

se hallará siempre en capacidad de desempeñarlo. Por esta razón, todas las Constituciones tienen cuidado de asegurar la sucesión en el poder. Si así no fuese, la nación correría riesgo de quedar acéfala, por cualquiera circunstancia de las que ponen término á la vida del hombre ó lo inhabilitan para ejercer las delicadas funciones del gobierno. Demanda también esta precaución la seguridad misma de la persona que ejerza el poder, cuya vida pudiera correr riesgo mayor de ser atacada por los que quisiesen poner el país en confusión y desorden, si solamente hubiera que hacer desaparecer un individuo para dejar acéfala la nación. En las monarquías, está siempre cuidadosamente establecida la sucesión en el poder, y se dice que el rey no muere aunque haya fallecido: *Le roi est mort, vive le roi!* decían los franceses. En las repúblicas se ha cuidado de la misma manera de asegurar la sucesión en el mando. En unas partes se nombra un vice-presidente, que sustituye al presidente en todas las cosas, y se establece que otros funcionarios suplían la falta de aquel en casos determinados. En otras, se nombran dos, tres ó cuatro personas que suplían la falta en el orden que se les designa, y no se nombra vice-presidente. ¿Cuál sistema es preferible?

En mi concepto, el adoptado por los Estados Unidos, que eligen un vice-presidente de la misma manera que el presidente, y que debe durar por el mismo tiempo que él. Es conveniente que, en caso de faltar el presidente, entre á ocupar su puesto otro individuo elegido por la nación misma y á quien por lo mismo cree digno de regir sus destinos.

El mismo arreglo se ha adoptado en la república argentina, y mientras no ocurra el caso de que el vice-presidente tenga que suplir la falta del presidente, preside el Senado, como en los Estados Unidos, pero sin tener voto decisivo sino en los casos de empate. Nadie mejor que un funcionario elegido por toda la nación puede ser llamado á decidir una votación cuando los representantes de los Estados están divididos por iguales partes.

## LECCION XXVII

Extensión de los poderes del departamento ejecutivo. — Conservación del orden interior. — Revisión y conmutación de las penas impuestas por las leyes.

El departamento ejecutivo es, como he dicho antes, el gobierno eficiente de la sociedad, porque es el que ejerce constantemente acción práctica sobre ella. Sus funciones son hacer efectivos los preceptos del legislador y administrar según ellos los intereses que la comunidad ponga al cuidado de los que ejercen el poder. Son tan varias como los objetos á que debe extenderse el gobierno general ó el local, según que se trate de uno ú otro; y para que los ejerza cumplida y fructuosamente, debe estar revestido de poderes competentes.

De la misma manera que lo hemos hecho al tratar de la extensión de los poderes del departamento legislativo, hablaremos solamente de los que deben concederse al ejecutivo del gobierno general; pues determinados los que este puede ejercer y los límites dentro de los cuales puede hacerlo, queda por lo mismo entendido que las demás facultades ejecutivas corresponden á los gobiernos seccionales ó domésticos.

En seis capítulos pueden clasificarse los negocios á que es necesario que atienda el departamento ejecutivo del gobierno general de una nación: 1º Orden interior general; entendiéndose por tal la conservación de la buena armonía entre los Estados, provincias ó secciones territoriales, de la forma de gobierno que estas deban establecer para el ejercicio del poder que se les reserva, y la observancia de las leyes generales, tanto por los gobiernos de los dichos Estados, provincias ó secciones, como por los ciudadanos particulares; 2º La formación y conservación de las relaciones con las naciones extranjeras, y los medios para

ello; 5° La administracion y percepcion de los impuestos y rentas con que haya de atenderse al pago de los gastos públicos nacionales y de las deudas que haya sido necesario contraer; 4° La direccion y empleo de la fuerza pública necesaria para la defensa exterior y para mantener la obediencia á la autoridad nacional en los casos en que sea necesario exigirla por medios coercitivos; 5° Participacion en la iniciacion y discusion de las leyes, en los términos que hemos indicado al tratar del departamento legislativo; y 6° Nombramiento y remocion de los empleados necesarios para atender á los negocios de la competencia del departamento ejecutivo.

