

á este respecto, y ella puede ser muy peligrosa. Las razones para quitar al ejecutivo toda facultad de perdonar faltas de esta clase, son tan óbvias, que creo innecesario exponerlas. Ellas ocurren al momento en que se piensa en el abuso que de tal poder puede hacerse para promover atentados contra el Cuerpo legislativo.

LECCION XXVIII

(Continuacion). — Formacion y conservacion de las relaciones exteriores.
— Percepcion, administracion é inversion de los impuestos y rentas nacionales.

2º El segundo capítulo de la clasificacion que hice en la leccion anterior de los negocios de la competencia del departamento ejecutivo, comprende la formacion y conservacion de las relaciones exteriores.

El encargado del departamento ejecutivo, que es el gobierno en accion permanente y visible, es quien representa la nacion para con los pueblos extranjeros y quien con mas ventajas puede entenderse con ellos respecto de todos los negocios que tengan relacion con las relaciones de amistad, comercio y cualesquiera otras que con ellos puedan establecerse. Si en todos los paises se observasen siempre los principios de la ciencia social en todos sus ramos, y en consecuencia sus instituciones, basadas en ellos, garantiesen igualmente á todos los hombres las libertades y derechos que la justicia y la conveniencia bien entendidas aconsejan les sean asegurados, las relaciones entre las diferentes naciones serian muy fáciles y los gobiernos tendrian poco que hacer para conservarlas. El derecho internacional privado seria el mismo en todas partes, las leyes de impuestos serian conformes á los principios de la ciencia económica, y la legislacion civil y penal, fundadas sobre los preceptos de la justicia y los sentimientos de fraternidad que la moral inspira á los hombres, no harian diferencias entre el nacional y el extranjero para el goce de los derechos y libertades que pueden ser comunes á todos, y no hay necesidad ni razon de que sean inherentes y exclusivos del ciudadano. Pero desgraciadamente no es este el caso, y cada nacion adopta arreglos diferentes; y en consecuencia es necesario que

sus gobiernos se entiendan entre sí para asegurar á los ciudadanos de los países que rigen el goce, en los demas, de ventajas que se cree conveniente disfruten. Hay que cuidar igualmente de que las libertades, derechos y ventajas que las leyes de otro país, ó los convenios hechos con él, hayan concedido al extranjero, se hagan efectivas.

De aquí la necesidad de arreglar, por tratados ó contratos públicos con las demas naciones, los términos en que las partes contratantes mantendrán sus relaciones, y la de tener en los países extranjeros agentes ó ministros que celebren esos contratos públicos ó velen sobre su observancia. Pero el poder de hacer estos tratados, y de nombrar estos agentes, es demasiado importante y ocasionado á abusos que pueden comprometer aun la soberania é independencia de la nacion; á causa de esto, hay dudas sobre el departamento del gobierno al cual convenga delegarlo. « Que el gobierno nacional es quien debe tener este poder, dice Story¹, parece irresistiblemente establecido por todos los argumentos deducidos de la experiencia, de la política y de un exámen estricto de los objetos del gobierno. Es difícil circunscribir este poder dentro de ciertos límites definidos, aplicables á todos los tiempos y circunstancias, sin desmejorar su eficacia ó frustrar sus fines. Por esta razon lo ha hecho general é indeterminado. Sin embargo, esta misma circunstancia hace altamente importante que sea delegado de tal modo y con tales precauciones, que den la mayor seguridad de que será ejercido por hombres los mejor calificados para el objeto y del modo mas conducente al bien público. En tal concepto, se presentó en la convencion la cuestion: ¿á qué cuerpo debe delegarse? Podria haberse delegado al Congreso, excluyendo al presidente, como durante la confederacion, ó conjuntamente con este. Podria tambien haberse delegado á una rama de la legislatura, con exclusion del presidente ó asociada con él. O podria haberse delegado solo el presidente.

« El secreto y el pronto despacho se requieren en la forma-

¹ *On the constitution*. Cap. xxxvii., lib. III.

