

ria, ella trae además la conveniencia de mantener el equilibrio armónico que debe existir entre ambos departamentos, facilitando al legislativo la dirección que le corresponde en la política general del Estado. No necesitamos prevenir que no debe confundirse esta práctica con la que trata de hacer compatibles las funciones representativas con las ejecutivas, concediendo la elegibilidad á los secretarios y á otros agentes del ejecutivo. Este es un vicio que destruye la garantía de la división de las funciones y desfigura el sistema representativo. Una cosa es que los secretarios concurren al parlamento como empleados del ejecutivo, para deliberar y no votar y otra muy distinta que puedan ser al mismo tiempo representantes del pueblo.

Segun los principios que dejamos expuestos acerca de la naturaleza del poder legislativo, deben resolverse todas las demás cuestiones de detalle relativas á sus atribuciones y á sus procedimientos, las cuales hemos ilustrado detenidamente en otra parte (*Elementos de derecho público*), sin que haya necesidad de demorarnos en discutir para condenar la práctica tan usada de atribuir una alta jurisdicción política á una de las cámaras, confundiendo el poder de fiscalizar y de acusar que ambas deben tener, como atribución conservadora, con el de juzgar y condenar á los altos funcionarios del Estado, que solo corresponde al poder judicial.

II

DEPARTAMENTO EJECUTIVO.

Sobre organización del ejecutivo, hay tres prácticas en el sistema representativo moderno, que están juzgadas á la luz de la ciencia y de la experiencia: la práctica americana, la inglesa y la francesa.

Claro está que no hablamos de la monarquía, práctica primitiva, que se conserva como un hecho histórico des-

tinado á desaparecer por el desarrollo fisiológico de la sociedad y los progresos del gobierno representativo, segun lo demuestra la historia de este siglo. La monarquía no es un elemento del sistema representativo, y si para poder vivir se ha aliado con él, en la forma de transacción denominada monarquía constitucional, es á trueque de reducir y aun de anular el poder de gobernar del rey, quedando éste como un elemento tradicional conservador *que reina pero no gobierna*, y que por tanto es una rueda inútil, de puro lujo; y que está de más en la máquina gubernamental. Cuando se ha pretendido destruir esta teoría, que es la practicada en la Gran Bretaña, en Holanda, en Bélgica y en Italia, ya sea restableciendo con disfraces y acomodados el antiguo poder real, como lo han hecho los Borbones en Francia, en Nápoles y en España; ya sea reconstruyéndolo francamente como en el imperio napoleónico, cuyo monarca, reconcentrando en sí todo el sistema representativo, ejercía directamente el poder ejecutivo, exonerando, como es lógico, de toda responsabilidad á sus ministros, entonces el ensayo no ha sido consistente; pues la monarquía constitucional no puede subsistir sino á condición de que el monarca no gobierne, porque en esto consiste su naturaleza transitoria y acomodaticia. Los ensayos de los Borbones y de los Bonapartes para modificarla en favor del restablecimiento del antiguo régimen, hayan sido inspirados por el justo temor de que aquella especie de monarquía conduce á la república democrática, lo hayan sido por la ambición de resucitar la monarquía absoluta, buscándole otro acomodo ménos peligroso con el sistema nuevo, de todos modos han producido revoluciones que han derribado los tronos, ó han traído decadencia profunda que ha arruinado á las naciones; pues el desarrollo social moderno y el progreso político, no toleran hoy á los reyes sino á condición de que no lo sean sino en el título, como en la Gran Bretaña y los gobiernos monárquicos que la imitan.

Este fenómeno histórico, que está ya juzgado y condenado por la historia misma, no puede entrar en los dominios de la ciencia moderna, ni como elemento social, que no lo es, por mas que haya alguna clase de hombres que, por simpatías, por creencias ó por especulación, quieran hacer de él un interés social; ni como una ley política ó modo de ser natural, constante y experimental del Estado, por mas que se empeñen en creerlo así los que reniegan del sistema representativo y cierran los ojos al porvenir de la semecracia, única síntesis social y política de la edad moderna. Por esto es que todas las teorías que imaginan los filósofos de la monarquía, ó que forjaban los doctrinarios del reinado de Luis Felipe, son arbitrarias, subjetivas y utópicas, y no han tenido vida, sino mientras han gozado del favor del poder y de la aura pasajera de una popularidad facticia; como la que suelen tener algunas ideas secundarias, la del orden ó la de la legitimidad por ejemplo, cuando el poder político las reviste de cierta importancia que, aunque mentirosa, sea capaz de atraer en su apoyo la opinion.

