

**JOSÉ NICOLÁS MATIENZO: EL ENFOQUE
POLÍTICO DE LA CONSTITUCIÓN**

Por el académico Dr. Segundo V. Linares Quintana

JOSÉ NICOLÁS MATIENZO: EL ENFOQUE POLÍTICO DE LA CONSTITUCIÓN

Por coincidencia feliz y sugestiva, en 1960, año en que la República conmemoró el ciento cincuenta aniversario de la Revolución de Mayo y el centenario de la vigencia definitiva y en todo el territorio patrio de la Constitución Nacional, cumpliéndose el siglo del nacimiento de uno de sus más grandes juristas, constitucionalistas y hombres públicos, cuya actuación merece señalarse como un verdadero ejemplo para todas las generaciones de argentinos.

Durante muchos años Matienzo desempeñó importantes funciones públicas, en cuyo ejercicio actuó siempre con rectitud, eficacia y brillo verdaderamente notables. Fue ministro de gobierno en la provincia de Santiago del Estero; legislador, juez y ministro de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires; asesor del Ministerio de Obras Públicas de la Nación; presidente del Departamento Nacional del Trabajo; procurador general de la Nación, ministro del Interior, senador de la Nación, etc.

Paralelamente a ese intenso ejercicio de la función pública, Matienzo ocupó con no menor brillo la cátedra universitaria. Fue así profesor de derecho constitucional en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata, en cuyo desempeño ha dejado un recuerdo imborrable.

Además, ha legado una importante obra escrita, entre la que merece señalarse su ya clásico *Gobierno representativo federal en la República Argentina*, editado simultáneamente en Buenos Aires y en Madrid, en 1910 y vertido al francés en 1912; un proyecto de Constitución para

la provincia de Santiago del Estero, en 1884; *La práctica del sufragio popular*, en 1886; *Manual de Geografía de Europa*, en 1887; *Responsabilidad judicial*, en 1888; *Proyecto de código penal*, en 1891, en colaboración con los doctores Rodolfo Rivarola y Norberto Piñero; *Compendio de psicología*, en 1893; *La revisión del código penal argentino*, en 1900; *La competencia ilegal en el servicio de transportes*, en 1904; *Trabajo de mujeres y niños*, en 1907; *Accidentes del trabajo*, en el mismo año; *Conciliación y arbitraje*, en 1908; *Retiros obreros*, en el mismo año; *Temas políticos e históricos*, en 1916; *Cuestiones de derecho público argentino*, en 1925; *Lecciones de derecho constitucional*, dadas en la ciudad de La Plata en 1916, y muchos otros libros que sería largo enumerar.

Si bien es cierto que Rousseau calificaba paradójicamente de “grande e inútil” a la ciencia política, más cerca de la verdad se hallan quienes como Aristóteles la reputaron como soberana entre las ciencias y la ciencia madre por excelencia. “Aquellos que nos enseñaron el arte de la vida humana —decía Cicerón— fueron considerados como antorchas de los pueblos, como maestros de la verdad y de la virtud; y nada más justo con tal que se otorgue igual consideración a la ciencia del gobierno, a ese supremo arte de la vida de los pueblos, nacido primeramente de la experiencia de los hombres públicos en las diferentes repúblicas, meditados después en sus ocios y estudios y que frecuentemente da a los espíritus superiores virtud divina e increíble fuerza”¹. En un notable estudio sobre la enseñanza de la ciencia política en el mundo, el profesor William A. Robson, catedrático de la especialidad en la Universidad de Londres, afirma que los progresos alcanzados por la ciencia política en cada país dependen en buena parte de la medida en que dicha ciencia es admitida en el rango de disciplina importante en el plan de las ciencias sociales, a la vez que del nivel alcanzado por la enseñanza superior en dicho país. Y piensa que la enseñanza de la ciencia política depende, de manera sutil e imponderable, del nivel general del desarrollo político de la comunidad de que se trata. Así, en una nación que no ha logrado la madurez

¹ MARCO TULLIO CICERÓN, *Tratado de la República*, versión española de F. Navarro y Calvo, *Obras completas*, Buenos Aires, 1946, t. 2, libro III, p. 595.

política, la enseñanza universitaria de dicha disciplina sería seguramente rudimentaria. El profesor Robson sostiene, con indudable acierto, que quien ha estudiado la ciencia política se encuentra en mucho mejores condiciones de comprender un régimen político y la actuación del gobierno que el que ha estudiado otras ramas del conocimiento. Por esto cree que el gobierno democrático tiene mayores posibilidades de consolidarse y prosperar en un país en el que la ciencia política integre la educación general que en aquellas naciones en que ella no sea enseñada a todos los ciudadanos. Y si la ciencia política no es enseñada adecuadamente en las universidades —dice—, los mejores individuos, los más instruidos de la colectividad, carecerán de los conocimientos indispensables para participar eficazmente en los debates públicos, comprender los problemas esenciales de la Nación, resistir a los artificios de la demagogia o a las mentiras del dictador o a las promesas del impostor, de distinguir entre la propaganda y la verdad, de hacer crítica autorizada a los poderes públicos o de discernir criterios que permitan apreciar y valorar la acción del gobierno. Por consiguiente, Robson llega a la conclusión acertadísima de que la ciencia política comporta una enseñanza adecuada para la formación del espíritu cívico del ciudadano, y considera que dicha disciplina tiene como uno de sus objetivos formar buenos ciudadanos².

Matienzo estaba perfectamente compenetrado de todo ello, y a través de las densas y muchas páginas que escribió en sus libros y en sus dictámenes, así como desde sus lecciones magistrales en la cátedra, se advierte su profundo y sincero convencimiento acerca de la notable trascendencia de la ciencia política como ciencia del gobierno y de la libertad, y de sus incalculables proyecciones en la formación del carácter y del espíritu cívicos del individuo en los regímenes democráticos.

En verdad, resulta admirable a la vez que alentador comprobar que hace más de medio siglo, Matienzo experimentaba preocupaciones e inquietudes análogas a las de los especialistas que hoy se enrolan en las más progresistas tendencias en el campo de la ciencia política; particularmente con relación al fundamental problema del mé-

² WILLIAM A. ROBSON, *Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur: science politique*, UNESCO, París, 1965, ps. 43-44.

todo. No hay duda de que la ciencia política actual pierde nitidez en sus fronteras y precisión en su contenido, ya que atraviesa por una etapa de reajuste y renovación en que la pureza tradicional del método jurídico va siendo oscurecida y reemplazada por la complejidad del método integral, que más que un método es un conjunto de métodos que procura proporcionar al investigador una visión completa del fenómeno político institucional, capaz de abarcar, además del aspecto meramente jurídico, matices como inseparables de aquél como el sociológico, político, económico, histórico, psicológico, etc., de manera de comprender no solamente el estudio de la teórica constitucional —vale decir, de la anatomía de las instituciones políticas— sino también fundamentalmente el de su fisiología, esto es, de la práctica, para así poder valorar ajustadamente el rendimiento de la institución como sólo puede permitirlo y proporcionarlo la investigación de su vivencia.

El gran mérito de Matienzo, sobre todo con relación a la época en que actuó, fue utilizar el enfoque político en la investigación y la enseñanza del derecho constitucional, en lo que puede ser considerado un verdadero pionero en nuestro país, al introducir el método empleado por el insigne Lord James Bryce en sus famosas y clásicas obras *American Commonwealth* y *Modern Democracies*, siguiendo la luminosa huella de Alexis de Tocqueville.

