

DOCTRINA DERECHO **CONSTITUCIONAL**

LAS BASES POLÍTICAS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA CONSTITUCIÓN

SEGUNDO V. LINARES QUINTANA(*) (201)

I. INSTAURACIÓN DE UNA DEMOCRACIA REPUBLICANA, REPRESENTATIVA Y FEDERAL

La "instauración de una democracia republicana, representativa y federal", señalada en las Bases Políticas de las Fuerzas Armadas como etapa final del Proceso de Reorganización Nacional, únicamente podrá realizarse a través de la vigencia y el cumplimiento de la Constitución Nacional de 1853 - 1860, a la que en diversos trabajos y conferencias he considerado el instrumento de la reconstrucción nacional.

Las Bases de la Organización Constitucional Argentina en su esencia fueron establecidas por la Revolución de Mayo de 1810. Por eso, la Constitución Nacional no hizo sino institucionalizar - o sea, traducir en instituciones jurídicas que incorporó a su texto - la Doctrina de Mayo, compuesta por ideas y principios fundamentales que nacieron con la Nación misma, con los cuales el pueblo argentino está consustanciado, y por cuya vigencia ha luchado, lucha y continuará luchando en tanto conserve el alma y el estilo de la estirpe. Por ello, Juan María Gutiérrez pudo sostener, desde su banca en el Congreso General Constituyente de 1852 - 1854, que "la Constitución es el pueblo, es la Nación Argentina hecha ley".

La Constitución Argentina es una de las más perfectas constituciones del mundo y, desde luego, la más humanitaria y generosa. El ilustre argentino que fuera Joaquín V. González afirmó que es "uno de los instrumentos de gobierno más completos, más orgánicos, más jurídicos, sin ser por eso estrecho ni inmóvil, que hayan consumado los legisladores de cualquier país y época"; y que "como instrumento escrito de la unión nacional y su gobierno, en cuanto ha sido establecida para nosotros y nuestra posteridad, ha sido declarada perpetua e indestructible". Coincidentemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación la ha calificado como "el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación" ("C. H. Bressani c/provincia de Mendoza", 1937, L.L., t. 6, pág. 989).

II. CUMPLIMIENTO Y NO REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Únicamente el imperio pleno, efectivo y duradero de la Constitución hace posible la seguridad jurídica, sin la cual no existe la libertad, ni el bienestar, ni el progreso. En nuestro país se ha operado una verdadera

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

descontitucionalización, cuyo rasgo más saliente a la vez que penoso es el desconocimiento, el olvido y hasta el menosprecio de la Ley Fundamental. Y como de esa situación y el consiguiente estado de ánimo de los habitantes resalta la creencia de la escasa importancia que tendría la Constitución, ingenua y simplistamente se pretende por algunos reparar los males producidos por sus violaciones, proponiendo su enmienda y hasta su cambio total, como si ella fuera la culpable de las conculcaciones, y como si las nuevas disposiciones constitucionales habrían de ser automáticamente cumplidas por el solo hecho de su novedad. Precisamente, Alberdi recuerda en sus Bases y Puntos de Partida, que los ingleses no remediaban las violaciones sustituyendo unos documentos constitucionales por otros, sino confirmando los dados anteriormente. El problema argentino de hoy, como el de otras veces, no es el de la reforma de la Constitución, sino el de su cumplimiento.

Quienes hoy propugnan la reforma constitucional no explican en qué la Constitución dificulta o aun se opone a la reconstrucción y ordenamiento del país, como tampoco aclaran si tan trascendente acontecimiento institucional se operaría al margen del procedimiento estatuido por aquélla, que exige la reunión de una Convención Nacional Reformadora elegida por el pueblo, único titular del poder constituyente.

Todas las medidas que la imaginación del estadista y la experiencia de otros países puedan recomendar y sean aplicables para la reorganización y modernización de nuestro Estado democrático constitucional - tanto en los ámbitos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, como asimismo a nivel del principio federal - encuadrarían perfectamente dentro del marco amplio y previsor de la Constitución Nacional. Recuérdese, a título comparativo, que los Estados Unidos reorganizaron y modernizaron su Congreso y su Presidencia por vía legislativa y sin necesidad de reformar su Ley Suprema.