Dejando á un lado el elemento monárquico hereditario que es un privilegio que solo puede existir en todo su esplendor en la monarquía absoluta, y que para existir en la constitucional, necesita anularse, examinemos desde luego las tres prácticas usadas en el sistema representativo de hoy día para constituir el departamento ejecutivo, y veamos cual es la que mejor corresponde á aquel sistema.

*
*
*

La práctica americana, sistematizada por la constitucion y por todos los publicistas de Estados Unidos, y apoyada en una esperimentacion de un siglo, poco menos, consiste en dar á la constitucion del ejecutivo energía para el ejercicio de sus funciones y seguridad contra

todos sus abusos. Las condiciones de la energía, dice el juez Story, son la unidad, la duracion temporal y proporcionada al buen desempeño, y los poderes competentes. Las de la seguridad contra los abusos son su dependencia del pueblo y la debida responsabilidad. « Un conocimiento comprensivo de los intereses nacionales, observa Kent, en todas sus complicadas relaciones y detalles prácticos, es necesario en la legislatura; y esto demuestra la necesidad de una representacion libre del pueblo, completa y perfecta en el cuerpo legislativo. Pero cuando las leyes sean debidamente sancionadas y promulgadas, solo falta su ejecucion. Nada queda sujeto al arbitrio del ejecutivo: no le corresponde á él deliberar ni decidir sobre la sabiduría y conveniencia de la ley promulgada. Lo que ha sido una vez declarado como ley, bajo las formas prescritas por la constitucion, debe recibir pronta obediencia. Las cualidades requeridas en el departamento ejecutivo son la prontitud, la decision y la fuerza, y es regular que existan estas cualidades cuando la autoridad ejecutiva está limitada á una sola persona, que la desempeña por la unidad de una sola voluntad. La division, la indecision y la demora son excesivamente desfavorables á esa igual y vigorosa administracion de la ley, que es necesaria para asegurar la tranquilidad en el interior y grangearse la confianza de las naciones extranjeras. Todos los gobiernos antiguos y modernos que se han constituido sobre principios diferentes, adoptando un ejecutivo compuesto, han sufrido las malas consecuencias de semejante arreglo, y el interés público ha sido sacrificado ó ha languidecido bajo las inconveniencias de una débil é irregular administracion. En los Estados donde se han ensayado consejos ejecutivos, la debilidad de estos se ha sentido enérgicamente.... La unidad aumenta no solo la eficacia, sino tambien la responsabilidad del poder ejecutivo, pues sus actos pueden ser inmediatamente indagados y su responsabilidad puede ser efectiva. No puede haber ocul-

tacion del verdadero autor, ni en general de los motivos de una medida pública, cuando no hay asociados con quienes dividir ó enmascarar la responsabilidad..... »
(Comm).

En la práctica americana, solo hay un funcionario ejecutivo, cuyos poderes están perfectamente detallados en la constitucion, cuya responsabilidad es espedita y franca en todo tiempo, cuya eleccion es popular y temporal, y cuya duracion está calculada para que pueda realizar vastos proyectos, y para que no alcance á formarse intereses distintos de los del pueblo, ni á perder las eminentes cualidades que le han hecho digno del puesto. Esta hábil organizacion ha dado motivo mas de una vez á los Presidentes para felicitarse de la sabiduría de la constitucion que les dá el poder de hacer el bien, negándoles todo medio de hacer el mal y de apartarse de los términos de su delegacion. Allí no se admiten consejos de Estado, ni ministerios que formen una entidad distinta del Presidente, pues siendo éste el responsable, es lógico que él solo tenga la administracion de los negocios de su responsabilidad. Un consejo está de más si no tiene otra incumbencia que la de ilustrar al Presidente, y solo sirve para desvirtuar la responsabilidad, si tiene un dictámen imperativo ó si su consulta es condicion de los actos del ejecutivo. Se concibe un consejo de gabinete donde hay un rey irresponsable y por tanto se necesita situar la responsabilidad en otra parte, mas no en la organizacion americana. Los secretarios, aunque bien deben tener otra personalidad, como lo exigen ya la opinion y las necesidades políticas, son hoy colaboradores simples, consejeros del jefe en los seis departamentos en que se divide la administracion — el de Estado, el de hacienda, el de guerra, el de marina, el de correos y el del interior, el cual ha venido á ser creado solo en 1849, habiendo además un asesor general del gobierno con carácter consultivo para todos los negocios.