Bryce pensaba que la ciencia política “no es una ciencia deductiva, como no es tampoco una rama de la filosofía especulativa. Algunos escritores la han tratado como un conjunto de abstracciones. Han tratado de crear y definir, por medio de esfuerzos del pensamiento, conceptos tan generales como la soberanía, el Estado, el origen del derecho político, la base de la obligación política, etc., siguiendo los métodos de la metafísica, y manteniéndose tan lejos de lo concreto como sea posible³. Como bien ha señalado David Easton, Bryce no se proponía menospreciar la teoría, sino que más bien despreciaba el tipo de teoría relacionado con el análisis legal y la construcción de valores, y hubiera querido sustituirlo con la teoría fundada en los hechos; sostuvo la necesidad de comparar los hechos con

³ JAMES BRYCE, *The relations of political science to his and to practice*, “The American Political Science Review”, 1909, p. 9.

las hipótesis ⁴. En verdad, fue el iniciador de la teoría empírica de la política, en cuya elaboración y desarrollo se destacaron valores tan prestigiosos como Carl J. Friedrich y Karl Loewenstein. Rechazó, desagradado, la injustificada crítica de que intentaba “menospreciar las generalizaciones históricas o la teoría política; el estudio de los hechos debe conducir —dijo— al establecimiento de conclusiones y al dominio de los principios, y si no se hace esto, carece de todo valor científico” ⁵. Escribió Bryce: “el hecho es lo primero. Asegúrense de él. Aclárenlo perfectamente. Púlanlo hasta que brille y refulja como una gema. Entonces vincúlenlo con otros hechos. Examínenlo en su relación con ellos, ya que en ello reposa su valor y su significado. . . . Al aconsejarles que se ciñan a los hechos, no trato de disuadirlos del empleo de generalizaciones filosóficas, sino tan sólo recordarles —aunque como estudiosos bien preparados que son, no necesitan que se lo recuerde— que las generalizaciones deben surgir de los hechos, y que sin los hechos carecen de valor” ⁶.

En la Introducción de su famoso libro *American Commonwealth*, advierte Bryce que “mi propósito es más descubrir las instituciones y retratar los habitantes de América tales cuales son, y exponer los rasgos más salientes de la nación, que discutir sus méritos; hablo, no solamente de la soberanía absoluta del pueblo, sino también de la historia y de las tradiciones de la raza, de las ideas fundamentales que las inspiran y el mundo material que las envuelve. He tratado de huir de las tentaciones del método deductivo, prefiriendo presentar los hechos sencillamente, arreglándolos y relacionándolos lo mejor posible, y dejándolos que hablen por sí mismos, en vez de imponer mis conclusiones a los lectores” ⁷. Y agrega que “mi mayor satisfacción consistirá en que mis lectores, sobre todo los de vocación filosófica, saquen de este libro materiales bastante seguros para construir con ellos teorías propias en lugar de que recojan las teorías ya construídas” ⁸.

⁴ DAVID EASTON, *Política moderna: un estudio sobre la situación de la ciencia política*, p. 75.

⁵ JAMES BRYCE, *Studies in history and jurisprudence*, t. II, 4.

⁶ JAMES BRYCE, *Studies in history and jurisprudence*, cit., t. I, p. 10.

⁷ JAMES BRYCE, *La República Norteamericana*, versión española de Adolfo Bouylla y Adolfo Posada, Madrid, s/l., t. I, p. 19.

⁸ JAMES BRYCE, *La República Norteamericana*, cit., t. I, p. 20.

El enfoque político aplicado a la investigación en el campo del derecho constitucional se traduce en una acentuada consideración de la dinámica institucional. Parte de la base de que el derecho constitucional sólo en mínima parte está dado por la letra de la Constitución, resultando en realidad del funcionamiento de las instituciones. Alberdi proclamaba que “una libertad escrita es una libertad muerta, si además de escrita no vive palpitante en los usos y costumbres del país. Una institución escrita es como una lengua que no se habla. Gobernarse a sí mismo es elegir por sí mismo; por sí mismo en todo lo que concierne a la política; concurrir y contribuir por sí mismo a la tarea del gobierno común”⁹.

Las instituciones constitucionales solamente viven a través del hombre, y viven, forzosa e ineludiblemente, en función de las virtudes y pasiones, aciertos y errores del único protagonista de la escena política. “La verdad de las cosas —afirma McBain— es que bajo condiciones democráticas es absurdo buscar un contraste completo entre un gobierno de leyes y un gobierno de hombres. Las leyes son los productos, los hombres los productores. Estrictamente hablando, unas y otros no son comparables. Las leyes sin hombres que las interpreten y apliquen no tienen vida ni objeto. Hablamos del cuerpo viviente de la ley, pero ésta es una simple metáfora. La vida de la ley es una vida prestada. Como la vida de otros productos materiales e intelectuales del hombre, es prestada de la vida del hombre”¹⁰.

Bien observa Sánchez Agesta que “toda institución jurídico-política no es un ente abstracto, sino un elemento vivo de un ordenamiento en el que está inserto. No existe un derecho abstracto de legislar que ejercen múltiples legisladores, sino una sola función a desarrollar por un solo órgano, cuya actuación concreta da a la institución una fisonomía histórica específica; no hay una función legislativa que se ejerza en Inglaterra, sino un parlamento inglés, reflejo y consecuencia de todas las peculiaridades del espíritu y la historia inglesa, que realiza esa función y

⁹ JUAN BAUTISTA ALBERDI, *Escritos políticos*, en *Obras selectas*, Buenos Aires, 1920, t. XVII, p. 203.

¹⁰ H. LEE Mc BAIN, *The living Constitution*, Nueva York, 1928, p. 3.

otras totalmente ajenas a ella y que incluso la comparte directa o indirectamente con los más variados órganos”¹¹.

En el funcionamiento de las instituciones políticas de un país suelen mediar diferencias notables, cuando no abismos insondables, entre la teoría y la práctica. Se ha dicho que la Constitución es el chasis en el que está instalado el motor del gobierno, de modo que quien se limita a examinar y analizar aquél no obtendrá idea alguna del mecanismo esencial del vehículo. Corry observa que “la Constitución define y determina el establecimiento de los órganos principales del gobierno. Establece la relación entre esos órganos y el ciudadano, entre el Estado y el individuo. Concerniendo principalmente al linaje de los órganos del gobierno y a la relación entre éstos, no crea al gobierno ni lo hace actuar. En sí mismo, éste es inerte y sin vida, y solamente cuando se reviste con carne y sangre (pasiones humanas y agentes activos) comienza a ganarse amigos y enemigos y el apoyo del pueblo. Aprendemos muy poco acerca de un gobierno examinando simplemente su estructura esquelética. Debemos estudiar el complejo sistema funcional instalado en aquélla, y también las esperanzas, temores, intenciones y prejuicios, los impulsos y los conflictos fundamentales de los individuos y grupos cuyas acciones influyen sobre el gobierno y hoy provocan la acción gubernativa. Debemos ir más allá de la anatomía, a la fisiología y la psicología, materias mucho más difíciles”¹².

En la ciencia constitucional debe tenerse siempre en cuenta que un exagerado prevalecer del elemento jurídico hace correr el riesgo de arribar a construcciones teóricamente perfectas, pero vacías de realidad y de vida. Como señala Carlos Ollero, “la reacción contra un normativismo ausente de todo sentido social e histórico, junto a otras razones que no son del caso mencionar, han provocado el menosprecio del derecho constitucional, al que se ha considerado al margen de la realidad política histórico-social. A fuerza de mirar esa realidad —como ser— más que a la norma —como deber ser—, se ha olvidado general-

¹¹ LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *El derecho constitucional en Inglaterra, Estados Unidos, Francia, U.R.S.S. y Portugal*, p. 17.

¹² J. A. CORRY, *Elements of democratic government*, Nueva York, 1947, p. 19.

mente que en definitiva el derecho, como tal, forma parte de la realidad política por poca congruencia que con ella ofrezca”¹³. Ya había dicho Morley, citado por Woodrow Wilson, que “el gran defecto de los escritores políticos es su adhesión excesiva a las formas del sistema cuya exposición o examen están haciendo. Se detienen ante la anatomía de las instituciones y no penetran en el secreto de sus funciones”¹⁴.

Claro está que el énfasis en el enfoque político, que lleva a la utilización de las técnicas empíricas, no debe conducir al menosprecio de la teoría, sin cuyo auxilio la mejor investigación científica caería en el caos y la perdición; y menos aun al menosprecio del derecho. El derecho constitucional y la ciencia política son disciplinas inseparables, que se necesitan recíprocamente. Friedrich ha dicho que *el derecho sin la ciencia política es un fantasma*, a lo que nosotros nos permitimos agregar que *la ciencia política sin el derecho es una fantasía*¹⁵.

Hemos sostenido como indicado el *enfoque integral o complejo*, que más que un enfoque es un conjunto de enfoques, que procura proporcionar al constitucionalista una visión integral del fenómeno jurídico-institucional, capaz de abarcar, además del aspecto meramente jurídico, matices tan importantes e inseparables de aquél, como el político, social, económico, histórico, psicológico, etc., comprendiendo no solamente el estudio de la teoría constitucional, sino también y fundamentalmente de su práctica, de la vida constitucional¹⁶.