cion de los tratados, y algunas veces son absolutamente indispensables. Con frecuencia se obtienen en secreto noticias y se maduran medidas que solo bajo la fé de una profunda reserva podrian prepararse. No hay quien tenga algun conocimiento de la diplomacia, que no haya experimentado que el suceso en las negociaciones depende tanto de que sean ignoradas del público, como de su justicia y política. Los hombres asumirán en privado responsabilidades, comunicarán noticias y expondrán opiniones que tendrian la mayor repugnancia en someter al dominio público, y podrian frustrarse las medidas por las intrigas y los manejos de las potencias extranjeras si sospechasen que estaban en via de adoptarse y entendiesen su precisa naturaleza y extension. Bajo este aspecto, el departamento ejecutivo es mucho mejor depositario del poder que lo seria el Congreso. Las demoras incidentes de una grande Asamblea, las diferencias de opinion de sus miembros, el tiempo que se consume en el debate, y la total imposibilidad del secreto, son cosas que se combinan todas para hacerla inepta para los fines de la diplomacia. Y nuestra propia experiencia nos ha probado abundantemente la realidad de todos los males que la teoria podia habernos hecho aguardar. Ademas, hay ocasiones en los negocios nacionales como en los de la vida privada. Distinguir las y aprovecharse de ellas, es la parte verdadera de la sabiduria política, y la pérdida de una semana, aun de un dia, puede algunas veces cambiar el aspecto de los negocios y hacer las negociaciones completamente negatorias é indecisas. La pérdida de una batalla, la muerte de un principe, la remocion de un ministro, la premura ó la desaparicion de embarazos fiscales del momento, y otras circunstancias, pueden cambiar toda la posicion de los negocios y asegurar el éxito ó destruir el proyecto mejor concertado. El ejecutivo, que tiene la vista constantemente sobre los negocios extranjeros, puedé ocurrir con prontitud á tales emergencias y aun anticiparlas y valerse de todas las ventajas que nazcan de ellas; entretanto que una Asamblea se pondria á deliberar friamente sobre las probabilidades de suceso y la política de abrir negociaciones. Es claro entonces que el Congreso no podria ser un conveniente depositario del poder.

« Las mismas dificultades ocurrirían confiando este poder á alguna de las ramas de la legislatura. Cualquiera de ellas es demasiado numerosa para que pueda obrar con presteza y secreto. Las medidas preparatorias son las que en alto grado contribuyen al éxito de las negociaciones, y estas deben tomarse en un instante. El presidente podría fácilmente adoptarlas, pero la Cámara de representantes ó el Senado — si estaban en sesion — no podrían obrar sino con grandes dilaciones, y, en el receso, no podrían obrar absolutamente. Delegar el poder á cualquiera de ellas, habria sido renunciar á los beneficios de la agencia constitucional del presidente en conducir las negociaciones con las naciones extranjeras.

« Por otra parte, considerando lo delicado y extenso del poder, es esperar demasiado querer que un pueblo libre confiase á un solo magistrado, aunque sea muy respetable, la autoridad para obrar solo y de una manera exclusiva y concluyente, en materia de tratados. En Inglaterra la corona está investida exclusivamente del poder de hacerlos. Pero aunque esto pueda ser muy propio en una monarquía, no hay ningun estadista americano que no sienta que tal prerogativa en un presidente de América seria inconveniente y peligrosa. Seria inconsistente con esos celos saludables que todas las repúblicas deben abrigar respecto de los depositarios del poder, y que la experiencia nos ha probado son la mejor garantía contra los abusos de él.

« El plan de la Constitucion se adapta felizmente á todos los objetos relacionados con las negociaciones con gobiernos extranjeros. Aunque confia el poder al departamento ejecutivo, lo guarda contra abuso sério, colocándolo bajo la superintendencia fiscal de un cuerpo selecto y de excelso carácter y responsabilidad. A la verdad, es claro que esta posesion unida del poder dá mayor seguridad de su leal ejercicio, que la posesion separada de este por cualquiera de ellos. El presidente es el inmediato autor, y el que concluye todos los tratados; se combinan así con este sistema todas las ventajas que pueden provenir de los talentos, instruccion, integridad y deliberada investigacion por un lado, y de secreto y presteza por el otro. Pero ningun tratado

viene á ser obligatorio al país, sino por deliberado asentimiento de los dos tercios de los miembros del Senado — cuerpo en que están representados todos los Estados y que, por la naturaleza de su eleccion y duracion de su oficio, puede fundadamente presumirse contiene en todos tiempos una gran suma de talentos, experiencia, sabiduria politica y sincero patriotismo, unidos á un espíritu de liberalidad y de profunda devocion á los intereses del país. La restriccion constitucional de exigir dos tercios de los votos del Senado para confirmar un tratado, es una garantía suficiente de que no hará ningun flagrante sacrificio de ningun derecho privado, ni se traicionarán los fueros públicos. »