A estos seis capítulos pueden reducirse las materias que han sido objetos determinantes de los poderes que dan al presidente de los Estados Unidos las secciones 2ª y 3ª del artículo 2º de la Constitucion, y los veinte y dos incisos del artículo 86 de la ley fundamental argentina, á los cuales puede agregarse el artículo 6º por la parte que, como veremos mas adelante, puede tocar al ejecutivo en llevar á efecto sus disposiciones<sup>1</sup>.

Siguiendo el orden de la clasificacion que acabo de hacer, veamos qué poderes conviene delegar al departamento ejecutivo para atender á la administracion de cada uno de los negocios enumerados, á fin de que puedan realizarse prácticamente los propósitos con que ha sido instituido.

#### 1º Orden general interno.

Cada gobierno doméstico de una localidad puede mantener el orden interior dentro de los límites de su jurisdiccion respectiva, y en todas las secciones del territorio de una nacion puede haber orden local, sin que por eso exista orden general en toda ella; porque los gobiernos seccionales, en vez de vivir en buena armonia unos con otros, pueden estar en graves desavenencias y aun servirse de la fuerza unos contra otros. En este último caso,

<sup>1</sup> Elimino de la clasificacion la religion, el patronato y las relaciones con el jefe de la Iglesia católica ó de cualquiera otra; porque, como lo he demostrado hablando sobre la libertad religiosa, es absurda la ingerencia del gobierno en estas materias, é incompatible absolutamente con las instituciones libres. Esas son cosas que debe reglar el individuo segun su conciencia, no los gobiernos.

el gobierno general debe poseer los medios de evitar colisiones sangrientas entre las jurisdicciones locales; el ejecutivo debe estar armado de poder bastante para contener al agresor y obligarlo á que busque la reparacion de los agravios que den motivo á la agresion ante la justicia nacional, quien, como veremos mas tarde, debe ser la encargada de dirimir sus controversias. Debe el ejecutivo estar facultado para servirse de la fuerza pública con este objeto, y el de someter á juicio, ante la justicia nacional, á los que se hayan hecho culpables de esta perturbacion del orden general. De la misma manera puede proceder con los que hagan armas para destruir el gobierno general ó impedir la ejecucion de sus leyes. Son poderes consiguientes á su carácter de ejecutor de ellas, y sin los cuales el propósito de conservar el orden general no podria realizarse. Tan evidente es la necesidad de que los posea, y la congruencia de ellos con la naturaleza de una Constitucion federo-nacional, que no hay necesidad de muchas reflexiones para demostrarlas. A primera vista resulta la imposibilidad de que la union entre las diferentes partes de una nacion se conserve, si no existiese una autoridad superior con poder y fuerza bastante para mantener en buena armonia á los que deben estar unidos y castigar á los que la perturben.

Pero si es indisputable que el ejecutivo debe estar provisto de poderes suficientes para intervenir en las jurisdicciones seccionales, con el objeto de proteger á unas contra las agresiones de otras, y para hacer ejecutar las leyes generales, no es tan claro que deba tambien tener esos poderes para inmiscuirse en arreglar diferencias políticas puramente internas de las jurisdicciones locales.

Dos casos pueden suceder en que se perturbe el orden interior, y en que tanto la Constitucion de los Estados Unidos (seccion 4ª, art. 4º), como la argentina (art. 6º) autorizan la intervencion del gobierno general en los negocios internos de un Estado ó provincia, sin determinar cual de los departamentos del gobierno es el que debe intervenir. La disposicion de la Constitucion americana dice así: « Los Estados Unidos garantizarán á cada Estado en esta Union una forma de gobierno republicano,

y protegerán á cada uno de ellos contra invasion; y á peticion de la legislatura, ó del ejecutivo (cuando la legislatura no pueda ser convocada) contra violencia doméstica.»

Nada tengo que decir contra la competencia del ejecutivo para llevar á efecto por sí la parte de esta disposicion que ordena se proteja á los Estados contra invasion. El hecho de una invasion es una violacion evidente de los derechos de un Estado, y debe ser reprimido en el momento que ocurre por el que tiene á su disposicion la fuerza destinada á conservar el órden general. En las operaciones que el ejecutivo realice para repeler esa invasion, no hay riesgo de que se ingiera en los negocios internos del Estado protegido.