No existe duda de que Matienzo, utilizando primordialmente el enfoque político, completó el análisis constitucional con la consideración de los otros múltiples aspectos de los hechos estudiados.

¹³ CARLOS OLLERO, *El derecho constitucional de la posguerra*, Barcelona, 1949, p. 11.

¹⁴ WOODROW WILSON, *El gobierno del Congreso*, versión española de Julio Carrié, Buenos Aires, 1902, p. 1.

¹⁵ CARL J. FRIEDRICH, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática en Europa y América*, versión española de Vicente Herrero, México, 1946, p. 556.

¹⁶ SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, 2ª edición, Buenos Aires, 1977/87, t. II, § 1173, p. 304; Ídem, *La nueva ciencia política y constitucional*, Buenos Aires, 1969, ps. 185-186; Ídem, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, 3ª ed., 1976, t. I, ps. 275 y sigs.; Ídem, *La misión del investigador en la ciencia política y constitucional*, Buenos Aires, 1981, ps. 15 y sigs.

“La política —escribía Matienzo, 1910, siguiendo a su maestro Bryce—, comprendiendo en este concepto todos los actos y procedimientos que se refieren al gobierno de las naciones, es una manifestación importantísima de la conducta humana y debe ser estudiada con criterio científico, para poder inferir generalizaciones útiles y formular las condiciones y leyes sociológicas a que se ajustan la formación, el funcionamiento, el desarrollo y la transformación de las fuerzas políticas y de las formas de gobierno. Los antiguos historiadores, entre los que se comprenden muchos contemporáneos que siguen ignorando los principios y métodos científicos, se han complacido siempre en la descripción del hecho individual, de las hazañas heroicas, de las atrocidades de los tiranos, de las generosidades de los déspotas buenos, de las plagas, de las inundaciones, de las batallas; en una palabra, de todo lo que, por ser accidental, atrae la atención del observador vulgar”. Agregaba el eminente constitucionalista, que “algo análogo ocurre en el estudio del derecho constitucional. Lo que muchas universidades llaman derecho constitucional no es más que una exposición de la Constitución escrita de sus respectivos países. Pero la Constitución escrita suele ser diferente de la practicada, sea porque los intereses apremiantes de la política interna y externa deciden infracciones más o menos directas del texto, sea porque éste no prevé todos los casos, sea porque las circunstancias que existían cuando se dictó la Constitución han sufrido mudanzas más o menos fundamentales. La verdad es que, por regla general, el hecho constitucional, denominando así al acto destinado a poner en ejecución la soberanía política, no está en el texto de la Constitución, y hay que tomarlo directamente de la realidad”¹⁷.

Hacia notar Matienzo que “el criterio con que se estudia y se juzga los hechos históricos ha cambiado mucho en las últimas décadas haciéndose cada vez más científico. Ya no creemos que la historia de la humanidad sea la de sus grandes hombres, ni la de sus hombres buenos, ni la de sus hombres malos. La historia se nos presenta ahora como la descripción del desarrollo de un vasto organismo sometido a las leyes naturales. En esa descripción las vidas

¹⁷ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, Buenos Aires, 1910, ps. 12-13.

individuales tienen una importancia muy secundaria con relación a la vida del conjunto social. Surgen y pasan ante nuestra vista como las olas, algunas más impetuosas y más arrogantes que las otras, pero nunca más admirables que el mar inmenso que las sobrevive a todas con su vaivén eterno. El problema histórico consiste, como lo ha dicho Tolstoi, en investigar cuál es la fuerza que pone a los pueblos en movimiento”¹⁸.

“Vuelvo a llamar la atención —decía Matienzo— sobre que una cosa es la teoría y otra la práctica de las instituciones políticas; y que para entender las instituciones inglesas, francesas, norteamericanas o argentinas, es menester, no sólo conocer los textos o las teorías que los autores han desarrollado acerca de ellas, sino que es menester, sobre todo, conocer cómo funcionan en realidad”. Y añadía que “la ciencia no se hace con sólo palabras. Existe el estudio de las palabras: eso se llama la gramática; hay otro estudio de éstas, cuando se las considera según su origen, que se llama la lingüística o la filología; se puede también manejar las palabras para hacerlas sonar armónicamente acompañándolas de algunas ideas; eso se llama la poesía; pero cuando se quiere hacer ciencia, sea o no constitucional, hay que buscar los hechos. Las palabras no son sino el modo de expresión habitual de nuestros pensamientos o conocimientos; pero un modo de expresión puede ser mal empleado en muchas circunstancias o puede no corresponder a los hechos. Luego, entonces, el investigador o el científico tienen que buscar la verdad de las cosas en los hechos; razón por la cual conviene ver primeramente qué dice el texto constitucional y después observar su aplicación en la práctica”¹⁹.

“Hay un autor eminentísimo, uno de los filósofos más grandes del siglo XIX, Herberto Spencer —decía también Matienzo—, que ha tratado de explicar el desenvolvimiento de los gobiernos humanos, por la misma ley de evolución que él ha encontrado aplicable a todas las especies animales y a todas las cosas de la naturaleza. En su obra de sociología, al ocuparse del desenvolvimiento de las insti-

¹⁸ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, cit., ps. 47-48.

¹⁹ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., ps. 308-310.

tuciones políticas, muestra cómo la creación de las formas constitucionales de cada país no es semejante a la creación que se atribuye en el génesis a Dios, a quien bastó una sola palabra para que saliera hecho el mundo. No hay ningún creador semejante de Constituciones humanas; es la humanidad misma la que las ha creado gradualmente, conforme la vida se ha desenvuelto y complicado en cada país. Yo he adoptado este modo de explicación de muchos años atrás, y he procurado, aunque brevemente, en mi obra sobre *El Gobierno Representativo Federal en la República Argentina*, describir el desenvolvimiento que las instituciones políticas han tenido en nuestro país, con ese criterio *spenceriano* científico de considerar que los sucesos son superiores a la voluntad de las personas que actúan en ellos". Para Matienzo, "si las voluntades individuales colaboran en la formación de las instituciones, su influencia es tan poco original que a la larga desaparece. Resultan estas personas como los pequeños accidentes del camino, que cuando uno está muy cerca los ve realmente importantes —una piedra con la cual puede tropezarse o una zanja en que se puede caer—; pero a la distancia no se distinguen, y no impiden que la superficie, en conjunto, tenga un aspecto plano. La forma está precisada a pesar de todos estos pequeños accidentes. Y es lo que ocurre en la elaboración constitucional. Hay ciertas personas que, por su acción individual, militar, política o social, han influido en mayor o menor grado en cierta clase de sucesos, y el pueblo cree, después, que han tenido intervención en todo; cuando éstos son acontecimientos que están obediendo a causas orgánicas y recónditas, que elaboran las formas de la sociedad, con o sin los grandes hombres"²⁰.

Pensaba Matienzo que "cuando se trata de estudiar las instituciones políticas de un país cualquiera, no es posible prescindir de examinar previamente qué es un Estado o qué es una Nación, con respecto al resto de la humanidad. No es indiferente que un país constituya por sí solo un género, o sea, simplemente, una variedad de un género superior, pues según se resuelva esto en un sentido o en otro, serán las consecuencias que se deduzcan del estudio de esas instituciones. La idea de que puede estudiarse en abs-

²⁰ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., ps. 24-26.