*
**

La práctica inglesa tiene su fundamento y su necesidad en el principio adoptado como base de la monarquía constitucional, pues es congruente con este principio la idea de hacer jefe del ejecutivo, ó primer lord de la tesorería, ó primer ministro, al hombre público que cuenta con la mayoría parlamentaria, dejándole la facultad de elegir á sus colegas de gabinete. Desde que el rey no es el jefe del ejecutivo, es preciso que lo sea el primer ministro, afín de conservar la unidad, en su calidad de representante de los principios de la mayoría, siendo tambien responsable de todas sus medidas de gobierno. Esta práctica concilia la energía del poder en la unipersonalidad del depositario, pero la destruye por la falta de una determinacion precisa de las atribuciones, lo que dá lugar al abuso, y por la falta de un período fijo de duracion en las funciones. Tambien concilia la seguridad en la responsabilidad, mas no en la dependencia del pueblo, en la cual debe estar el jefe del ejecutivo, pues solo se le hace depender de las contingencias de la mayoría parlamentaria.

La lógica del empirismo, que dá vida á esta práctica, ha procurado remediar los peligros de la falta de duracion fija con una inconsecuencia del sistema representativo, cual es la de atribuir al ministerio la facultad de disolver la cámara de representantes, para procurarse mayoría en una nueva eleccion y no quedar á merced de los caprichos de aquella asamblea. Una de dos : ó el funcionario ejecutivo que no debe su eleccion al pueblo, sino á un triunfo parlamentario que suele ser efímero, destruye la representacion nacional, para hacer triunfar su voluntad; ó rehusa este medio extremo y peligroso, que tan de frente contraría la soberanía nacional, y se somete presentando su dimision. En el primer caso el parlamento y por consiguiente el sistema representativo

caducan, teniendo que plegarse á una voluntad suprema; en el segundo desaparece el principio de la division de poderes, que es una garantía contra el despotismo. En este último caso es el cuerpo legislativo el que hace al ejecutivo, ambos quedan unidos, pues las personas que dirigen ó tienen medios de dominar al uno, dominarán tambien al otro, y el sistema representativo deja de ofrecer garantías á la libertad.

*
* * *

Semejante práctica puede ser tolerable como un recurso político provisorio de la monarquía constitucional, donde ésta se adopta sinceramente, con un rey que si no gobierna, ejerce al ménos un poder regulador, segun la expresion de Benjamin Constant. Mas en las repúblicas americanas que han tratado de aliarla con la práctica de Estados Unidos, en un presidente electivo de duracion fija, pero inmune durante su mando, la dependencia del ministerio respecto de las cámaras, produce aberraciones y extravagancias tan contrarias á la una como á la otra práctica. Ó el jefe del ejecutivo depende del pueblo por la eleccion durante un período determinado, siendo francamente responsable por todos sus actos, ó es la obra de mayoría parlamentaria y depende solo de ella, siendo solo á ella responsable, de modo que se confundan los dos poderes : entre estos extremos no caben acomodos, porque cuántos se imaginen traen la perturbacion del sistema representativo, en cuanto se suprime la division de los poderes. En el primer caso, el presidente concurrirá á la formacion de las leyes, por medio de sus secretarios, con la iniciativa parlamentaria, con la participacion en los debates y con el veto suspensivo; pero una vez promulgadas aquellas, nada queda sujeto al arbitrio del ejecutivo. El parlamento es el legislador y el director por medio de la ley, y aun puede influir en la política de la administracion con sus decisiones legislativas, ó ha-

ciendo efectiva la responsabilidad del ministerio, que debe ser solidaria con la del jefe; mas no sujetándolos á su dependencia, ni imponiendo la remocion de los secretarios, por sus actos puramente políticos, pues que estos lo son tambien del presidente y ligan su responsabilidad, base de su independencia. En esta práctica, no se concibe la irresponsabilidad del presidente, y si ella existe, habrá que hacer jefe del ejecutivo á un primer ministro que tenga la mayoría parlamentaria; mas como el presidente tambien gobierna, porque no se ha de limitar á reinar, se introduce un verdadero desorden que no puede evitarse sino con la lógica del imperio napoleónico, segun la cual, siendo el monarca jefe del ejecutivo, que gobierna y es irresponsable, no puede tener sino ministros tambien irresponsables, pues no habría justicia para imponerles responsabilidad desde que dependen de un señor inviolable. La irresponsabilidad del jefe del ejecutivo que gobierna por sí mismo trae necesariamente la de sus secretarios, y esto, que es lo que se quiere salvar en la monarquía constitucional, separando al rey con su inviolabilidad de todo gobierno y dando el poder ejecutivo á un primer ministro responsable é independiente de aquel, es lo que no se evita con la confusion que se hace en las repúblicas oligárquicas.