III. REVITALIZACIÓN DEL FEDERALISMO

El federalismo argentino nació con la Patria misma, la que al recibir el bautismo constitucional recibió, como uno de sus nombres oficiales, el asaz significativo de Provincias Unidas del Río de la Plata. Por lo demás, el Estado Federal Argentino nació jurídicamente, a través de la Constitución de 1858 - 1860, de la unión de las provincias originariamente soberanas y por ende iguales e indestructibles, que delegaron una porción definida de sus poderes originarios en el Gobierno Central, reservándose el remanente. La Constitución consagró un federalismo auténticamente argentino, con notas diferenciativas de otros federalismos, conforme con la magistral fórmula mixta que, llevando la voz de la Generación de 1837, expusiera Alberdi, primero en un capítulo de su pluma inserto en el Dogma de Mayo, de Echeverría, y luego en sus Bases y Puntos de Partida.

Para que la autonomía política de las provincias, y por ende el federalismo, sean una realidad y no queden en una mera enunciación teórica, deben

REVISTA DEL NOTARIADO

Colegio de Escribanos de la Capital Federal

estar respaldados por una correlativa y sólida autonomía económico - financiera de los Estados provinciales. La revitalización del federalismo argentino no sólo no requiere la reforma de la Ley Suprema, sino su estricto cumplimiento, sobre todo en cuanto a la acertada delimitación de las respectivas competencias nacional y provinciales, desnaturalizada, entre otros medios, por la vía de las leyes - convenios de adhesión.

A esta revitalización del federalismo, en su expresión modernizada - el federalismo de hoy no es el de hace un siglo - debe contribuir, de manera decisiva, su racionalización y regionalización, pero no a nivel político, con pleno respeto de las autonomías provinciales, a través del juego libre y espontáneo de las voluntades y los intereses de las provincias interesadas, mediante la celebración, por iniciativa de éstas, de los tratados parciales previstos por la Constitución, pero no impuestas unilateralmente por el Gobierno Central a través de leyes - convenios de adhesión.

La revitalización del federalismo comporta necesariamente la revitalización del municipalismo, llamado con acierto por José Manuel Estrada "escuela de libertad". Ello tampoco requiere la modificación de la Ley Suprema y sí su cumplimiento, ya que los Constituyentes, con sabiduría, no definieron en qué consiste el régimen municipal, dejando amplio margen para su organización y modernización con respecto del principio democrático.

IV. MORAL Y DEMOCRACIA

Para que la democracia constitucional funcione correctamente debe reposar necesariamente sobre una base ética. En la experiencia institucional del mundo, los pretendidos y aparentes fracasos del sistema no resultan de fallas o defectos inherentes al mismo, sino primordialmente de la corrupción cívica y del apartamiento de la moral por parte de gobernantes y gobernados. Es por ello que por sobre los aspectos técnicos y formales del esquema democrático, prevalece su fondo ético como clave de su éxito o su fracaso. Porque el triunfo de la democracia depende decisivamente de la virtud de quienes mandan y de quienes obedecen, como ya lo señalaba Montesquieu hace más de dos siglos.

En la bibliografía argentina existe un libro - pequeño en sus dimensiones materiales pero inmenso en su contenido espiritual - que es el Manual de Enseñanza Moral que escribió Esteban Echeverría para las escuelas primarias, y que constituye un modelo de catecismo cívico, que debería estar en el pupitre de todo estudiante, que asimismo debería entregarse a todo joven en las puertas del cuartel al ser incorporado para servir a la Patria y que, en suma, debería conocer y tener siempre a su lado todo ciudadano argentino. En sus breves páginas se lee que "la moralidad política es la fidelidad del ciudadano a la causa de la Patria y en ella consiste el verdadero patriotismo".