tracto las instituciones de un país, con prescindencia de los demás que concurren con él a formar el mismo género, es una concepción anticientífica; no hay, absolutamente, posibilidad de separar de los pueblos sus instituciones para considerarlas aisladamente y en abstracto, como los matemáticos a las cantidades y figuras. Las instituciones en todas partes están practicadas por hombres, y dependen de las costumbres, de las ideas y de los sentimientos de los que las realizan. Estos hombres están no solamente reunidos en la sociedad particular de un país determinado, como por ejemplo la República Argentina, sino que se encuentran también, en otras regiones, otros conjuntos de hombres que se rigen por instituciones. La independencia internacional entre la República Argentina y los otros países no implica una independencia natural a la vez que científica, que justifique la existencia de una ciencia exclusiva para nosotros, independiente y separada de la ciencia de Inglaterra o Alemania. Porque el examen de la humanidad, por superficial que se haga, descubre que cada uno de los países no es una entidad creada artificialmente por la ley, sino que es una asociación formada en el mundo por causas históricas. Esta formación no tiene a veces mayor efecto que permitir a esa sociedad una relativa independencia de vida, pero de ninguna manera excluye una intercomunicación frecuente y, además, una gran cantidad de semejanzas en los caracteres de la naturaleza de cada pueblo. Hay que considerar, entonces, en el estudio de las instituciones, no solamente lo que ocurre en el país que motiva ese estudio —en este caso la República Argentina—, sino también lo que ocurre en el resto de las naciones en que se ha fraccionado la humanidad, porque todo eso influye sobre el desenvolvimiento político del país tomado como tema. Por otra parte, hay la posibilidad de encontrar, cuando uno compara las instituciones de distintos Estados, ciertas leyes generales de desenvolvimiento de las mismas que es muy útil tener en cuenta, para no creer que los fenómenos ocurridos en un país determinado son únicos y extraños a los de todos los otros países, no dependiendo de acciones o reacciones humanas más generales que las acciones políticas internas”. Por todo ello, Matienzo llegaba a la conclusión de que “el estudio del derecho constitucional, para hacerlo en una forma realmente cien-

tífica, tiene que ser comparativo, examinando las instituciones en los diversos países y comparándolas entre sí, para ver de qué provienen las diferencias; cómo se explican éstas y a qué conducen; cómo se desarrollan las instituciones, si lo hacen del mismo modo en todas partes y si existen sistemas o regímenes susceptibles de aplicarse en diversos países”²¹.

Según la concepción filosófica de Matienzo, “cuando un movimiento colectivo determinado por razones históricas se efectúa, llámense como se llamen las personas que creen tener una acción dirigente —y que no son sino los instrumentos de la historia—, los sucesos se desarrollan con arreglo a antecedentes y tendencias que muchas veces han previsto estas personas, pero que ellas no han creado ni pueden suprimir”²².

Afirmaba Matienzo que “las formas de gobierno no son creaciones abstractas, ni lo son las fuerzas políticas de que dependen para su funcionamiento; unas y otras surgen en virtud de antecedentes reales y concretos y se desenvuelven bajo la influencia de circunstancias también concretas y reales. Esto se ve claro cuando se examina la evolución del gobierno en un país en que la Constitución no está escrita, como Inglaterra. Las descripciones admirables que de ese gobierno han hecho Hearn y Bagehot, en sus obras respectivas, ponen de relieve el hecho de que la formación y distribución de la autoridad política es un fenómeno natural que depende íntimamente de la índole y de la vía de la sociedad en que surge”. Y observaba que “a la misma idea de evolución sociológica se llega cuando se estudia la historia constitucional de los Estados Unidos. Es el criterio que informa la magnífica obra de Bryce, el eminente publicista inglés. No preocupa a Bryce el texto de las constituciones norteamericanas; lo que le interesa y lo que describe admirablemente es la realidad, la vida constitucional, la conducta efectiva y práctica de los funcionarios y ciudadanos y la naturaleza e influencia de la opinión pública”²³.

²¹ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., ps. 13-16.

²² JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., p. 41.

²³ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, cit., ps. 15-16.

Sostenía Matienzo que “las mismas instituciones escritas dan en un país efectos diversos de los que dan en otro”. “No basta copiar la letra de una Constitución extranjera —decía— si no se puede contar con las mismas circunstancias sociales en que ella funciona en el país de origen. Faltarían para ejecutarla en el país adoptivo elementos y resortes indispensables, de suerte que el resultado general haría el oficio de una caricatura o proporcionaría ocasiones constantes de violación del texto legal y de su espíritu. En cualquiera de estos casos, el pueblo tendrá motivos de queja o de desaliento y no podrá considerarse bien gobernado. Para que una Constitución escrita pueda ser respetada, es menester que el pueblo pueda cumplirla y hacerla cumplir, vale decir, es menester que la Constitución se adapte a las aptitudes y cualidades de la nación que ha de regir. Nadie, me parece pretenderá que las libres instituciones inglesas puedan ser transplantadas con éxito inmediato al imperio ruso, ni viceversa las rusas autócráticas a Inglaterra”²⁴.

“Crear que una Constitución —decía Matienzo—, que una forma de gobierno puede aplicarse a cualquier país, no es propio de gente culta en este tiempo. Han podido antes, personas, ignorantes o incultas, suponer que se podía ir a algún almacén de Constituciones, en busca de una monárquica, aristocrática, republicana, democrática, federal o unitaria, para acomodársela en seguida al país de que se tratara. Ni siquiera la ropa hecha se puede comprar para cada persona sin tomarse las medidas; porque si no resulta que los hombres salen vestidos como algunos de esos jóvenes conscriptos que hemos visto a veces: gordos con trajes estrechos o flacos con trajes anchos. Las Constituciones han de venirles bien a cada uno de los países que las adopten; han de venirles como hechas a medida, para que sirvan. Por excepción podrá encontrarse una que le venga bien, sin retoque, a un país dado”. Y destacaba que “en realidad, yo creo que las Constituciones se van haciendo poco a poco, en cada uno de los países. Conforme éstos se hacen independientes del resto de la humanidad y

²⁴ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, cit., ps. 19-20.

adquieren personalidad propia, se ven en la obligación de mantenerla y manejarse por sí solos”²⁵.

A juicio del ilustre constitucionalista, “cualesquiera que sean los textos constitucionales, el hecho es que las naciones americanas practican de diversa manera el sistema republicano y obtienen efectos diferentes de la acción de cada uno de los poderes públicos. El estudio comparativo de la realidad política de cada uno de estos países, con descripción imparcial de las circunstancias que la acompañan, sería de una utilidad inmensa para las ciencias sociales y permitiría renovar fundamentalmente la enseñanza de derecho constitucional y de la historia, orientándola en el sentido positivo y experimental que hace la grandeza de las ciencias físicas y biológicas contemporáneas”²⁶.

Inaugurando su notable curso de derecho constitucional en la cátedra de la Universidad Nacional de La Plata, en 1915, Matienzo explicaba: “El objeto de este curso de derecho constitucional es la Constitución Argentina. Pero no hay que creer que él se reduce a la explicación del texto escrito de la Constitución, que los alumnos conocen y deben saber, antes de ingresar en la Universidad. Tal género de explicación sería impropio en una facultad que se denomina de ciencias jurídicas y sociales. La Constitución tendrá, pues, que ser estudiada científicamente, es decir, no sólo en su letra, sino, sobre todo, en su práctica, en sus antecedentes históricos y en su función política. Las Constituciones se hacen para los pueblos y no los pueblos para las Constituciones. Propiamente hablando, cada pueblo elaborará gradualmente su Constitución peculiar, formándola con sus hechos, con su conducta, con su vida real, ajustándose o no a los textos escritos. Una Constitución escrita no es más que un programa de conducta política; pero lo que vale en el mundo no son los programas, sino los hechos, la realización, la práctica. El que asiste a una función teatral, o a un banquete, no se contenta con leer y entender el programa del menú: su deseo y su fin es gustar o apreciar la representación efectiva de la comedia o la preparación culinaria de los manjares ofrecidos. Dere-

²⁵ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., p. 21.

²⁶ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, cit., ps. 20-21.

cho que no se cumple no es derecho, decía Ihering; ello es verdad de las Constituciones, como de todas las leyes humanas. Será, pues, necesario investigar cómo se cumple la Constitución Argentina, y si hay cláusulas escritas que no se cumplen, será menester averiguar la causa del fenómeno". Y destacaba que "en estas indagaciones, habremos de salir con frecuencia de las fronteras territoriales de nuestro país. La República Argentina no es un producto espontáneo del suelo que ocupa. Su pueblo es una sección de la humanidad que deriva de otras secciones, y que tiene con todas relaciones de semejanza y de evolución, de que no es posible prescindir. Las instituciones políticas son un fenómeno general de la humanidad, cuyo origen y desarrollo estudia la sociología, de la que el derecho constitucional no es sino una parte más o menos especial y concreta. De ahí, que el estudio del derecho constitucional tiene que ser comparativo, sin lo cual no podrá alcanzar el carácter de científico. Naturalmente, no son los textos los únicos objetos de comparación: más que los textos hay que comparar los hechos, las prácticas y las costumbres constitucionales. Así, hemos de encontrar, con frecuencia, textos que se practican diferentemente, y textos diferentes, que dan lugar a una práctica idéntica. La razón de estos hechos merece investigación y estudio. El resultado de esta labor será siempre interesante, aunque no sea completo y definitivo, como lo es en toda ciencia el fondo de las observaciones realizadas con espíritu imparcial y con amor a la verdad"²⁷.

