

LECCION XXXI

Consejeros y agentes inmediatos del jefe del departamento ejecutivo.

La Constitucion americana no creó un número de ministros ó agentes inmediatos del jefe del departamento ejecutivo, que al mismo tiempo que fuesen el órgano de comunicacion de sus órdenes, le sirviesen tambien de consejeros. Presupone que ha de haber estos ministros, puesto que en la seccion 2ª, art. 2º, autoriza al presidente para exigir la opinion por escrito de los jefes de cada uno de los departamentos ejecutivos sobre los asuntos de la administracion; pero dejó al legislador el cuidado de crear esos departamentos y organizarlos. Los americanos no se preocuparon de fijar en la Constitucion el número de estos departamentos, porque la necesidad de ellos está relacionada con el progreso de la sociedad, y el legislador debe poder atenderla à medida que se vaya sintiendo. Esta es materia mas bien de la legislacion administrativa que de la constitucional. Tampoco exigieron, en la Constitucion, que los actos del presidente fuesen firmados por un ministro ó secretario, ni hicieron à este participe de la responsabilidad de aquel en términos específicos. Los secretarios de Estado ó ministros del presidente son responsables en virtud de la disposicion general respecto de todos los empleados civiles de los Estados Unidos, que contiene la seccion 4ª del artículo 2º de la Constitucion.

Los constituyentes argentinos pensaron de diferente modo. Juzgaron oportuno que la ley fundamental determinase en cuántos departamentos habia de subdividirse el ejecutivo, y que à la cabeza de cada uno de ellos hubiese un empleado que, al mismo tiempo que sirva de órgano al presidente para comunicar sus órdenes, participase con él de la responsabilidad de sus actos; de-

jando, eso si, al presidente el poder de nombrarlo y removerlo libremente.

¿Cuál de estos dos arreglos es preferible?

Para facilitar la buena administracion de los muchos y complicados negocios en que tiene que intervenir el gobierno de un pais, es sin duda conveniente que el trabajo se divida entre varios empleados que, aunque estén bajo la direccion y dependencia de un jefe, preparen las medidas, las comuniquen à los agentes inferiores y ejerzan una constante vigilancia sobre la marcha de los intereses puestos respectivamente à su cuidado. Bajo este punto de vista, es justificable que una Constitucion establezca que los ramos de la administracion ejecutiva estarán divididos en varios departamentos, y que el cuidado inmediato de su buena marcha estará à cargo de un empleado superior, que será ministro ó secretario del presidente, para autorizar, comunicar y cuidar de que se cumplan las órdenes de este que respectivamente le correspondan. En esto no hay inconveniente; hay por el contrario la ventaja de imponer al presidente la obligacion de tener que contar con el consentimiento de otro empleado para dictar cualquiera disposicion, y de que haya estos auxiliares necesarios del jefe del ejecutivo para que la administracion sea mas eficiente y ordenada.

Pero me parece desacertado que una Constitucion establezca un número determinado de ministros, porque este debe variar segun el número de negocios à que el ejecutivo tenga que atender, y las disposiciones de la ley fundamental no pueden cambiarse como las de cualquiera otra ley. Que la Constitucion establezca que habrá tantos ministros cuantos puedan ser necesarios para facilitar la buena administracion de los negocios de la competencia del departamento ejecutivo; pero que se deje al legislador la facultad de fijar su número, aumentarlo ó disminuirlo segun las necesidades públicas lo exijan. De otra manera, es exponerse à tener demasiados ministros si los negocios de la administracion son pocos, ó à carecer de los suficientes si los negocios aumentan à medida que progresa el pais: porque ni el legislador puede aumentarlos en el segundo caso, ni disminuirlos en el

primero. Creo por lo mismo que la Constitución argentina (artículo 87) peca contra este principio de conveniencia disponiendo que habrá un número determinado de ministros, sin dejar al Congreso la facultad de aumentarlo ó disminuirlo según lo exijan las atenciones de la administración ejecutiva.