Aquí se admite un presidente que gobierna como jefe del poder ejecutivo, el cual es irresponsable durante su gobierno, reservando toda responsabilidad para despues de su período; y para salvar la inconsecuencia, se le agrega un primer ministro, ó varios, que son responsables en su ejercicio. ¿Qué ha de suceder? Ó estos obedecen á su jefe y obran de acuerdo con él, como en el imperio napoleónico, en cuyo caso tienen que responder por él, con toda injusticia, como testaférreas : ó siguen el impulso de la mayoría parlamentaria, como en la monarquía constitucional inglesa, prescindiendo del presidente y faltando por supuesto á la constitucion que atribuye á éste el gobierno ejecutivo. Por un lado injusticia,

y por el otro conflicto político, peligros que se procuran evitar en la nueva práctica de las repúblicas oligárquicas, ó reduciendo también á zero la responsabilidad ministerial, ó dando á los ministros una intervencion desvergonzada en las elecciones del cuerpo legislativo para que se procuren una mayoría devota, que simule la práctica inglesa; ó bien finalmente dejándoles entera independencia para que burlen al parlamento cuando pierden su apoyo, sin poder alegar la excusa de su sumision á las voluntades de un jefe irresponsable, como los ministros de Napoleon III, ni la de su inmediata responsabilidad ante un jefe responsable que hace suyos los actos de sus secretarios, como el presidente de Estados Unidos. Esto no es sério, ni responde á las condiciones del sistema representativo, ni mucho ménos á la division de los departamentos del poder político.

Las repúblicas oligárquicas no pueden mantener esta aberracion en presencia del desarrollo social y de los progresos del sistema representativo: tienen que dejar la práctica inglesa relegada al uso exclusivo de la forma de transaccion y de transicion que se llama monarquía constitucional, donde hay un rey que no puede sostenerse sino á condicion de no gobernar, reduciéndose al papel de una reliquia sagrada que se descubre solo en ocasiones solemnes. El sistema representativo reclama la práctica americana como su fórmula en la constitucion del ejecutivo. La organizacion de este departamento debe conciliar la energía y la seguridad en un jefe único, elegido directamente por el pueblo, para un período fijo, responsable por y en su ejercicio, pero independiente en sus actos bajo la garantía de su responsabilidad.

Mediante esta garantía, él depende del pueblo y de sus representantes, sin que tenga que someter su juicio y su conducta como funcionario á las veleidades de la opinion de la comunidad ó de la legislatura; pues, como observa con tanta justicia Story, si es verdad que los principios republicanos exigen que los administradores

obedezcan á la opinion pública, también lo es que ésta en ocasiones es errónea ó extraviada por impulsos transitorios y repentinas excitaciones causadas por las insidias de los partidos ó las arterias de especuladores; entónces es necesario que los gobernantes, bajo su responsabilidad, conserven la independencia necesaria para no sacrificar los intereses permanentes de la sociedad á ilusiones de esta especie. Por la misma razon el ejecutivo no debe estar subordinado en todo tiempo y en cualesquiera circunstancias á las voluntades de la legislatura, pues si esto sucede, se frustran los fines de la division de poderes del gobierno. De nada sirve separar el ejecutivo y el judicial del legislativo, si aquellos han de estar constituidos en una absoluta dependencia del último. « Una cosa es hallarse subordinado á las leyes, y otra muy distinta depender del cuerpo legislativo. La primera está de acuerdo con los principios fundamentales del buen gobierno, la última los viola, y trae de hecho por resultado el reunir todos los poderes en una sola mano, cualquiera que sea la forma de la constitucion. La tendencia de la autoridad legislativa á la absorcion de cualquiera otra es conocida, y se ha visto que ella es irresistible en los gobiernos puramente republicanos. Los representantes del pueblo son demasiado propensos á imaginarse que son el pueblo mismo y se impacientan y aun se disgustan por cualquiera resistencia, venga de donde viniere. Parece que piensan que el ejercicio de los derechos del pueblo por el ejecutivo ó el judicial, es una acusacion contra su sabiduría y una infraccion de sus privilegios. Por tanto si el ejecutivo ha de constituir una rama efectiva é independiente en el gobierno, es necesario darle alguna permanencia de duracion en el oficio y algun apoyo para el firme ejercicio de sus atribuciones. (*Story, on the Constitution, 36.*)