Matienco observaba un fenómeno que consideraba curioso en nuestro país. "El mismo ciudadano que, tratándose de apreciar actos políticos argentinos, consulta la Constitución nacional escrita, no considera necesario consultar los textos constitucionales de Francia o de Alemania, cuando se trata de juzgar la política de esos países europeos, ni aun hallándose en el territorio de los mismos. Hay en esta conducta una inconsecuencia evidente. Ella nos revela que la importancia dada al texto escrito es artificial, mientras que la observación directa del hecho es la tendencia natural a que se abandona inconscientemente el viajero en tierras extrañas, donde se halla fuera de las influen-

²⁷ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, 2ª edición, Buenos Aires, 1926, ps. 7/11.

cias del ambiente patrio". Señalaba que "los progresos de la cultura científica no toleran ya la antigua manera de tratar asuntos tan importantes, como son los que afectan a la vida colectiva de la humanidad. Hay que aplicar a estos hechos sociales los mismos métodos que a los demás hechos de la naturaleza. Así como el biólogo observa los fenómenos de la vida, los compara, marca sus semejanzas y diferencias, los clasifica, anota las circunstancias que se presentan o modifican y formula las leyes generales de su aparición y desarrollo; del mismo modo debe proceder el sociólogo al estudiar los fenómenos políticos". E insistía en que "la ciencia política tiene que ser positiva y experimental, como las demás biológicas, so pena de degenerar, cayendo al rango de las disertaciones puramente verbales"²⁸.

El análisis prolijo de los sistemas federativos llevaba a Matienzo a afirmar que "en realidad, hay tantos federalismos como naciones federales", y que "los federalismos existentes difieren por la forma y por el fondo de sus instituciones, y no es posible apreciar la importancia y acción de sus gobiernos centrales con respecto a sus gobiernos regionales o viceversa, sin examinar cuidadosamente las condiciones intrínsecas con que están organizadas y funcionan las diversas autoridades generales y locales de cada nación"²⁹.

En el desarrollo actual del derecho constitucional y la ciencia política, ya no es posible discutir la función esencialísima que cumplen los partidos políticos en la democracia representativa, cuya dinámica requiere indispensablemente la existencia y el funcionamiento de dos o más agrupaciones políticas, hasta justificar la calificación de *Gobierno de partidos* que no pocos asignan hoy a la democracia. Bien escribió Kelsen que "sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos; la democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un *Estado de partidos*"³⁰.

El llamado *sistema de partidos* ha llegado así a integrar en calidad de elemento esencialísimo, el esquema

²⁸ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, cit., ps. 13/14.

²⁹ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, cit., ps. 24, 44 y 45.

³⁰ HANS KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, 1934, p. 30.

del gobierno representativo contemporáneo. Schattschneider ha dicho que la importancia creciente de los partidos es, sin duda, uno de los rasgos más característicos de los regímenes políticos contemporáneos. Los partidos han jugado un importantísimo papel como artífices de sistemas políticos; más aun, han sido los creadores del sistema democrático de gobierno. Para el autor citado, los partidos crearon la democracia y la democracia de nuestros días sólo cabe en función de aquéllos. La entidad de los partidos es el rasgo más acusador de la naturaleza de cualquier régimen. La distinción más importante de la moderna filosofía política, entre democracia y dictadura, puede hacerse en función de la política de partidos³¹. Por eso, Ranelletti afirma que la presentación política y la elección inherentes a un Estado constitucional, presuponen la existencia de partidos políticos; y que la constitución de varios partidos, libres e iguales, es uno de los cánones fundamentales del régimen constitucional y democrático³².

Pero es que la indispensabilidad de los partidos políticos no se circunscribe al ámbito de los Estados constitucionales y democráticos, sino que asimismo se pone claramente en evidencia en los mismos Estados autoritarios, ya que en la dictadura totalitaria contemporánea el dominio de la masa de los habitantes y una mayor concentración del poder no resultarían posibles sin el eficaz auxilio del partido único, como perfeccionado e insustituible instrumento de presión y sojuzgamiento. Como dijera el maestro Loewenstein en una obra ya clásica, "la sociedad estatal autocrática de la era preindustrial desconoció los partidos políticos, extraños a su clima político. No ocurre esto en la moderna sociedad autocrática de masas. También para ella, el partido estatal único se ha convertido en un elemento tan indispensable como el sistema pluripartidista en el Estado democrático constitucional"³³.

Sin embargo, y si bien es cierto que desde la misma antigüedad se ha hablado de partidos políticos, la verdad es que no data de más de un siglo su existencia al menos en

³¹ E. E. SCHATTSCHNEIDER, *Régimen de partidos*, Madrid, 1964, p. 23.

³² ORESTES RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico: parte generale*, p. 77.

³³ KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Madrid; ídem, *Political power and the governmental process*, p. 95.

el concepto que hoy le atribuye la ciencia política. Claro está que los partidos recién se consolidaron cuando se estableció con carácter duradero el régimen representativo; por lo que su progreso ha sido paralelo al de la idea democrática. Por lo demás, su constitucionalización expresa es recientísima ³⁴.

La teoría empírica de los partidos políticos, hasta entonces ignorada por la ciencia política y sobre todo por el derecho constitucional, comienza, al menos en una forma científica y orgánica, a ser expuesta por Tocqueville en su señero libro *Democracia en América*, publicado entre 1835 y 1840 ³⁵.

En 1842, Federico Rohmer escribe una serie de artículos en los que formula su difundida clasificación psicológica de los partidos políticos. Dos años después, su hermano Teodoro publica un volumen sobre el tema. Gaspar Bluntschli, en su libro *Politik*, editado en 1876, desarrolló una teoría general de los partidos políticos ³⁶. La primera aportación italiana a la materia fue hecha por Minghetti, jefe del partido conservador, en su libro *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, publicado en Bolonia, en 1881 ³⁷.

En 1888, Bryce —maestro que tanto influyó sobre Matienzo—, perfeccionando las técnicas del método inductivo empleado por Tocqueville, desarrolla en forma magnífica la teoría empírica de los partidos políticos, en la parte tercera de su célebre obra *American Commonwealth*. Escribía allí el ilustre escritor irlandés, que “en los capítulos precedentes, he descrito el sistema legal de gobierno norteamericano, según existe, así en la Nación como en los Estados. Hemos examinado, partiendo de las constituciones Federal y de los Estados, el edificio a que ellas sirven de cimientos, los métodos de legislación y administración pues-

³⁴ SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Los partidos políticos instrumentos de gobierno*, Buenos Aires, 1945; *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Buenos Aires, 1952/1962, t. 7; ídem, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, segunda edición, Buenos Aires, 1977/1987, t. 8; ídem, *Sistemas de partidos y partidos políticos*, Buenos Aires, 1976.

³⁵ ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, México, p. 206.

³⁶ GASPAR BLUNTSCHLI, *Derecho público universal*, Madrid, 1880, t. 3, p. 307.

³⁷ GONZALO FERNÁNDEZ DE LA MORA, *La estasiología en España*, “Revista de estudios políticos”, Madrid, núm. 116, p. 6.

tos en práctica y los resultados producidos por estos métodos. Sólo de vez en cuando e incidentalmente, hemos apuntado la influencia ejercida sobre los organismos políticos y sobre aquellas normas por esas agrupaciones extralegales de hombres llamadas partidos políticos. Sin embargo, el espíritu y la fuerza del partido han sido en Norte América tan esenciales para el funcionamiento de la máquina del gobierno, como el vapor lo es a las locomotoras o, variando el símil, el partido, la asociación y la organización son a los órganos del gobierno casi lo que los nervios motores son a los músculos, tendones y huesos del cuerpo humano. Ellos transmiten la energía motriz y determinan la acción de los órganos. Por consiguiente, una descripción de ellos resulta complemento necesario de cuanto hemos dicho acerca de la Constitución y del Gobierno, ya que la obra de éste ha caído en manos de los partidos. Su habilidad, estimulada por la constante rivalidad, ha adaptado numerosas cláusulas de la Constitución conforme a imprevisos sentidos y ha impreso a las instituciones jurídicas del país no pequeña parte de su actual carácter”³⁸.

