

cultades ejecutivas á cien senadores, en su Plan de una república perfecta. El de Milton era igualmente quimérico y absurdo, cuando en su pronto y fácil medio de establecer una república libre, depositaba todo el poder ejecutivo, así como también el legislativo en un solo y permanente consejo de senadores. El de Locke era igualmente imprudente, porque en su plan de legislación para la Carolina, daba toda la autoridad legislativa y ejecutiva á una pequeña asamblea oligárquica. Los trabajos legislativos de este grande y excelente hombre parecieron despreciados y olvidados por todos los partidos despues de una experiencia de veinte y tres años, en los cuales se probó que eran, segun Mr. Graham, el historiador, enteramente inútiles é impracticables. » (*Comm. Lec. IV, Gob. and const., etc.*)

\*  
\* \*

La práctica americana rechaza pues esta confusion, y aunque por la nulidad política en que coloca á los secretarios del presidente no facilita la armonía de los dos departamentos, este es un defecto cuya correccion se reclama hoy por la opinion ilustrada <sup>1</sup>. Otras enmiendas

1. Al hablar de la opinion pública ilustrada de Estados Unidos, no comprendemos las extravagancias que á veces suelen aparecer sustentadas por los partidos políticos en contra de todas las sanas tradiciones constitucionales y de las doctrinas tan sábiamente espuestas por los eminentes publicistas de aquel país. Allí como en todas partes tienen necesidad los partidos, como la moda, de *nouveautés*, y abrigan multitud de politiqueros ignorantes y de escritores osados, que unas veces proclaman la anulacion completa del ejecutivo y la centralizacion de todo el poder político in el senado, y otros abogan en favor de los absurdos de los doctrinarios del despotismo, ó de los del socialismo de Francia, ó por las prácticas en la monarquía británica, etc., etc. Afortunadamente ni los extravíos de la opinion, ni los partidos políticos, ni sus excesos prevalecen jamás contra el sólido cuerpo de doctrina constitucional semecrática tan sábiamente construido por los admirables estadistas y los notabilísimos publicistas de aquel gran pueblo.

justamente reclamadas son la de la eleccion indirecta y la de la reeleccion, que autoriza la constitucion.

Los constituyentes de 1787 pretendieron, segun Laboulaye, igualar á todos los Estados en la eleccion presidencial, haciéndoles elegir directamente un número de electores de presidente igual al de sus representantes y senadores en el congreso federal, de modo que la eleccion primaria fuese una delegacion de confianza de la cual usarian los electores de presidente con plena libertad. Pero el pueblo ha comprendido que el voto de confianza de una eleccion indirecta trae por consecuencia necesaria que la delegacion que hacen en un presidente los electores de segundo grado sea, como hemos dicho antes, la expresion de una minoría de la nacion; y ha tratado en la práctica de resumir su derecho de sufragio, convirtiendo á estos electores en simples comisarios para poner en la urna el nombre que les impone y determina, de modo que en el hecho ha demostrado la inutilidad del medio de las elecciones indirectas. De aquí ha resultado, dice Laboulaye, esa especie de industria que ejercen los politiqueros (*politicians*), la cual consiste en agitar á los partidos para comprometerse á votar por determinado candidato, si se les nombra electores, contando con el premio de un empleo; pues los empleos son una moneda electoral con la cual se paga á estos agitadores que hacen nombrar, sin perdonar medios, comisarios de los partidos con el título de electores de presidente. Esta manera de elegir al presidente, que sobre ser desmoralizadora trae el triunfo de las mediocridades políticas, tiene que desaparecer.

La reeleccion es otro fomes de desmoralizacion, que segun recuerda el autor citado, fué condenado por Washington, por Jefferson y por Harrison. El primero creia que el magistrado que abriga la esperanza de ser reelegido no piensa únicamente en gobernar al país, sino en su interés personal, elemento nuevo, egoista que domina el ánimo del gobierno. Jefferson sustentaba que el pueblo

que quiera ser bien gobernado debe procurar que los magistrados que lo presidan estén exentos de esperanza y de temor, y que entiendan que si son jefes de la nacion, es por un término dado, y que no debe introducirse en el gobierno elemento alguno extraño al interés público; pues si se deja á un magistrado político el derecho de hacerse reelegir, en vez de ser servidor del pueblo, querrá ser su dueño, empleando todos los medios de personalizar la política, que solo debe ser nacional. Harrison dirigió al senado un mensaje declarando que uno de los vicios de la constitucion consistía en la reeleccion del presidente y que él se creia en el deber de dar el ejemplo de abstencion. Esta es la opinion mas autorizada, y aunque por circunstancias excepcionales han sido reelegidos hombres eminentes, como Washington, Jefferson, Madison, Lincoln y Grant, no tardará en enmendarse la constitucion, aceptando la recomendacion que en este sentido hizo el presidente Johnson, proponiendo que se fijase en seis años el periodo presidencial, sin reeleccion.