V. EDUCACIÓN PARA LA LIBERTAD

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Factor importantísimo que ha influido en la crisis institucional de nuestro país ha sido, en los últimos tiempos, el fracaso de la educación pública en el esencialísimo objetivo de la formación de la conciencia cívica de la juventud, a la vez que en la promoción del sincero y profundo amor por las instituciones democráticas de la Patria. La ignorancia del pueblo, o la semiignorancia - tanto o más peligrosa que aquella - genera el clima propicio para el desarrollo del germen de la demagogia y el despotismo. La República Argentina se enorgullece de ostentar un reducido porcentaje de analfabetismo, pero al mismo tiempo soporta una elevadísima tasa de semianalfabetismo. Casi la mitad de los niños que ingresan al primer grado de la escuela abandonan sus aulas sin completar el ciclo primario y particularmente sin recibir la adecuada formación moral y cívica.

La educación está compuesta por dos elementos básicos: la información y la formación, los cuales deben integrarse armónicamente, pero de los cuales el segundo es el más importante, sobre todo en su proyección moral y cívica. La educación para la libertad - indispensable para el éxito de la democracia - no consiste solamente en la adquisición de una suma de conocimientos sino, esencialmente, en la formación de la conciencia moral y cívica de todos y cada uno de los futuros ciudadanos, capaz de crear y consolidar en ellos un acendrado sentimiento de respeto y amor por las instituciones y tradiciones de la Patria, a la vez que de libertad, responsabilidad y prudencia en el ejercicio de la función soberana de elegir y controlar a los gobernantes. El problema es de moralidad cívica ante todo y sobre todo.

La educación para la libertad debe consistir, fundamentalmente, en la enseñanza de la Constitución, en su historia, en su teoría y, sobre todo, en su funcionamiento práctico. Todos los argentinos, tanto gobernantes como gobernados deberían prestar el Juramento de la Constitución, que hace medio siglo redactara y preconizara aquel eminente argentino que fuera Rodolfo Rivarola.

VI. RÉGIMEN ELECTORAL

La Constitución, con prudencia política, no consagró en su texto un régimen electoral determinado y dejó librado al criterio legislativo su establecimiento y modificación, de acuerdo con las altas exigencias institucionales de cada etapa del país. De manera que, sin necesidad de reforma de la Ley Suprema, es posible, como ha ocurrido varias veces, decidir mediante una ley qué sistema electoral ha de regir, con respeto, claro está, de los principios constitucionales.

La solución de las vicisitudes institucionales del país ha de buscarse por el amplio camino de la capacitación de la totalidad de la ciudadanía y no por el peligroso e ineficaz atajo de la calificación del sufragio por una medida de instrucción. En una auténtica democracia no cabe la distinción entre ciudadanos capaces y ciudadanos incapaces, sino que el sistema requiere

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

imperiosamente que todos los ciudadanos sean capaces y participen en el ejercicio de la función soberana. Coincidiendo con José Manuel Estrada y con Joaquín V. González, no somos partidarios de la calificación del sufragio por la instrucción, ya que la idoneidad moral y cívica resulta de algo más que saber leer y escribir. Por otra parte, el reducido número de analfabetos existente en el país hace inoperante su exclusión de los comicios por su escasa influencia en el resultado electoral. Mucho más grave, por la gran cantidad de ciudadanos en esas condiciones, es el problema del semianalfabetismo.

VII. PARTIDOS POLÍTICOS

El Estado moderno requiere indispensablemente para su funcionamiento, cualquiera sea su sistema político, a los partidos políticos, ya que hasta los regímenes totalitarios, que marchan a horcajadas del partido único, necesitan de tal institución.

La misión institucional de los partidos en la democracia constitucional se integra con una serie de importantísimas funciones: análisis de los grandes problemas nacionales y formulación de políticas, nominación de candidatos para los cargos públicos electivos, conducción o control del Gobierno según que estén en el poder o en la oposición, mantenimiento de la unidad gubernativa, formación de dirigentes, educación política del pueblo contribuyendo a la formación y perfeccionamiento del espíritu cívico, etc. Ello demuestra la gran responsabilidad que cabe a los partidos en el éxito como en el fracaso de la vida cívica y del Gobierno, hasta el punto que el fracaso de los partidos ocasionará el fracaso de la democracia. No se puede pretender que los gobernantes sean mejores que los partidos y que el pueblo de donde provienen.