No hay duda de que en esta rápida y sintética enumeración de los científicos políticos y constitucionalistas pioneros en el estudio científico y orgánico de los partidos políticos no puede omitirse al célebre tratado de Ostrogorski sobre *La démocratie et l'organisation des partis politiques*³⁹. Tampoco cabe excluir la fundamental obra de Michels, *Sur sociologie des parteiwesens in der modern demokratie*, de la que se publicaron versiones en italiano, inglés y recientemente en español. Editado originariamente en 1911, y a pesar de ser controvertida su tesis por muchos especialistas, el libro de Michels —al decir de Lipset— “es un clásico de la ciencia social, y sigue interesando a quienes se preocupan por la acción política, tanto como a quienes lo impulsa un interés erudito... La aparente exactitud de las predicciones de Michels acerca de la conducta futura de los partidos políticos y otras organizaciones democráticas voluntarias, combinada con el hecho de haber señalado los procesos responsables de tales consecuencias,

³⁸ JAMES BRYCE, *American Commonwealth*, Nueva York, 1907, t. 2, parte III, p. 3; Ídem, *Los partidos políticos*, Madrid, s/f., p. 1.

³⁹ S. OSTROGORSKI, *La démocratie et l'organisation des parties politiques*, París, 1903.

hicieron de *Los partidos políticos* uno de los libros de mayor influencia en el siglo XX”⁴⁰.

No es de extrañar que Matienzo, eximio discípulo argentino de Bryce, empleando el enfoque político del derecho constitucional se ocupara, por primera vez en nuestro país, de la formulación de la teoría empírica de los partidos políticos, aunque sin llegar a concretar una obra específica sobre el tema. Desde su cátedra de derecho constitucional de la Universidad de La Plata, Matienzo enseñaba que “no se puede prescindir de los partidos, buenos o malos. ¿Cómo podría hacerse una elección de diputados, senadores o presidentes, si no hubiera partidos que indicaran los candidatos, que se empeñasen en hacer triunfar a Mengano contra Zutano y que, disciplinando voluntades, lograsen formar masas activas en favor de tal o cual persona? Esa acción de los partidos es indispensable en un régimen representativo, y sólo hay que procurar que ella se efectúe en una forma compatible con los principios democráticos dominantes en los países más cultos... Cuando no hay este juego regular de partidos que se ocupan de la cosa pública, y que resultan electos por el libre sufragio, no se tiene sino un despotismo más o menos organizado; y a estas formas anormales no hay otra manera de arrancarlas que mediante la revolución”⁴¹.

Corresponde a Matienzo el mérito insigne de haber introducido en el derecho constitucional argentino el capítulo de los partidos políticos. “No hemos podido explicar —enseñaba en su ilustre cátedra de la Universidad de La Plata— cómo se ha formado la Constitución, sin referirnos más o menos sucintamente a la acción de los partidos políticos que han existido en nuestro país desde la época de la Independencia. Tanto para la solución del problema fundamental de si el régimen había de ser federal o unitario, cuanto para los otros problemas referidos a la capital de la República, o a la mayor o menor esfera dejada al Go-

⁴⁰ ROBERT MICHELS, *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, Glencoe, 1958; ídem, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, 1969; ídem, *Introducción a la sociología política*, Buenos Aires, 1969, ps. 125 y sigs. SEYMOUR MARTIN LIPSET, Introducción a ROBERT MICHELS, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, cit., t. 1, p. 19.

⁴¹ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., p. 142.

bierno nacional, ha sido menester que diéramos intervención a los partidos políticos". E insistía en que "en un estudio de derecho constitucional, no es posible, por consiguiente, prescindir de esta clase de fuerzas; y si la Constitución no las menciona, más bien dicho, si no existe en su texto la palabra *partido*, ella presupone tácita y necesariamente su existencia, cuando establece como regla para la elección de las autoridades la pluralidad o la mayoría de los sufragios. No puede haber pluralidad sino cuando las opiniones están divididas, y toda división de opiniones significa la formación de partidos más o menos arraigados en el sentimiento popular, con ciertos derechos para pretender dirigir la cosa pública"⁴².

Sostenía Matienzo, en un capítulo memorable de sus *Lecciones de Derecho Constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, que "las divisiones relativas a la dirección de los negocios públicos y al manejo de los asuntos de interés general, son inevitables. Ahora bien, estas divisiones pueden dar lugar a la formación de grupos permanentes o durables. Cuando estos grupos actúan de un modo constitucional, ya sea por medio de la propaganda ante la opinión o por acción electoral, se dice, propiamente, que esos grupos son partidos. No hay uniformidad en los escritores de la materia acerca de la definición más adecuada que deba adoptarse para el partido político, ni hay tampoco uniformidad sobre la naturaleza del mismo. Predomina ahora en los países más civilizados, un género de definición en el cual entra como elemento, el de que todo partido político debe tener un programa impersonal con respecto a los intereses públicos. Se distingue de la simple facción o banda, en que ésta carece de programa impersonal, preocupándose más que de otra cosa, de los intereses individuales de sus miembros o de sus jefes"⁴³.

Según Matienzo, "el concepto de partido político que revelan las últimas leyes norteamericanas, coincide con el que hemos formulado en nuestra explicación: el partido político, en su tipo más perfecto, debe ser órgano de la opinión pública, y los miembros que lo componen deben

⁴² JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., p. 115.

⁴³ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., ps. 117/118.

tener conciencia de que desempeñan una función de tal naturaleza. Cuando esa conciencia no existe, el partido no merece ese nombre y se convierte, por lo general, en una facción o banda”⁴⁴.

Proclama con acierto Matienzo que “no hay gobierno republicano posible si la libertad del sufragio no empieza a ser ejercitada por los ciudadanos dentro de las agrupaciones políticas. Es menester comenzar por el principio: organizar republicanamente los partidos, para organizar republicanamente la Nación. No hay que pedir peras al olmo, pues nadie da lo que no tiene. Si hemos de querer peras, habrá que buscar perales; si queremos tener libertad electoral, la obtendremos con partidos que la practiquen ellos en su mismo seno. Si los candidatos a senadores o a diputados no han de ser electos por la mayoría del partido, sino designados por tres o cuatro personas que se apoderen de los comités, o indicados por algún jefe supremo, no hay partido político republicano, ni hay nada que esperar de ellos. Queda solamente la acción que resulta del intercambio de ideas y sentimientos. Los miembros de un partido que se ven defraudados en sus esperanzas o en sus sentimientos, conversan con ciudadanos ajenos a este partido, y se va formando poco a poco una opinión pública superior a la de cada uno de los grupos organizados. Esa opinión pública es, en definitiva, la que ha de imponer las soluciones finales, cuando su tiempo les haya llegado en la historia de las instituciones”⁴⁵.

Exponía el eminente constitucionalista que “en América, la nación que da realmente ejemplo de organización de partidos democráticos, es Estados Unidos. Cualesquiera que sean las deficiencias con que se practican las elecciones en ese país, cualesquiera que sean las faltas en que los partidos políticos incurrir en las designaciones de candidatos, el hecho es que, en definitiva, la opinión pública se impone; triunfando los candidatos, tanto para los cuerpos legislativos como para los poderes ejecutivos, que cuentan con la mayoría en cada caso. Eso es lo que ha permitido que los Estados Unidos puedan desenvolverse tranquila-

⁴⁴ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., p. 157.

⁴⁵ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., ps. 126/127.

mente, escapando al peligro de las revoluciones que en todo el resto de la América han sido tan frecuentes". Y recordaba que el sociólogo Herberto Spencer ya había observado que "cuando los ciudadanos no pueden colaborar de un modo efectivo y normal en el gobierno de los países, vigilando y dirigiendo la conducta de los magistrados, la institución existente es tan sólo un despotismo, templado por revoluciones, y eso lo hemos visto, desde México hasta la República Argentina, en distintas ocasiones". Por eso, pensaba que "cuando no hay este juego regular de partidos que se ocupan de la cosa pública, y que resultan electos por el libre sufragio, no se tiene sino un despotismo más o menos organizado"⁴⁶.