En cuanto á la responsabilidad de los ministros, hay quienes pretenden que en los Estados Unidos no hay lugar á exigirlos á los ministros, porque ellos son meros órganos pasivos del presidente; pero me parece que tal opinión es absolutamente insostenible en presencia de lo que dispone la sección 4ª del art. 2º de la Constitución, que dice: « El presidente, vicepresidente y *todos los empleados* civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus empleos cuando sean acusados y convictos de traición, cohecho, ó de otros graves crímenes y mala conducta. » Los ministros que se prestan á firmar órdenes del presidente y á obrar en su nombre en actos que impliquen algún carácter criminal, son por lo menos cómplices del presidente, si no autores principales del hecho, y caen por lo mismo bajo la disposición de la cláusula constitucional, no obstante cualquier disposición de las leyes en que se hayan creado los respectivos departamentos ejecutivos de que quiera deducirse lo contrario. La Constitución está sobre todas esas leyes.

Pero me parece más acertado que la responsabilidad de los ministros sea declarada expresamente, como lo hace la Constitución argentina (art. 88). Ella hace responsable á cada ministro de los actos que legaliza, y solidario de los que acuerda con sus colegas. De esta manera, no hay lugar á ninguna duda sobre la intención de la Constitución.

La Constitución argentina impone á los ministros el deber de dar cuenta directamente á las Cámaras legislativas, en cada reunión anual, del estado de la nación en todo lo relativo á los negocios de sus respectivos departamentos (art. 90). En los Estados Unidos, la práctica establecida es que cada uno de los secretarios del despacho, jefes de los departamentos ejecutivos, presenta una memoria al presidente sobre lo mismo; y este, á quien el art. 2º, sección 3ª de la Constitución, impone el deber de informar al

Congreso de tiempo en tiempo sobre el estado de la Unión, y recomendar las medidas que crea necesarias, es quien da cuenta á las Cámaras del estado y curso de todos los negocios en que interviene la administración, en esos largos mensajes, que abundan siempre en apreciaciones é indicaciones sensatas y luminosas. Esta práctica me parece preferible; ella facilita la condensación en un solo documento de las vistas y propósitos que la administración de los negocios colectivos de la comunidad haya sugerido al departamento ejecutivo, respecto de las mejoras que puedan introducirse en ellos. También tiene la ventaja de que obliga al presidente á ocuparse más concreta y atentamente en el examen de los diferentes ramos de la administración, y á cuidar de armonizar la acción de los departamentos ejecutivos. El arreglo establecido por la Constitución argentina facilita al presidente medios de descargarse de ese cuidado en sus ministros, y no pensar absolutamente en recomendar por sí ninguna medida á la legislatura. En más de una nación hispano-americana que pudiera nombrar, he visto que esto es lo que hacen los presidentes, que más parecen reyes que reinan, que jefes del ejecutivo que gobiernan. Los que juzgan ligera y superficialmente las cosas, aplauden las cortas é insignificantes arengas con que los monarcas constitucionales, y los presidentes que los imitan, abren las sesiones de las Cámaras legislativas, y se burlan de los largos mensajes de los presidentes de los Estados Unidos, que ponen á las Cámaras y al país al cabo de los actos del gobierno, del estado de los negocios administrativos, de una manera detallada y tan clara como es posible. Es por esos documentos que puede juzgarse cuánto ha sido la consagración del presidente al desempeño de sus importantes deberes, y apreciarse su competencia para el elevado puesto en que se le ha colocado. Parece, por esta razón, más acertado poner al ejecutivo en la necesidad de obrar como un presidente de los Estados Unidos, que facilitarle el medio de descargar su responsabilidad en sus ministros como un rey constitucional.

Este es el caso de examinar si, como algunos pretenden, y se ha tratado de establecerlo en algunos Estados de la América española, sería más conveniente que el presidente fuese inviolable,

y que toda la responsabilidad de los actos ejecutivos recayese únicamente sobre sus ministros. Los que sostienen esta opinion, afirman que así la responsabilidad seria mas efectiva, porque mas fácilmente se decretará por la Cámara popular la acusacion de un ministro que la de un presidente; y que hacer á este responsable, es poner en peligro la tranquilidad pública y las instituciones mismas; porque es muy probable que el presidente intentaria dar en tierra con ellas, por escapar del juicio y conservar el poder.

