar las prerogativas públicas y las inmunidades individuales, debe concluirse que el estado de sitio es legítimo cuando la preparación de un movimiento anárquico ha entrado en vías de ejecución, cuando hay hechos materiales que inducen necesariamente el alzamiento, cuando se adquieren armas, por ejemplo, cuando se hacen trabajos subversivos en-



tre los soldados del ejército ó entre los simples particulares. Con este sistema, ni los poderes quedan cruzados de brazos, esperando los efectos de la intenciona que puede serles fatal, ni los presuntos revoltosos son lastimados en sus garantías.

El art. 23 parece consignar esta doctrina. « En caso de conmoción interior ó de ataque exterior, dispone,.... se declarará en estado de sitio la provincia ó territorio *donde exista la perturbación del orden* ». Se requiere, pues, que el orden esté perturbado, y lo está, en la hipótesis en que nos hemos colocado, es decir, cuando actos físicos, visibles, íntimamente conexos con un movimiento armado, se han realizado de una manera indubitable.

#### V. Territorio en que se aplica.

El paraje donde puede declararse el estado de sitio no da lugar á dificultades. Estarán sometidos á su imperio los territorios donde se note el peligro y la conmoción. El art. 23 se refiere, como hemos visto, á « la provincia ó territorio en donde exista la perturbación »; el art. 53 habla de « uno ó varios puntos de la República »; el inc. 26 del art. 67 indica, también, « uno ó varios puntos de la Nación », y de la misma expresión se vale el art. 86, inc. 19.

Si debe declararse el estado de sitio en uno ó varios puntos de la Nación, donde exista la perturbación del orden, claro es que si esta perturbación se extiende á toda la República, toda ella puede ponerse bajo su vigencia. Así se ha resuelto con el consenso común, por el parlamento argentino, en todos los tiempos; y la letra de la constitución no deja lugar, tampoco, á una interpretación contraria.

#### VI. Efectos que produce.

Los efectos del estado de sitio están especificados en el art. 23, con la mayor nitidez: bajo su vigencia se suspenden las garantías constitucionales; « pero, durante esa 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 fuera del territorio argentino ».

Este artículo indica la regla general, y consigna la excepción. La regla general es que quedan suspendidas las garantías constitucionales.

La constitución chilena de 1833, art. 161, dice: « declarado algún punto de la República en estado de sitio, se suspende el imperio de la constitución en el territorio comprendido en esta declaración ». Lo mismo dispone la constitución de Honduras (art. 21), é igual precepto se lee en el art. 28 del proyecto Alberdi.

Tal fórmula ha dado lugar á serias críticas. Lastarria encuentra que, suspendiéndose durante el estado de sitio el imperio de la constitución, pueden suspenderse todos los poderes existentes, todo el armazón institucional de la República. Mucho se duda de que deba llegarse á tal extremo, para salvaguardar la misma constitución.

El texto de nuestra ley es mucho más correcto y conceptuoso. Suprime sólo las garantías constitucionales, es decir, las garantías que reconoce y consagra, pero que la constitución no crea.

La diferencia entre el proyecto Alberdi y las constituciones de Chile y Honduras con la nuestra es muy de tener presente, porque resuelve una dificultad que se ha presentado en estos últimos años, respecto de los privilegios parlamentarios



Si se suspenden sólo las garantías constitucionales, y no el imperio de la constitución, no puede conferirse á uno de los poderes atribuciones bastantes para suprimir las demás. De manera que ni aun durante la época más anormal podrá el presidente de la República arrestar á un diputado ó á un senador, sino en el caso único de flagrante delito, previsto por el art. 61, que dice así: « Ningún senador ó diputado, « desde el día de su elección hasta el de su cese, « puede ser arrestado, excepto el caso de ser sor- « prendido *in fraganti* en la ejecución de algún crimen « que merezca pena de muerte, infamante ú otra aflic- « tiva; de lo que se dará cuenta á la cámara respec- « tiva, con la información sumaria del hecho ».

Y se explica. Sólo quedan en suspenso las garantías que existen independientemente de la constitución: la libertad de asociarse, la libertad de la prensa, el derecho de disponer de la propiedad, la cláusula según la cual nadie será arrestado sin orden escrita de la autoridad competente, etc.; pero no puede limitarse, si no se suspende la constitución, todas esas prerogativas que se confiere á los poderes, en homenaje á su integridad é independencia, y para mantener el equilibrio que su coexistencia supone.