Como ha establecido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Constitución exige el funcionamiento de dos o más partidos, pero, al mismo tiempo, únicamente admite la actuación de los partidos constitucionales, o sea, aquellos que encuadren su doctrina, su organización y su actuación dentro de los principios y fines constitucionales. En el caso "Partido Obrero", resuelto el 27 de junio de 1962 (Fallos: 253, 154), nuestro más alto tribunal reconoció al Estado argentino "facultad legal prohibitiva respecto de partidos cuya actuación supondría grave riesgo o daño previsible para uno de los presupuestos esenciales del bien común: la permanencia de las bases que sustentan el íntegro sistema de la Constitución y de las que depende la vida ordenada y pacífica de la comunidad".

Coincidentemente, la ley orgánica de partidos políticos N° 16652, sancionada por el Congreso el 29 de diciembre de 1964, sobre la base del proyecto que a pedido del Poder Ejecutivo elaboré con la colaboración del profesor doctor Héctor R. Orlandi, imponía a los partidos, como requisito esencial para su existencia legal, que en su doctrina y en su actuación propugnaran expresamente el sostenimiento del régimen democrático, representativo y republicano y el de los principios y fines de la Constitución

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Nacional (arts. 3º, 22, 23 y 64, inc. c]).

VIII. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Desde que fuera sancionada la Constitución Nacional en 1853, y con anterioridad en los distintos proyectos y ensayos constitucionales que la precedieron, las Fuerzas Armadas han estado institucionalizadas, con la suprema misión de la defensa de la Soberanía y de la Constitución. Pero, la institucionalización a que ahora se refieren las Bases Políticas, apunta a dar participación a las Fuerzas Armadas en la toma de la decisión política en determinadas materias, invistiéndolas así con función deliberativa.

A diferencia de otros sistemas políticos, en la democracia constitucional compete a las Fuerzas Armadas la defensa de la Soberanía y de la Constitución - con sujeción a las autoridades civiles creadas por la Ley Suprema directa o indirectamente representativas del pueblo - ; y organizadas dichas Fuerzas Armadas sobre la base de la jerarquía, la disciplina, la obediencia y la no deliberación.

La Constitución Nacional, siguiendo el criterio consagrado por Alberdi - quien, en su Proyecto de Constitución, establecía que "la Fuerza Armada no puede deliberar" (art. 25) -, así como por los proyectos y ensayos constitucionales anteriores a la organización constitucional definitiva del país, refirmó dicho criterio en sus arts. 21 y 22.

Para fundamentar la participación de las Fuerzas Armadas en la toma de la decisión política - principio que no armoniza con la letra y el espíritu de la Constitución - generalmente se invoca la necesidad de erigir a ellas en una suerte de reaseguro del cumplimiento de la Ley Suprema. Pero no se tiene en cuenta que ello acarrearía el permanente estado deliberativo de las Fuerzas Armadas, con su consiguiente politización, y las comprometería en el éxito o fracaso del Gobierno de turno. Solución semejante llevaría a las Fuerzas Armadas a la indisciplina y al dividir las podría comprometer su carácter de poder de reserva, produciendo un efecto diametralmente opuesto al deseado.

En cambio, si las Fuerzas Armadas se mantienen en su genuina e histórica posición de brazo armado de la Constitución, con sujeción a las autoridades constitucionales, conservarán intacto su poder material y moral y se encontrarán siempre en condiciones de poder cumplir eficientemente su alta misión institucional. Y si las circunstancias históricas las llevaron, excepcionalmente, a salir de sus cuarteles para combatir el despotismo y la subversión, ejerciendo el poder político de facto y temporariamente comportaría grave error, de incalculables e irreparables consecuencias, institucionalizar en el texto de la Constitución, con carácter regular y permanente, su participación deliberativa en el Gobierno.

Si se considera necesario aumentar la participación de las Fuerzas Armadas en las funciones que la Constitución les asigna, sin atribuirles carácter deliberativo, bastaría, a nivel legislativo, mediante la reforma de la ley orgánica de ministerios, retomar el criterio seguido en otras épocas,