He trascrito textualmente las reflexiones que uno de los mas notables expositores de la Constitucion americana hace para justificar la delegacion del poder de hacer tratados al presidente, y de ratificarlos con consentimiento del Senado. Ellas, en efecto, son perentorias para justificar la accion del ejecutivo en iniciar, continuar y concluir las negociaciones diplomáticas y los tratados públicos con las naciones extranjeras. Es para preparar el acto y combinarlo de la manera mejor y mas oportuna que pueden necesitarse secreto, presteza y sagacidad, que verdaderamente es difícil caractericen las operaciones de una Asamblea numerosa. Pero si respecto de esto estoy de acuerdo con el distinguido publicista anglo-americano, no me sucede lo mismo respecto de su conformidad con que solo se requiera el consentimiento de una de las Cámaras para la ratificacion de los tratados. Las razones que expuse, al tratar de la extension de los poderes del departamento legislativo, para que ambas Cámaras interviniesen en la aprobacion de ellos, me excusan de extenderme ahora sobre lo mismo. El plan adoptado por la Constitucion argentina (inciso 19, art. 67, é inc. 14, art. 86) me parece preferible, y mas de acuerdo con los principios sobre que reposa una democracia representativa, que el seguido por los legisladores americanos. Los tratados son, con la Constitucion, la suprema ley del país, y no hay razon para que negocio tan importante se arregle sin la intervencion de la legislatura nacional.

Conexionado con las relaciones exteriores está el poder de de-

clarar la guerra, y el consiguiente de hacer la paz. Es indudable que el ejecutivo debe poseerlo, supuesto que ningun otro departamento del gobierno puede hallarse en aptitud de defender la seguridad exterior, y conservar ilesos los derechos y el honor de la nacion. Pero ninguna de las facultades que se delegan á un gobierno pueden tener mas graves y deplorables consecuencias, y afectar mas perjudicialmente los intereses todos de la comunidad, que la de empeñar el pais en una contienda á mano armada con otra nacion. Es por lo mismo necesario que semejante poder no se ejerza sin que previamente se haya así acordado por el cuerpo legislativo, quien por su composicion está exento de ser influenciado por móviles ambiciosos, y es al contrario apto para no considerar la cuestion sino bajo el aspecto de la verdadera conveniencia y honor de la nacion. En ninguna materia es mas importante que en esta dar una gran influencia en las decisiones á la opinion pública, y el órgano mejor caracterizado para expresarla es el cuerpo legislativo.

Haciendo necesario un decreto previo del legislador, para que el ejecutivo pueda declarar la guerra, es casi evidente que no se emprenderán esas guerras perjudiciales, que como las emprendidas por la Inglaterra en la última década del siglo pasado, y en la primera del presente, costaron al pueblo británico tan inmensos sacrificios. Si el cuerpo legislativo hubiese tenido la facultad de decretar la guerra, se habrian examinado por los representantes del pueblo con la detencion debida las conveniencias, justicia y ventajas de que la nacion se cargase con una enorme deuda para restablecer á unos déspotas destronados por los republicanos primero y despues por otro déspota. Franklin decia, cuando era ya muy viejo: « en los años que tengo, no he visto guerras buenas, ni paces malas ; » y aunque no porque tales palabras hayan salido de la boca de un hombre tan sensato, yo las acepte como una verdad que debe influir poderosamente en que en ningun caso se haga la guerra por un pueblo á otro, si creo que es conveniente que se medite muy despacio antes de resolverse á hacerla. La nacion, que es la que ha de hacer los sacrificios de sangre y de dinero que las operaciones bélicas exigen, es quien, por me-

dio de sus representantes, debe decretarlas. Al ejecutivo le toca declararlas y hacerlas, en cumplimiento de la disposicion legislativa, en su calidad de ejecutor de las leyes.

Los sectarios del sistema inglés dicen que, teniendo el Parlamento en sus manos el poder de decretar los impuestos y determinar su inversion, ningun peligro hay en dejar en manos del ejecutivo el de resolver la guerra. El Parlamento negará los subsidios necesarios para llevarla adelante; si la opinion popular la desapruueba, y el ejecutivo tendrá que volver de su resolucion, y apresurarse á buscar el restablecimiento de la paz. Esto se dice, y no hay duda de que positivamente este poder del Parlamento minorará en muchos casos el abuso del poder que se halla depositado en manos del ejecutivo. Pero todo el que medite un poco sobre lo difícil que es, una vez que se ha declarado una guerra, negarle al primer magistrado de la nacion que la ha emprendido los recursos para continuarla, convendrá en que mejor es que el poder de decretarla y el de declararlas se hallen separados, y el primero sea ejercido por la legislatura, y el segundo por el ejecutivo. La consideracion de que negar al gobierno los recursos para hacer la guerra, una vez que él la hubiese decretado, seria desautorizarlo y ponerlo en mal predicamento para con las naciones extranjeras, es muy poderosa sobre los representantes del pueblo para moverse á proveerle de los medios de continuarla. La voz elocuente de Fox y sus compañeros, fué impotente para mover á los miembros de la Cámara de los Comunes á negar al gobierno de Jorge III y de su hijo el regente, recursos para las impolíticas é innecesarias guerras que emprendió.