Si los miembros de la corte son inamovibles; si tienen privilegios que se reputa indispensables para que actúen con imparcialidad, esos privilegios deben conservarse siempre y en todas las circunstancias, si no desea suprimirse el tribunal y con él uno de los rodajes más trascendentales del mecanismo republicano. Lo mismo ocurre en cuanto á los senadores y diputados. Sus privilegios no son derechos anteriores á la constitución: son creados por ella, y son creados porque se ha considerado que sin su reconocimiento pleno, la integridad é independencia del poder legislativo serían utópicas. Si el presidente de la República tu-

viera la facultad de arrestar diputados ó senadores, podría, durante el estado de sitio, suprimir el congreso. Esto es inconciliable con la letra y el espíritu del art. 33. Más. El congreso, como hemos visto antes, es el que dicta el estado de sitio, y revé los actos del ejecutivo, cuando éste ha adoptado ese expediente supremo durante el receso parlamentario. Es muy fácil á los gobiernos conseguir mayoría en las cámaras, arrestando ó trasladando de un punto á otro de la República los diputados ó senadores que pudieran combatir las ideas fundamentales del poder ejecutivo. La revisión no tendría, así, los saludables efectos que la fundan.

El caso se ha producido. En 1892, el presidente dictó orden de arresto contra el senador Alem y el diputado Molina, quienes instauraron recurso de *habeas corpus* ante el juez federal de la capital, desempeñado por el integérrimo doctor Tedín, quien estudiando los antecedentes constitucionales de la materia, ordenó que fueran puestos inmediatamente en libertad.

No llegó el caso de cumplir con estrictez la disposición judicial; pero la cámara resolvió, después, que el poder ejecutivo había herido sus privilegios.

Ha sido un hecho aislado que no se ha presentado antes en la historia de la República, y que es de esperar no se presente más tarde, porque contradice los fundamentos del estado de sitio y la armonía que deben guardar entre sí los diversos poderes del Estado.

Se suspenden, como hemos dicho, las garantías constitucionales; garantías relativas á las cosas, y garantías relativas á las personas. Vigente el estado de sitio, el domicilio y la correspondencia epistolar no son inviolables: pueden ser allanados, sin requerirse ninguna de las formalidades legales; la propiedad no es



tampoco inviolable: las autoridades pueden apoderarse de ella, siempre que se aplique á la defensa nacional. Las reuniones, los *meetings* populares no serán permitidos; la libertad de la prensa es también restringida: puede imponerse la censura previa. En una palabra, todas las garantías consagradas por los artículos 14 y 18 y demás concordantes quedan suspendidas.

Esta es la regla general; pero la misma constitución establece una excepción: «el presidente de la República pública no podrá 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 « fuera del territorio argentino».

La última frase del artículo ha sido debatida. Se dice que el poder ejecutivo, según la disposición constitucional, puede optar entre arrestar una persona que considere pernicioso para la paz pública, ó trasladarla de un punto á otro de la República, si no prefiriese salir del territorio. Optará por el arresto, cuando piense que la libertad del individuo puede ser extraordinariamente perjudicial; optará por la traslación, cuando crea que simplemente con sacarlo de su esfera de acción, se conjurarán los peligros. En este último caso, se agrega, como basta separarlo de un punto de la República para llevarlo á otro, y como puede suceder que el particular tenga más fáciles medios de vida en una sociedad extranjera, debe consentirse que se ausente del país; es decir, se pretende que la facultad que se concede á las personas de manifestar su preferencia por salir fuera del territorio argentino, no existe sino cuando el poder ejecutivo opta por la traslación, pero no cuando impone el arresto.

La disposición consignada en la última parte del

art. 23 combate esa interpretación; dice claramente que el poder del presidente «se limitará en tal caso, « respecto de las personas, á arrestarlos ó trasladar- « los de un punto á otro de la Nación, si ellas no « prefiriesen salir del territorio argentino». La preferencia puede manifestarse, sea que se le arreste, sea que se traslade. No hay inconveniente, por otra parte, en llegar á esta conclusión, porque si se tratara de una actividad evidentemente pernicioso; si se tratara de un ciudadano que hubiese dado pruebas manifiestas de ejecutar actos sediciosos, el arresto no sería decretado por el presidente, quien podría hacerlo sólo por vía precaucional, para entregarlo en seguida, á los tribunales, que le aplicarían la pena en que hubiere incurrido; el arresto, entonces, no daría opción para el abandono del país. Pero cuando la medida sea esencialmente ejecutiva, las facultades excepcionales del presidente deben estar ilimitadas, y su interpretación debe ser restrictiva.