Con respecto al complejo y difícil problema que plantea la regulación legislativa de los partidos políticos, a fin de que con el sano propósito de garantizar el principio democrático en su organización y funcionamiento interno, el Estado no llegue a entrometerse indebidamente en su vida íntima, Matienzo enseñaba, con conocimiento y experiencia indiscutibles, que "la organización de los partidos puede afectar al interés general del país, o a la masa de ciudadanos que los componen. Así planteada la cuestión, puede ser encarada bajo dos puntos de vista: cuando se la encara del primero de éstos, o sea del punto de vista del interés general, parece que la legislación debiera tener derecho de intervenir en ellos, puesto que siempre que hay un interés general de por medio los poderes públicos intervienen; cuando los intereses comprometidos son únicamente los de los miembros del partido, parece que el Estado no tiene este derecho de intromisión, pues que son los miembros de estas agrupaciones los que deben ocuparse de que los compañeros no les traben su libertad ni sofoquen sus opiniones, procurando que las convenciones se formen libremente y que no surjan caudillejos ni caciques dentro del partido". Y reconocía que "esta materia es asunto nuevo en el derecho constitucional contemporáneo, y los primeros que han emprendido la tarea de tratarlo en forma legislativa son los norteamericanos"⁴⁷.

⁴⁶ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., ps. 143/144.

⁴⁷ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., ps. 154/155.

Expresaba Matienzo que “no hemos podido explicar cómo se ha formado la Constitución, sin referirnos más o menos sucintamente a la acción de los partidos políticos que han existido en nuestro país desde la época de la Independencia. Tanto para la solución del problema fundamental de si el régimen había de ser federal o unitario, cuanto para los otros problemas referidos a la capital de la República, o, a la mayor o menor esfera dejada al Gobierno nacional, ha sido menester que diéramos intervención a los partidos políticos”. Y agregaba que “en un estudio de derecho constitucional no es posible, por consiguiente, prescindir de esta clase de fuerzas; y si la Constitución no las menciona, más bien dicho, si no existe en su texto la palabra *partido*, ella presupone tácita y necesariamente su existencia, cuando establece como regla para la elección de las autoridades la pluralidad o la mayoría de los sufragios. No puede haber pluralidad sino cuando las opiniones están divididas, y toda división de opiniones significa la formación de partidos más o menos arraigados en el sentimiento popular, con ciertos derechos para pretender dirigir la cosa pública”⁴⁸.

Su doctrina sobre los partidos políticos podía resumirse en una sola frase: *partidos libres en la nación libre*. Creía que “la libertad electoral es sólo un medio para que los partidos cumplan sus fines, Si, pues, los partidos no están bien organizados, si no tienen criterio definido sobre los asuntos públicos, y si no son capaces de expresar fielmente la opinión de sus propios miembros, de nada les servirá la libertad electoral o les servirá únicamente para satisfacer ambiciones personales o intereses de clase o de círculo”. Y ponía especial énfasis en que “la Constitución no quiere partidos personales, no quiere banderías, no quiere facciones; la Constitución quiere partidos de ideas, divididos únicamente por principios” Afirmaba con insistencia el ilustre jurista que “no hay gobierno republicano posible si la libertad de sufragio no empieza a ser ejercida por los ciudadanos dentro de las agrupaciones políticas; es menester, pues, comenzar por el principio: *organizar republi-*

⁴⁸ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., ps. 115/116.

canamente los partidos para organizar republicanamente la Nación”⁴⁹.

Matienzo perteneció a la escuela de Bryce, pero no como servil imitador, sino como discípulo admirable, que recogió la orientación de su maestro y aplicando su entonces revolucionario método al estudio de nuestras instituciones, alcanzó notables resultados. Bien puede considerársele el Bryce argentino.

Así como Bryce fue uno de los primeros especialistas que en el mundo realizó el estudio científico y orgánico de los partidos políticos, vinculándolos a la esencia misma de la dinámica democrática, fue Matienzo el primero que en nuestro país efectuó labor análoga, dedicando muchas de las páginas que escribió y de las lecciones que impartió desde su cátedra, a la exposición de la teoría y la práctica del partido político.

Fue así Matienzo el primer constitucionalista argentino, y uno de los primeros en el mundo, que incluyó en sus cursos sobre la materia un capítulo especial dedicado al estudio de los partidos políticos, dentro de la idea de que el derecho constitucional no podía prescindir de la consideración de estos verdaderos instrumentos de gobierno, que si bien no aparecían mencionados expresamente en las constituciones de la época, constituían rodajes imprescindibles del engranaje del gobierno constitucional. De esta manera, tanto en su libro *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, editado al cumplirse el centenario de la Revolución de Mayo, como en sus *Lecciones de derecho constitucional* publicadas al cumplirse la centuria de la declaración de nuestra independencia dedicó sendos importantes capítulos al estudio de los partidos políticos.

Matienzo coincidía así con las conclusiones de los más prestigiosos doctrinarios que hoy se ocupan científicamente de los partidos. Aun cuando la teoría jurídica de las agrupaciones partidarias se halla en plena elaboración, existe conformidad unánime acerca de que en el actual desarrollo de la ciencia, ya no es posible discutir la función esencialísima que los partidos cumplen en la democracia representativa, cuya dinámica requiere indispensablemente la existencia y el funcionamiento de al menos dos partidos.

⁴⁹ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Temas políticos e históricos*, Buenos Aires, 1916, ps. 157, 260 y 126.

Por eso no sorprende que nada menos que Kelsen afirme que “la democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos”, o que Finer sostenga que “el gobierno representativo es el gobierno de los partidos”, o que Ranalletti enseñe que “la representación política y la elección de un Estado constitucional presupone la existencia de partidos políticos en el país”, o que entre nosotros José Manuel Estrada proclamara desde su cátedra famosa que “la ausencia de partidos es el cretinismo de los pueblos”, o en fin que Avellaneda, en uno de sus discursos magistrales, afirmara que “la existencia de los partidos es indispensable en el régimen constitucional, que necesita autoridad en el gobierno y eficacia en la oposición”.

Creía, con acierto, Matienzo, que “los hombres de 1853, con esa prudencia de que he hecho elogio ya, trataron de no apartarse de los hechos y de respetar las tendencias orgánicas de la Nación Argentina”⁵⁰.

Hondamente preocupado por la desnaturalización que en la práctica de nuestra Constitución ha experimentado la intervención federal en las provincias —que de remedio excepcional y extraordinario para la defensa y garantía de la autonomía local se convierte en recurso fácil y casi ordinario para el allanamiento de las instituciones provinciales—, Matienzo, no conforme con enseñar la buena doctrina constitucional en el libro y la cátedra, cuando ocupó la banca de senador presentó un proyecto de ley reglamentaria de las intervenciones, cuyo art. 1º establecía que “toda intervención del gobierno federal en el régimen interno de las provincias a los fines del art. 6º de la Constitución, será previamente autorizada por ley especial, salvo el caso de que durante el receso de las Cámaras legislativas, las autoridades provinciales amenazadas o depuestas por la sedición o por la invasión de otra provincia, requieran el auxilio del poder ejecutivo nacional, el que intervendrá al solo efecto de sostenerlas o restablecerlas, dando cuenta al Congreso luego que éste se reúna”. Por el art. 2º del proyecto, se prescribía que “a los efectos del art. 6º de la Constitución, habrá lugar a garantizar en una provincia la forma republicana de gobierno cuando el pueblo haya sido privado de elegir directa o indirectamente los poderes públicos o cuando el

⁵⁰ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de La Plata*, cit., p. 72.

poder ejecutivo impida el funcionamiento del poder legislativo". Conforme al art. 3º, "el poder ejecutivo se ajustará estrictamente a las reglas y plazos fijados en la ley especial que se dicta autorizando la intervención en la provincia, limitándose a corregir el defecto indicado en dicha ley por los medios establecidos en la misma". Según el art. 4º, el poder ejecutivo no deberá, por sí ni por medio de sus agentes en la provincia intervenida, crear ni suprimir empleos provinciales ni municipales, ni alterarles sus atribuciones y sueldos, ni celebrar contratos en nombre de la provincia o sus municipios, ni nombrar jueces, ni iniciar pleitos en representación de esas personas jurídicas, ni dictar medidas que requieran una ley con arreglo a la Constitución de la provincia, debiendo limitar su acción a lo que fuese indispensable para guardar el orden y llenar su objeto constitucional".