En Estados Unidos, y en los países que imitan su práctica, se elige tambien un vice presidente que sustituye al jefe del ejecutivo temporalmente en los casos de imposibilidad accidental, ó hasta la terminacion del periodo cuando la falta es absoluta, por causa de muerte, acusacion ó renuncia. Para el caso de no poder ocupar el puesto ninguno de los dos funcionarios, una ley de marzo de 1792 lo confiere, mientras se hace la eleccion, al presidente del senado, y en su falta, al de la cámara de diputados.

\*  
\* \*

La cuestion mas difícil de todas las que se relacionan con la organizacion del ejecutivo es la determinacion de sus facultades. Kent ha dicho que « consideradas la naturaleza y extension de las atribuciones necesarias á

este puesto, fué muy árduo constituirlo de modo que fuese seguro y útil, combinando en la estructura de sus facultades una debida proporcion de energia y de responsabilidad. La constitucion tuvo que tomar precauciones para evitar el abuso en la manera de nombrar al presidente, en el término de su empleo, en el preciso y definido limite impuesto al ejercicio de sus facultades y además necesitó hacerlo directamente responsable ante la ley por su mala administracion; pues la inviolabilidad de cualquiera empleado del gobierno es incompatible con la teoría republicana, así como tambien con los principios de la justicia distributiva. El presidente, el vice presidente y todos los empleados civiles de los Estados Unidos pueden ser acusados por la cámara de representantes por traicion, cohecho ú otros graves crímenes y delitos, y una vez convictos ante el senado, son separados de sus empleos. Si por acaso ni el sentimiento del deber, ni la fuerza de la opinion pública, ni la naturaleza transitoria del puesto, no son suficientes para asegurar un fiel cumplimiento del cargo ejecutivo, la cámara de representantes puede detener en su carrera al presidente que use de su autoridad para violar la constitucion ó la ley del país. »

Mas es un error creer, como Laboulaye, que las atribuciones del ejecutivo en la Union Americana son las mismas que se conceden á un rey constitucional, y aun mayores, porque su responsabilidad es tambien mayor. La responsabilidad sería ineficaz, si el presidente tuviera tan latas atribuciones. Se parecen á las de los monarcas las que se le conceden en las pocas presidencias oligárquicas que aun quedan en la América española, y por eso es que tambien se ha cuidado de hacerle irresponsable, á lo ménos durante su ejercicio. A este respecto, observa juiciosamente Florentino Gonzalez en sus interesantes *Lecciones de Derecho Constitucional* lo siguiente: — « Si el poder está reunido en un gobierno central; si la constitucion no declara á favor de los ciudadanos los derechos

absolutos, sino únicamente esos relativos cuyo ejercicio pueden reglar las autoridades constituidas; si todos los que ejercen autoridad en las localidades son nombrados y amovibles por el gobierno central y meros agentes suyos, que no ejercen poder por delegación del pueblo de esas mismas localidades; si el gobierno central dispone de un ejército que puede estacionar en cualesquiera de éstas y emplearlo para hacer cumplir sus órdenes; y si además de esto, el pueblo no tiene el derecho de poseer armas y de llevarlas; entónces convengo en que nada es mas peligroso que declarar responsable al jefe del departamento ejecutivo. Pero es probable que el mismo peligro habrá en hacer responsables á sus ministros. En un gobierno así constituido, la división del poder viene á ser puramente nominal, el carácter de acusador público de la cámara de diputados una burla, y la jurisdicción política del senado, para juzgar y destituir al presidente y á los ministros, palabras sin significación; porque todo se halla á discreción del jefe del ejecutivo, que es el que pone en acción todo el poder concentrado en el gobierno. El presidente hará lo que hizo Monagas en Venezuela en enero de 1848, cuando hizo asesinar por sus esbirros á los diputados que levantaron la voz contra sus abusos y hablaban de exigirle la responsabilidad por ellos. »

La responsabilidad es pues una garantía congruente con todas las demás que se toman para evitar el abuso en la organización y ejercicio del ejecutivo, y no es eficaz como garantía de orden en el régimen político si no se combina, como dice Kent, en la estructura de las atribuciones, en debida proporción con la energía: si ésta se exagera dando al presidente, á pretexto de fortificar la autoridad, facultades análogas á las de un rey en las monarquías constitucionales, la responsabilidad es un peligro para el régimen constitucional; y si la responsabilidad se establece francamente, debilitando demasiado las atribuciones, el ejecutivo será el juguete

del parlamento. El modelo de la debida proporción está en la constitución de Estados Unidos.