Entre las disposiciones de la Constitucion de los Estados Unidos, que tratan de los poderes del ejecutivo, no hay ninguna á este respecto. El presidente ejerce el poder de declarar la guerra y hacerla, como ejecutor de la voluntad del legislador. La Constitucion argentina se lo concede expresamente (inciso 18, artículo 86); pero con aprobacion y autorizacion del Congreso.

Con este capítulo tiene conexión una cuestion de sumo interés, sobre la cual conviene que los que estudian la filosofia del gobierno fijen sus ideas, á saber: ¿ puede someterse á los ciudada-

nos y sus propiedades á la ley marcial? pero de ella trataré cuando me ocupe de los poderes que debe tener el ejecutivo como comandante en jefe de la fuerza armada y del empleo de esta.

3º El tercer capítulo de la clasificación hecha en la lección anterior, comprende las facultades fiscales, ó poderes para administrar la hacienda nacional.

La ley determinará los impuestos que deben pagar los habitantes de un país, y estos y las rentas que provengan de las propiedades nacionales formarán la masa de recursos con que habrá de contarse para atender á los gastos públicos. La misma establecerá el orden que debe guardarse en la recaudación é inversión de estos impuestos y rentas; pero al ejecutivo es á quien naturalmente toca cuidar de que se lleven á efecto las intenciones del legislador. Y como en esta materia delicada es necesario que la autoridad se halle armada de medios eficaces para compeler al pago de lo que se adeude al tesoro, deben darse al ejecutivo los poderes bastantes para que pueda hacerlo. Respecto de esto, el legislador ha cuidado siempre en todos los países de establecer minuciosamente en la ley cuáles son las medidas que puedan adoptarse, así como las seguridades que deban dar los que inmediatamente manejan los fondos públicos, para garantir su conducta.

Pero en algunos países se ha ido en esto muy lejos, y se han establecido á favor del fisco privilegios odiosos y vejatorios, para asegurar el cobro de lo que se deba al tesoro; procediendo con los deudores de este de un modo diferente del establecido para el cobro de las deudas privadas. Hay razones para justificar la prelación que se dé á los créditos del fisco cuando concurra en el cobro con otros acreedores; pero no hay ninguna para crear un procedimiento especial para hacer efectivo este cobro. Si las leyes de procedimiento tienen por objeto averiguar la realidad de la deuda y determinar el modo de cobrarla, este debe ser para el fisco lo mismo que para los acreedores privados.

LECCION XXIX

(Continuacion de la misma materia). — Mando y empleo de la fuerza armada — Ley marcial.

4º Los poderes que se den al ejecutivo para la dirección y empleo de la fuerza pública, pueden colocarse entre los mas importantes; porque, entre todos, son de los que puede hacerse un uso mas provechoso para la seguridad de la sociedad en general y de los individuos en particular, así como de los que puede abusarse de un modo mas grave contra las libertades públicas. El jefe del departamento ejecutivo es, y debe ser, el comandante en jefe de la fuerza armada de mar y tierra; porque es á él á quien con mas ventajas puede encargarse de cuidar de la seguridad exterior, y del restablecimiento del orden interior, en el caso que la perturbación de él pueda afectar á toda la comunidad. Pero por la misma razón que se pone en manos del ejecutivo un poder tan peligroso, es necesario que la Constitución y la ley determinen, de la manera mas precisa posible, el uso que de él puede hacer, y en qué ocasiones puede emplearse la fuerza armada.

La que puede existir en una nación para atender á estos objetos, es de dos clases: 1ª, ejército permanente, compuesto de hombres siempre ocupados en el servicio nacional; y 2ª, milicia ó guardia cívica, formada de los ciudadanos hábiles para llevar las armas, pero que no se ocupan sino ocasionalmente en el servicio de ellas.

La existencia de la segunda, en un Estado libre, es indispensable para garantir sus libertades, como lo he indicado al hablar del derecho de los ciudadanos para tener y llevar armas. Pero es cuestionable la necesidad de un ejército permanente; y cuando ella ha sido reconocida por la legislatura, es menester