No existe, pues, el peligro que se hace notar. Si se quiere que el arresto continúe, es porque hay de por medio un verdadero delincuente; la justicia lo detiene y no se le concede el derecho de expatriarse; si es un particular que, con razón ó no, se considera sospechoso de delincuencia, basta la facultad del presidente, en cuyo caso la opción del particular de trasladarse al extranjero es evidente.

Estudiando los efectos del estado de sitio, se ha preguntado si durante él pueden tener lugar las elecciones indispensables para la renovación de los poderes públicos. El senador Cortés, en el parlamento argentino, decía que la costumbre de verificar elecciones durante el estado de sitio era una práctica esencialmente *indígena*, que no tenía arraigo en la jurisprudencia de otros países.

La práctica no es indígena. El presidente Lincoln



fué reelecto imperando la suspensión del *habeas corpus* y la ley marcial, decretadas con motivo de la guerra de secesión, muchas veces en igualdad de circunstancias. Es, sin duda, de temer el peligro que indicaba el mismo senador Cortés: es muy fácil para los gobiernos hacer presión y coartar la amplitud que requieren los partidos para manifestar su voluntad; pero como por nuestra constitución no se suspenden los poderes; como éstos deben renovarse en épocas fijas; como la elección es indispensable, á objeto de que las personas constituidas en autoridad no se mantengan indebidamente en sus puestos, es necesario proveer á su renovación; no hay medio alguno de hacerlo, si no es el de llevar á cabo la elección, y no hay nada más racional y más factible que suspender los efectos del estado de sitio, mientras dure el comicio. Será inconveniente y producirá los peligros que se indican, no hay duda alguna; pero es una consecuencia que fluye del texto mismo de la constitución, dado que su imperio no se paraliza.

### III. Cesación del estado de sitio. Responsabilidades.

El estado de sitio cesa por la adopción de medidas más enérgicas: la ley marcial, por ejemplo. Si se ha decretado el estado de sitio durante una conmoción interior, y es indispensable sofocarla haciendo uso de la fuerza, la ley marcial, que confiere facultades de guerra, y por consiguiente, más latas al poder ejecutivo, deja de lado el estado de sitio.

Cesa también por espiración del plazo. Generalmente el estado de sitio se dicta por plazo fijo, que puede prorogarse, como ocurrió por dos veces consecutivas en 1893. Finalizado el término que la ley ó el decreto del poder ejecutivo, en su caso, señalan, cesa *ípedo facto*.

Cesa también por declaración expresa del poder que lo declara. Cuando es el presidente de la República quien lo decreta durante el receso, él solo puede levantar su imperio, cuando lo ha decretado con acuerdo del senado, requiere el mismo acuerdo para suspender los efectos de la declaratoria.

Uno de los puntos más graves que puede presentarse en la práctica es el de averiguar hasta donde llegan las responsabilidades de los agentes del poder por los actos realizados durante el estado de sitio. No hay dificultad en la teoría, porque dentro de ella se resuelve que las responsabilidades son políticas ó privadas; lo primero, cuando el presidente de la República se ha excedido en el ejercicio de las atribuciones limitadas que puede ejercitar, responsabilidades que se hacen efectivas por medio del juicio político; lo segundo, cuando el presidente ha herido derechos patrimoniales, en cuyo caso se impone la obligación de indemnizarlos, indemnización que debe ser hecha por el Estado, cuando la medida perjudicial entra dentro de las atribuciones del poder público, ó por el agente del poder, si se ha ejecutado un acto absolutamente ilegal.

Pero si en teoría no hay, como se ve, dificultad alguna para indicar las reglas de la responsabilidad, en la práctica esa dificultad existe, porque señalando la constitución, como señala, en términos generales, que se suspenden las garantías individuales, cesan derechos de todo orden que no hay necesidad de afectar para conseguir la mantención de los poderes públicos dentro de sus esferas respectivas. Si el presidente se excede en el caso de sus atribuciones, su responsabilidad no puede ser definida con reglas más ó menos perfectas ó concisas; debe quedar todo librado al arbitrio judicial, que no tiene norma á que ajustarse.