Pero no sucede lo mismo en los otros dos casos, á saber : cuando se cambia la forma de gobierno republicano, ó los que ejercen el poder son depuestos por la sedicion, ó amenazados por ella.

Es indudable que, al constituir una nacion distribuyendo el poder entre un gobierno general y gobiernos seccionales, sobre un plan igual ó semejante al de la Constitucion federo-nacional de los Estados Unidos, debe disponerse que las secciones territoriales establezcan gobiernos homogéneos con la forma del gobierno nacional. Mas todavía, en un pais que adopte una Constitucion calcada sobre un modelo semejante — único apto para realizar la democracia representativa en una nacion extensa — es necesario que el gobierno sea republicano. Una Constitucion de gobierno federo-nacional, no es posible entre secciones territoriales regidas por gobiernos de diferentes formas, ni entre las que sean regidas por monarcas ó aristocracias, que ejerzan el poder por derecho propio. El antagonismo entre los diferentes gobiernos, á causa de sus formas, destruiria pronto la armonia que debe reinar entre las secciones territoriales que formen la nacion, en el primer caso. En el segundo, no es posible introducir en el gobierno el elemento nacional, porque no habrá en él representantes del pueblo, sino de los monarcas ó aristócratas que gobiernen las localidades, quienes representarán la voluntad de los reyes ó aristocracias de quienes sean voceros, no la vo-

luntad popular. Tal union deleznable será una confederacion de Estados que no formarán una nacion con iguales tendencias y propósitos, como los Estados Unidos, porque los habitantes de esos Estados no tienen en la forma de gobierno medios de asimilarse, y acordarse sobre todo lo que les interesa, como los tienen los de los que forman la Union americana.

Tal es la necesidad de que las instituciones políticas sean homogéneas entre las jurisdicciones seccionales que formen una nacion sobre el plan de la anglo-americana, que la última sangrienta guerra que los Estados Unidos han tenido que sufrir, no ha tenido otro origen que la anomalía de existir la institucion de la esclavitud en los Estados del Sur, lo que daba á sus gobiernos un carácter aristocrático, que estaba en perpetuo antagonismo con las democracias del Norte y el Oeste, y con la Constitucion nacional. Los Estados del Sur lucharon constantemente por extender la detestable institucion, y someter á los del Norte y el Oeste á las leyes que ideaban para sostenerla. De aquí las resoluciones nulificadoras de la Carolina del Sur en 1832 y 33, que casi hicieron estallar desde entonces la guerra civil. De aquí los escandalosos manejos y atentados de los esclavistas del Estado de Missouri en Kansas, y la mas escandalosa complicidad con ellos de los presidentes Pierce y Buchanan<sup>1</sup>, elevados á la primera magistratura por la influencia de los Estados del Sur. De aquí, en fin, la tremenda y encarnizada contienda que inundó en sangre la América del Norte durante cuatro años.

Es, pues, indispensable que en una nacion regida por un gobierno federo-nacional, los Estados, provincias ó jurisdicciones locales, sean regidas por instituciones republicanas representativas homogéneas, como condicion de union y buena armonia entre ellas. Y el gobierno nacional tiene, por consiguiente, que velar en que esa homogeneidad de las instituciones se conserve. Puede por lo mismo intervenir para hacer establecér un gobierno

<sup>1</sup> Los que deseen instruirse sobre los sucesos de Kansas, que puede decirse fueron el prólogo de la guerra de secesion, pueden ver una relacion de ellos en la obra intitulada « *A sketch of the History of the United States*, por J. M. Ludlow, Londres 1862.

republicano en el Estado, provincia ó seccion territorial que no llene esta indispensable condicion para que pueda ejercerse el poder reservado á las jurisdicciones locales, á fin de atender á sus peculiares intereses.