\*  
\*\*

El ejecutivo ha de intervenir en la formación de las leyes, en representación de los intereses políticos administrativos, con una acción análoga á la de cada cámara, sin poder anular el acuerdo de ellas, ni intervenir en su organización ó en el arreglo de sus funciones y duración de sus sesiones, sin poder disolverlas, como en las monarquías; y sin estar á su turno, como en éstas, sujeto en su organización propia á las voluntades parlamentarias.

Ha de representar á la nación ante el extranjero, como que es el jefe del Estado en su calidad de administrador de sus negocios y de mantenedor del régimen del derecho, dirigiendo las relaciones internacionales y concluyendo tratados, porque así se combinan, como dice Story, todas las ventajas que proceden de los talentos, informaciones, integridad y deliberada investigación por un lado, y del secreto y presteza por el otro. Pero ningún tratado, cualquiera que sea su objeto y aunque sea accesorio, explicatorio, provisional ó accidental, puede obligar al país si no es deliberado y sancionado como una ley por el parlamento; pues desde que se versan sobre relaciones condicionales, contienen la definición de derechos y obligaciones que no pueden ser definidos sino por el poder legislativo. En Estados Unidos se exige solo el asentimiento de los dos tercios del senado para la aprobación de los tratados, pero esta inconsecuencia ha sido siempre notada por sus publicistas, y sin duda será corregida, arreglándose la enmienda á aquel principio. Excusado es advertir que en la dirección de las relaciones internacionales no se comprende el poder de declarar la guerra y de hacer la paz, que una nación no debe confiar jamás al juicio de su funcionario ejecutivo,

por mas que necesita confiarle su ejecucion; pues solamente ella, por medio de sus representantes, puede juzgar sobre la conveniencia de situaciones tan graves, que entrañan la solucion de tantos derechos y de tantos intereses.

Ha de tener tambien, además de la participacion legislativa que implican las dos funciones detalladas, la funcion administrativa, que es su principal incumbencia y la que por su complejidad presenta las mayores dificultades que ofrece la organizacion del departamento ejecutivo. El poder político del Estado no solo tiene la autoridad de definir el derecho, incumbencia del cuerpo legislativo, para dirigir ó regir las relaciones condicionales de la sociedad, sin avanzarse jamás á atacar los derechos primitivos de la libertad individual, que son la ley de la vida y desarrollo del hombre y de la independencia de todas las actividades sociales. Tiene tambien la autoridad coactiva para hacer cumplir el derecho, sometiendo y moderando los extravios de la iniciativa individual y social, y además le corresponde el poder facultativo para la proteccion de todos los intereses colectivos y fomento de sus progresos. El poder coactivo, en todo lo que no se refiere á la solucion de las contenciones que la iniciativa individual puede sublevar entre los derechos, pertenece al departamento ejecutivo; porque como ejecutor constante de la ley y administrador de los negocios del Estado, debe mantener, y tener fuerza para ello, el régimen del derecho en el orden político y en el social. Como tal, debe participar tambien del poder facultativo en todos los casos que no impliquen la constitucion ó definicion de un derecho, los cuales corresponden al legislativo.

La simple enunciacion de estas distintas funciones del poder político que corresponden al ejecutivo manifiesta, no solo la dificultad que hay para combinarlas en una debida proporcion de energía y responsabilidad, sino además cuán léjos están de resolver este problema la

práctica inglesa y la francesa, y sobre todo los que creen que se puede organizar el gobierno representativo semecrático, invistiendo á un presidente de las atribuciones de un rey constitucional, ó tratando de aliar los acomodos de una monarquía de esta especie con las instituciones del gobierno libre.