Matienzo señaló alguna vez la posición que debían mantener los académicos y la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, fijando un sabio criterio que siempre la docta corporación a la que me honro en pertenecer ha sabido cumplir. "Los académicos —decía Matienzo— no vivimos en las nubes, como algunas personas creen equivocadamente. Si a veces nos elevamos sobre el nivel de los intereses y pasiones de la vida diaria, no es para apartarnos de la sociedad terrenal, sino para verla mejor, como los fotógrafos que suben a las alturas o al aeroplano para tomar vistas exactas de la ciudad o del paisaje que desean retratar."

No tuve por desgracia el privilegio de ser alumno de tan eminente maestro. Sin embargo, las circunstancias de la vida me permitieron conocerle de cerca en la última etapa de su excepcional carrera pública. En efecto, en sus postreros años, Matienzo ocupó una banca en el Senado nacional, representando a su provincia nativa. No obstante su avanzada edad, su precario estado de salud y sobre todo la sordera que lo aquejaba, desempeñó su mandato con eficacia y brillo, caracterizándose como en toda su vida pública por su apasionada y celosa defensa de la Constitución. En esa época era yo estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires a la vez que empleado en la Biblioteca del Congreso. Como mi sitio de trabajo estaba muy próximo al recinto del Senado, me

fue posible, muchas veces, escuchar sus discursos. Además tuve el honor de atender con frecuencia sus pedidos de libros, que leía con profunda atención en la sala de lectura de la Biblioteca. Aún hoy conservo el recuerdo de su característica figura, que yo encontraba muy parecida a la del presidente norteamericano Wilson, inclinada durante largas horas sobre las páginas de Story, Watson, Bryce y tantos otros clásicos del derecho constitucional, cuando no, en un breve descanso, meditando sobre complejos problemas institucionales de la Patria.

Como todo verdadero Maestro, supo Matienzo ser leal en su vida pública a los principios rectores de su pensamiento y a las enseñanzas que impartió desde su cátedra. Por sobre los altos méritos de su fecunda y brillante labor en la cátedra, en el libro y en la función pública —que serían más que bastantes para justificar el excepcional prestigio que rodea su nombre—, la lección suprema que el ilustre constitucionalista ha dejado a las sucesivas generaciones de argentinos es la de la fidelidad a los ideales, ya que nunca traicionó ni contradujo en su conducta lo que sostuvo con su pluma o enseñó con su palabra. Lecciones de derecho que nunca debieran ser olvidadas por los jóvenes, aun en las más adversas circunstancias de la vida, cuando el mal pareciera prevalecer sobre el bien, lo material sobre lo ético, y un amargo sentimiento de duda y hasta de descreimiento pretendiera hacer presa de sus corazones.

Recordemos si no su memorable renuncia del ministerio del Interior de la Nación, que presentara el 23 de noviembre de 1923, al entonces presidente de la República doctor Marcelo T. de Alvear. “Excelentísimo señor —comenzaba diciendo—: cuando V. E. tuvo a bien ofrecerme el Ministerio del Interior, creí de mi deber manifestarle que, si el nuevo gobierno había de atenerse a los precedentes que su antecesor dejaba en materia constitucional, especialmente en lo relativo a la intervención federal en las provincias, yo no era el candidato indicado para ese Ministerio, dadas mis opiniones profesadas y conocidas. . . , V. E. me contestó que no se sentía obligado por dichos antecedentes y que estaba resuelto a gobernar en bien del país y de conformidad con la Constitución. En consecuencia, convinimos ambos en que el nuevo gobierno debía ser un go-

bierno normal y, en este concepto, acepté el honroso cargo. El conflicto que se me promueve ahora con motivo de la intervención federal en Tucumán, no es más que un episodio, que yo no puedo resolver del modo que estimo más conveniente al país y al gobierno, porque no cuenta para ello la conformidad de V.E., cuya opinión respeto pero no puedo seguir en este caso sin contrariar mis más profundas convicciones”.

Con todo el respeto debido a este ilustre constitucionalista y hombre público, nos permitimos disentir cuando atribuía a la Constitución Nacional, en gran parte, los males institucionales que ha debido sufrir el país. “Si la Constitución —escribió en 1910— no ha podido, en más de medio siglo, cumplir mejor sus hermosas promesas, es seguramente porque sus medios de acción no son del todo adecuados a los fines propuestos, dentro de las condiciones peculiares de nuestro organismo social. Los políticos militantes achacan todos los males a los adversarios del momento, que suelen ser sus amigos de la víspera o del día siguiente; pero el que mira más fríamente las cosas y no siente perturbado su criterio por intereses transitorios, ni por necesidades de circunstancias, es más benévolo con las voluntades individuales, porque les atribuye menos importancia en el desarrollo de los sucesos, y es más severo con las instituciones, porque su influencia impersonal produce resultados más duraderos y más trascendentales”. Y concluía afirmando: “hay pues, que buscar la raíz del mal en la Constitución misma”⁵¹.

Quizás por la falta de suficientes perspectivas históricas Matienzo culpó de los males institucionales del país a la Constitución, en lugar de trasladar la responsabilidad a su incumplimiento por gobernantes y gobernados. Estamos convencidos de que —como lo dijéramos en repetidas oportunidades— la Constitución Nacional de 1853-1860 es el auténtico y legítimo modelo del Estado Argentino y el instrumento adecuado para la reconstrucción moral, política, social y económica que requiere el país, dentro de cuyo marco amplio y previsor, caben todas las soluciones que exige la profunda y total crisis que nos aflige. Nuestra Ley Supre-

⁵¹ JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, cit., ps. 332/333.

ma continúa respondiendo satisfactoriamente a las necesidades e ideales del pueblo argentino. Su parte dogmática, o Declaración de Derechos, protege plenamente todos los aspectos de la libertad y la dignidad del hombre, admitiendo las concepciones sociales y económicas más progresistas y adelantadas. Únicamente se requiere —nada más, pero también nada menos— que esas políticas sean elaboradas y puestas en ejecución. Su Parte Orgánica consagra principios e instituciones que comportan conquistas irreversibles de la civilización democrática occidental, respaldadas por la historia de toda la humanidad, y acepta asimismo la más profunda modernización que se necesite hacer en sus estructuras —sea en el orden legislativo, ejecutivo o judicial, y en el nivel federal, provincial o municipal— sin necesidad de reforma alguna.

El instrumento para la reconstrucción argentina no requiere pues ser creado, ya que existe: es la Constitución Nacional, violada más que cumplida, muchas veces injustamente vilipendiada, casi siempre olvidada y por pocos conocida y comprendida en su notable excelencia; magnífico instrumento moral y político, que establece el modelo del Estado Argentino, institucionalizando la Doctrina de Mayo, bajo cuya guía y amparo la patria edificó su grandeza y que, como programa básico de su reconstrucción institucional y ética, le señala el único camino que ha de conducirla al sublime destino que fijaron como meta los Constructores de la Nacionalidad, por cuya consecución varias generaciones de argentinos ofrecieron lo mejor de sus existencias, con el aporte de todos los hombres de buena voluntad venidos de todas partes del mundo que, respondiendo a la generosa invitación del Preámbulo, quisieron habitar en su suelo.

Por eso preferimos el juicio que el insigne maestro del derecho constitucional formulara en otra oportunidad, diciendo que la Constitución Nacional “es, sin duda, la obra de mayor sabiduría política que se ha producido en la República Argentina. Contiene la expresión de todos los principios liberales y republicanos que teóricamente han profesado los hombres eminentes y los partidos políticos desde la Revolución de la Independencia y, al mismo tiempo, se ajusta a los hechos consumados y a la experiencia

adquirida en los tiempos agitados que mediaron desde 1810 hasta 1852”⁵².

Coincidió de esta manera con otro gran argentino, Joaquín V. González, quien con indiscutida autoridad de constitucionalista y hombre de Estado, sostuvo que nuestra Ley Suprema 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”⁵³.

Al cumplirse ciento veintisiete años del nacimiento de tan eminente personalidad, que honró el sitial de la Presidencia de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, cumplimos el elemental, grato y honroso deber de señalar a sus conciudadanos y sobre todo a la juventud argentina, el digno ejemplo de una vida, que sin duda habría podido servir de inspiración a Plutarco cuando éste escribió su libro famoso.

⁵² JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, cit., p. 88.

⁵³ JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, ps. 14 y 13.