Indudablemente es el ejecutivo quien tendrá que hacer efectiva en un Estado ó provincia la obligacion de establecer un gobierno de forma republicana. Pero ¿es el ejecutivo á quien debe tocar resolver si el gobierno que se establezca en una provincia ó Estado es de la forma republicana requerida?

No, en mi concepto. El poder de calificar la naturaleza del gobierno que constituya una seccion de la nacion, no es de ningun modo ejecutivo; y ademas, seria muy peligroso ponerlo en manos del encargado de ese departamento del gobierno, que siendo el mas expuesto á tentaciones de usurpacion, podria promover disturbios que trajesen por consecuencia cambios en el gobierno, que él calificaria como consistentes con la forma republicana, porque daban facilidades para la realizacion de sus pretensiones, aunque se hubiesen hecho violando todos los principios. Basta leer la historia de los ruidosos sucesos de Kansas durante el período de los presidentes de los Estados Unidos Pierce y Buchanan, que tan funestos fueron para aquel pais, para convencerse del peligro que habria en dar al jefe del ejecutivo intervencion en calificar si el gobierno que se establece en un Estado es de la forma requerida. Sabido es el empeño que aquellos dos presidentes tuvieron en admitir como Estado de la Union el territorio de Kansas, bajo la Constitucion espúria redactada por la convencion que nombró la minoría de esclavistas del Missouri, establecidos en él, en la cual se autorizaba la detestable institucion de la esclavitud, con expresa violacion de la ley de compromiso, y á pesar de que la mayoría de los habitantes se habian pronunciado en sentido contrario. Pierce y Buchanan pretendian así conservar el predominio del partido esclavista á que pertenecian, y favorecer sus pretensiones de supeditar á los republicanos, de manera que fuesen incapaces de fomentar el progreso de las instituciones libres.

En mi concepto, el poder de ratificar la naturaleza del gobierno

que se establezca en un Estado ó seccion territorial de una nacion cuyo régimen es federo-nacional, solo puede atribuirse, sin riesgo de que abuse de él, al Congreso nacional. El departamento legislativo, por razon de su Constitucion, no está expuesto á tentaciones de pervertir en los Estados las instituciones republicanas, y ademas la declaracion de la conformidad ó disconformidad de un gobierno que se constituya, con el sistema republicano, es mas bien de naturaleza legislativa que ejecutiva.

El ejecutivo debe limitarse, en este caso, á dar efecto á la declaracion que haga el legislador, haciendo cesar las autoridades que se hayan establecido conforme á la Constitucion que se haya declarado inadmisibile, y rigiendo el Estado ó provincia como un simple territorio, hasta que llene la condicion de constituirse debidamente.

Esta es la única intervencion que en esta materia puede concederse sin peligros al departamento ejecutivo. Autorizarlo para hacer otra cosa, es comprometer el sistema politico, poniendo en manos de un hombre los medios de falsearlo en su provecho.

En el caso de sedicion ó rebelion, que tenga el efecto de depouer á las autoridades constituidas, la Constitucion americana y la argentina autorizan tambien la intervencion del gobierno general, la primera á requisicion de la legislatura, ó del ejecutivo (cuando esta no pueda ser convocada) y la segunda á peticion de cualquiera de ellos. Ni la una ni la otra dicen quién debe decretar la intervencion; pero en ambos paises se ha entendido que es el ejecutivo quien puede hacer esto, y llevarla á efecto.

Rechazo la forma de gobierno puramente federal, en que no hay relaciones entre los confederados sino en su carácter de Estados, y en que los ciudadanos de estos no son individuos del pueblo de una nacion formada de todos ellos, como los Estados Unidos. Quiero que el gobierno nacional tenga accion no solo sobre los Estados, sino sobre los ciudadanos de cada uno de ellos, como individuos de una misma nacion, y que por sí y por medio de sus agentes propios pueda obrar sobre estos individuos, en todo aquello que la Constitucion declare de competencia del gobierno general.