\* \* \*

Las funciones administrativas del ejecutivo son pues por su naturaleza coactivas y facultativas, y comprenden: 1° el poder de cumplir y hacer cumplir las leyes en el régimen político y en el social; 2° el de nombrar á todos los funcionarios de la administracion; 3° el de administrar la recaudacion é inversion de los impuestos que forman el tesoro público; y 4° el de gobernar la fuerza pública. Veamos como se combinan en la práctica americana la energía con la responsabilidad, cada una de las cuales corre por su cuenta y en un perfecto desorden en los gobiernos de privilegio á que corresponden las demás prácticas conocidas.

1° El cuidado de que se cumplan fielmente las leyes supone la facultad de facilitar su ejercicio por medio de órdenes y decretos que no definan primitivamente un derecho ni alteren los definidos en la ley; supone la de someter á juicio á los desobedientes, y la de emplear la fuerza pública para reprimir á los que hagan armas contra el régimen político ó contra la ejecucion de las leyes, hasta reducirlos á la obediencia y someterlos á la administracion de justicia. El régimen político ha de ser igual en todas las unidades locales de la nacion, y el ejecutivo debe mantenerlo por la fuerza contra las rebeliones que lo alteren, sea con el objeto de modificarlo subversivamente, sea con el de resolver desavenencias entre varias localidades, cuya solucion no puede corresponder sino á la justicia ordinaria. La intervencion del ejecutivo en este último caso es incondicional en los Estados Uni-

tarios, pero en los federales necesita ser reclamada por la legislatura, y cuando no pueda ser convocada, por el ejecutivo de la seccion, puesto que sin esta garantía las jurisdicciones locales podrian ser invadidas por el ejecutivo nacional en sus atribuciones. En algunas repúblicas, que imitan á las monarquías, se dá en estos casos al ejecutivo la facultad de suspender la constitucion, quedando así la estabilidad del régimen político á la voluntad de una dictadura que lo destruye. En otras se le dá solamente la de suspender las garantías de la libertad individual, lo que siempre es una inconsecuencia destructora de la base primordial de toda constitucion libre, que consiste en dejar fuera del alcance del poder político los derechos de aquella libertad. En las sociedades modernas no es posible resucitar aquella reminiscencia de las imperfectas repúblicas antiguas tan cariñosamente mantenida por el viejo régimen de las monarquias. No puede haber perturbacion alguna del órden político ó social que autorice la violacion de aquellos derechos absolutos en un gobierno cuya constitucion prohiba al cuerpo legislativo dictar leyes acerca de ellos, y cuyo ejecutivo tenga los medios coactivos ordinarios para reprimir los excesos de iniciativa individual y someter á juicio á los que los cometen. La constitucion americana se limita á dar al congreso (art. 1º. Sec. IX, n) la atribucion de suspender el privilegio de libertad personal, acta de *habeas corpus*, cuando en los casos de rebelion ó invasion lo requiera la seguridad pública; pero tan enorme facultad no se pone en ejercicio, ni aun, en los mayores conflictos, pues basta la administracion regular para conservar el régimen legal.

2º Los publicistas americanos convienen en recomendar como el medio mejor y mas ventajosamente experimentado para el nombramiento de los empleados de la administracion el establecido en la constitucion, la cual, confiere esta facultad al presidente con la aprobacion del senado. Prescindiendo de la imitacion viciosa

de la práctica inglesa que hace esta constitucion, confiéndole tambien el nombramiento de los empleados del departamento judicial, poder que debe ser independiente en su organizacion y en sus funciones, no cabe duda de que la intervencion del senado es una garantía contra los abusos que puede cometer el jefe del ejecutivo para formarse, por medio de los empleos, una cohorte de adeptos unidos por intereses individuales, cuya influencia corruptora destruyera toda dignidad y pureza en la administracion, y debilitara toda responsabilidad, sustituyendo al órden legal el interés oligárquico de un círculo ó faccion. Este peligro no es tan inminente en el régimen federal, desde que los empleos de las jurisdicciones locales no dependen del poder central; pero lo es, y muy grave, en los gobiernos unitarios, sobre todo en aquellos que, imitando la centralizacion inventada por Napoleon I, tan prolijamente consolidada por Luis Felipe, para restablecer el imperio absoluto bajo las formas de una monarquía constitucional, convierten la administracion en una *oficinocracia*, que Mill considera como el sistema mas invasor de la libertad. Este escritor no quiere semejante centralizacion para el gobierno unitario de su patria. « Toda funcion nueva, dice en su libro *On Liberty*, atribuida al gobierno, aumenta la influencia que ejerce, y le adhiere todas las ambiciones, todas las concupiscencias. Si los caminos, los ferrocarriles, los bancos, los seguros, las grandes compañías por acciones, las universidades, los hospicios llegaren á ser otros tantos negociados del poder; si además las administraciones municipales y las oficinas que de ellas dependen llegaren á ser otros tantos departamentos de la administracion central; si los *empleados* de todas estas empresas diversas fuesen *nombrados* y pagados por el gobierno, si les fuese necesario esperar solo del Estado su progreso y su fortuna, ni la libertad de la prensa, ni la constitucion popular de nuestra legislacion podrian impedir que la Inglaterra dejase de ser libre. Mientras mas ingeniosa y