Este último interés es el que desaparece en la práctica inglesa, y el que siendo consultado con exceso en las presidencias oligárquicas, seria destruido infaliblemente,

si aceptáran, de buena fé y sin reservas maliciosas, el arbitrio británico de hacer á sus ministros dependientes de la mayoría parlamentaria.

* *

La práctica francesa es contraria á todos los principios que deben regir la constitucion del ejecutivo, y afortunadamente no es seguida en ninguno otro país, pues en estos últimos tiempos no ha tenido mas imitacion que la ensayada por la revolucion española de 1868. En vano la ciencia ha proclamado, desde Montesquieu y Delolme hasta Tocqueville y Laboulaye, que el ejecutivo debe ser unipersonal, y que cuando se confia á cierto número de personas escogidas por el cuerpo legislativo, peligra la libertad por la confusion de los dos poderes. Los franceses todavía insisten, cada vez que han destruido la monarquía, en mantener una asamblea única para legislar con soberanía absoluta y nombrar de su seno un directorio ejecutivo que es tambien absoluto á su turno, aunque dominado por los dominadores de la asamblea. La escuela liberal francesa no atribuye importancia á la cuestion de la forma del ejecutivo. Los publicistas, tanto los teóricos, como los que se precian de prácticos, discurren que, siendo el ejecutivo el encargado de ejecutar las leyes y de ocuparse de los detalles administrativos de su aplicacion, es natural que se confie por el poder legislativo, en la forma que le convenga, á personas de su eleccion; porque será una garantia contra todo conflicto que el poder ejecutivo sea constituido por una delegacion de la legislatura y esté subordinado á ella, no bajo una constitucion determinada, sino bajo la forma que le dé cada asamblea por el tiempo de su duracion. Así es que unas veces ha prevalecido la forma que atribuye á un ministro independiente la gestion de cada una de las atribuciones ejecutivas, que son susceptibles de definirse separadamente con exactitud, formando entre

todos los ministros un consejo; y otras se ha adoptado la forma de reunir todas estas atribuciones con sus respectivos ministros bajo la direccion de un presidente, pero siempre con dependencia de la asamblea legislativa.

Los resultados de este plan, que destruye la division de los poderes, que tiene todos los defectos de la práctica inglesa sin ninguna de sus ventajas, porque anula el ejecutivo, quitándole su energía y debilitando su responsabilidad, han sido siempre desastrosos. Pero como las lecciones de la historia no aprovechan á los pueblos, cuando sus directores huyen de la ciencia y de la experiencia, ofuscados por un ciego empirismo ó por mezquinos intereses políticos, la Francia no se aparta todavía de los errores tradicionales de su revolucion de 1789; y aspirando á ser republicana, no quiere imitar el modelo experimentado, y pugna por inventar una república de su propia inspiracion. Á la república democrática y social, niveladora y comunista, de soberanía absoluta ejercida por la mayoría numérica, opone hoy la república conservadora, llamada así porque se propone conservar todas las tradiciones absolutistas y absorbentes del viejo régimen, en consorcio con las formas atemperadas de una monarquía constitucional, con un monarca electivo y titulado presidente, cuyo ministerio sea dependiente de la mayoría parlamentaria de una asamblea de soberanía absoluta. Nada de eso se parece al sistema representativo organizado con arreglo á los principios de la ciencia, para alcanzar el gobierno del pueblo por sí mismo.

La reunion franca ó virtual de los poderes legislativo y ejecutivo está hoy condenada por la práctica como una institucion contraria á aquel sistema y á la libertad, aunque haya contado en su apoyo la opinion de algunos sábios. « En ningun caso tal vez, dice Kent, la ilustrada inteligencia de Hume descubrió ménos conocimiento de la ciencia práctica del gobierno, que cuando dió la direccion del ejército y armada como de todas las demás fa-