Pero creo perjudicial que se dé intervencion á este en restablecer las autoridades que sean depuestas por la sedicion. Esta disposicion de la Constitucion americana, que desgraciadamente se ha copiado en otros paises, fué una consecuencia de la que dejó subsistente la detestable institucion de la esclavitud. Fué para tranquilizar á los dueños de esclavos, que se prometió á los Estados que el gobierno general prestaria mano fuerte á sus autoridades, para sostenerlas contra la sedicion; porque los esclavistas temian que los negros pudiesen sublevarse contra ellos. Sin esa circunstancia, jamás se habria pensado en dar al gobierno general semejante intervencion en las cuestiones internas de los Estados. Ella es no solamente incompatible con los principios sobre que se funda el gobierno republicano que aconseja que se deje á los que tienen el derecho de constituir un gobierno y elegir sus mandatarios el poder de conservarlos ó no en sus puestos, sino sumamente peligrosa, porque se pone en manos del ejecutivo un arma de que puede abusar para causar los mas graves trastornos, en lugar de servirse de ella para fines útiles y favorables al orden y la libertad. Puede suceder muchas veces (y hay certidumbre de que así ha sucedido en algunas partes) que el mismo jefe del ejecutivo nacional fomente las sediciones en algun Estado ó provincia, para hacer deponer sus autoridades y tener ocasion de intervenir. Podria citar casos; pero cualquiera que conozca la historia de los Estados Unidos de Colombia, y la de la República argentina, podrá señalar varios de esta especie, en que la mano del ejecutivo nacional ha sido visible para fomentar las sediciones que él mismo habia de ser llamado á apaciguar.

Creo, por consiguiente, que de ninguna manera debe una Constitucion autorizar la intervencion del gobierno nacional, para proteger á las autoridades de los Estados contra violencia doméstica. Poner en sus manos tal facultad, es darle los medios de anular completamente las ventajas de la descentralizacion del poder.

Comprendo la intervencion que el presidente, general Jackson, estuvo dispuesto á llevar á efecto en 1852 á 53 en el Estado de la Carolina del Sur, para hacer ejecutar las leyes que el gobierno nulificador de aquel Estado pretendia dejar sin efecto. Comprendo

la que pudiera efectuarse para restablecer en su puesto á un juez federal, á un *marshall*, á un colector de rentas nacionales, que hayan sido depuestos por la sedicion ó por autoridades de un Estado. El gobierno nacional debe tener poder bastante para todos los actos relativos á los negocios que él puede reglar.

Pero no parece absurdo que el gobierno nacional se ingiera en restablecer empleados domésticos que el pueblo del Estado ha depuesto. Un Estado se encuentra, bajo este respecto, en las mismas condiciones con el gobierno nacional, que una nacion extranjera respecto de otra. La ingerencia del uno en los disturbios domésticos del otro, es tan peligrosa en uno como en otro caso. Se corre siempre el riesgo de que se preste auxilio, no á los que defienden la buena causa, sino á los que han atropellado las libertades de los ciudadanos y los derechos del pueblo. El partido mas seguro es dejar que los ciudadanos decidan estas cuestiones entre ellos mismos. Las sediciones serán así menos frecuentes, porque los gobernantes serán mas medidos en su conducta; no provocarán aquellas con sus abusos de autoridad, y no habrá lugar al escándalo de que el ejecutivo nacional aliente á los descontentos con algun mandatario, prometiéndoles que no atenderá las solicitudes de intervencion que aquel le dirija, como ha sucedido algunas veces.

Para restablecer el orden alterado, en los casos en que el ejecutivo tenga necesidad de intervenir en ello, puede haber necesidad de tomar medidas extraordinarias y suspender las garantías constitucionales en los lugares que sean teatro de operaciones militares. Puede ser necesario dar al jefe del gobierno mayor autoridad que en los tiempos comunes, porque las circunstancias así lo demanden. Los antiguos romanos apelaron muchas veces al recurso de nombrar un dictador para que restableciese la paz interior alterada, y en los tiempos modernos los encargados del ejecutivo, en Inglaterra y los Estados Unidos, son investidos del poder de suspender algunas de las garantías que la Constitucion concede á los derechos de los ciudadanos. Generalmente se hace esto con acuerdo del Parlamento, en la Gran Bretaña, y del Congreso en los Estados Unidos; pero tambien tiene el ejecutivo que