eficaz fuese la máquina administrativa, tendría mas inteligencia y energía, y el mal sería mayor. »

El modelo de esta descripción de la omnipotencia del ejecutivo estaba para el escritor inglés en el gobierno centralizado de Francia, que algunas repúblicas unitarias de América han copiado para revestir á la moderna las antiguas dictaduras de su época colonial, conservando sus vireyes ó capitanes generales con el título de presidentes, y agregándoles algunos aparatos representativos, como los congresos en que juegan al parlamentarismo. Mas los partidos conservadores que mantienen en Europa y América este mecanismo inconsistente y contrario al desarrollo fisiológico de la sociedad moderna, atribuyéndose con cándida jactancia los progresos inevitables de este mismo desarrollo que comprimen, obedecen por fortuna á una ley en virtud de la cual son arrastrados por el progreso social, y se ven precisados á reclamar y verificar la reforma de aquel mecanismo, para convertirlo en una organización política que corresponda mejor á sus intereses dominadores, que defienden á nombre de la religion, y del derecho. La acción de esta ley histórica se comprueba, á nuestro juicio, con tanta frecuencia en la edad moderna, que no es aventurado augurar una victoria mas ó menos completa de la práctica americana sobre el mecanismo de la centralización administrativa.

La escuela liberal de Francia ha hecho valer sus principios sobre esta materia hasta el punto de que los legitimistas y conservadores no se atreven á mantener sus antiguas prácticas, sino á pretexto de la seguridad pública en el momento de transición en que se encuentra el Estado. La fórmula mas precisa de aquella escuela se reduce á establecer que — en el orden de ideas en que se encuentra colocada la Francia es necesario reducir cuanto sea posible las atribuciones del poder ejecutivo central, por dos motivos : en primer lugar porque es el único que puede seriamente poner en peligro de un golpe

la libertad de los ciudadanos; en seguida porque, exigiendo su constitucion numerosas delegaciones, es el poder que está mas expuesto á ser siempre el mas imperfectamente constituido. « Por este último motivo no se puede admitir nada que se parezca á lo que se llama *centralización administrativa*, porque el poner en tutela á los funcionarios locales trae por efectos : — 1º, el hacer decidir los negocios locales por la gente ménos competente para conocerlos bien, desde que está alejada, y la ménos responsable, puesto que no tiene, como los habitantes ó contribuyentes, ningun interés en las soluciones cuyas consecuencias no padece; — 2º, el de mezclar y confundir las responsabilidades de tal manera que jamás se puede saber quién, ó los funcionarios locales ó los centrales, es el verdadero autor de una medida, quién debe cargar con su honor ó su vergüenza : — 3º, el de habituar á los ciudadanos á no discutir francamente por razones de interés público los negocios comunales y á solicitar en la sombra por medios poco honorables, frecuentemente á los hombres de oficina, poder anónimo é irresponsable. — Tampoco se puede admitir en adelante el privilegio establecido á favor de los funcionarios públicos por el artículo 75 de la constitucion del año VIII, no solamente porque es una violación manifiesta del principio de igualdad, sino porque él destruye la responsabilidad mas justa y mas útil al buen orden que puede existir — la de los funcionarios públicos. (Courcelle-Seneuil, *l'Héritage de la Révolution*, 1872.)

Es pues incontrovertible que la atribución del ejecutivo para nombrar empleados debe limitarse, aun en los gobiernos unitarios, á las funciones de la administración ejecutiva general, sin comprender las del poder judicial, ni las de la administración local.

3ª Es una máxima indiscutible que un buen Estado de la hacienda pública es condición indispensable de un gobierno vigoroso. Pero la constitucion de Estados Unidos atribuye exclusivamente al congreso, y por con-