Si opino que habiendo un presidente responsable, debe haber tambien ministros que respondan de los actos que por medio de ellos se ejecuten, es porque en realidad esto induce una division de la autoridad ejecutiva, que aleja los riesgos del abuso que trae consigo la centralizacion del poder en uno solo. Porque, naturalmente, el que ha de responder de un acto que, aunque no haya tenido origen en él, no puede cumplirse sin su participacion, ejerce en realidad el poder conjuntamente con el que originariamente ha iniciado tal acto. Esta division del poder ejecutivo es sumamente útil, sobre todo cuando se declara que cada uno de los que tienen participacion en los actos ejecutivos es solidario de las medidas que acuerde con otros; porque así se logra que la responsabilidad pese individualmente sobre cada uno de ellos. y ademas sobre todos en general. Haciendo responsables á los ministros, é irresponsable al presidente, este vendria á ser tan nulo como un rey constitucional en el departamento ejecutivo; porque necesariamente no se ejerceria en su nombre mas poder que el que sus ministros quisiesen, y la nacion se privaria de que el ciudadano que ha merecido los votos de la mayoría para el primer puesto público, tuviese una parte eficiente en su gobierno. En los gobiernos representativos populares, la responsabilidad es la condicion del ejercicio del poder; y el funcionario á quien se declara exento de ella, pero á quien se obliga á obrar en union con otro que responde del acto, no tiene en realidad ningun poder; el último es quien lo posee en realidad.

El temor de que el presidente conteste á una acusacion sirviéndose de la fuerza pública, y de otros medios que le da su posicion

para usurpar el poder, no puede existir en un pais en donde los derechos absolutos del hombre no están sometidos á la accion de las autoridades constituidas; en donde no sea permitido mantener y emplear un ejército permanente sino en los términos en que hemos hablado de él tratando las facultades bélicas del ejecutivo, y nunca como medio de gobierno; en donde el poder se halle distribuido entre un gobierno general y gobiernos seccionales, organizados estos de modo que tengan medios de hacer efectiva la autonomia local; y en donde haya una milicia organizada, y el pueblo se halle convenientemente armado. En un pais de tal manera constituido, la persona que ocupe el elevado puesto de presidente, será sin duda un ciudadano que comprenda la improbabilidad, la imposibilidad, puedo decir, de que una tentativa semejante tuviese buen éxito.

Si, por el contrario, todo el poder que se delega para regir el pais está reunido en un gobierno central; si la Constitucion no declara fuera del poder del gobierno los derechos y libertades que hemos dicho deben ser de competencia del individuo; si los que ejercen autoridad en las localidades son nombrados por el gobierno central, y meros agentes suyos, que no ejercen el poder por delegacion del pueblo de esas mismas localidades; si el gobierno nacional dispone de un ejército que puede estacionar en cualesquiera de estas, y emplearlo para hacer cumplir sus órdenes; y si, ademas de esto, no hay una milicia nacional y el pueblo no se halla armado; entonces convengo en que nada es mas peligroso que declarar responsable al jefe del departamento ejecutivo. Pero es probable que el mismo peligro habrá en declarar responsables á sus ministros. En un pais así constituido, la division del poder puede existir nominalmente, pero no en realidad; el carácter de acusador de la Cámara popular será una burla; y la jurisdiccion política del Senado, para juzgar y destituir al presidente y á los ministros, serian palabras sin significacion; porque todo se halla á discrecion del jefe del ejecutivo, que es el que pone en accion todo el poder concentrado en el gobierno. Para que una Constitucion pueda asegurar á un pais un régimen que satisfaga las aspiraciones legítimas de la comunidad política,

bajo un gobierno que sea el garante de las libertades y derechos de los ciudadanos, es menester que esté combinada de manera que todas las instituciones que entran en juego en el mecanismo gubernamental, estén calculadas para dar á este una accion que tenga necesariamente aquella tendencia. Si en la combinacion de este mecanismo entran instituciones heterogéneas, de las cuales unas tienen tendencia á anular los frenos que las otras tratan de imponer al poder, no hay para qué ocuparnos de examinar si la responsabilidad de los actos ejecutivos debe ser compartida con el jefe del departamento, ó deben cargar solamente con ella sus ministros: el resultado adverso para la libertad será el mismo.

Un arreglo en que haya un jefe nominal irresponsable, y en que la responsabilidad pese sobre los ministros que obran en su nombre, puede ser propio en una monarquía constitucional; y en verdad ningún otro sería racional en un país que quiera ser regido por tal gobierno. El jefe del Estado debe su puesto á la casualidad de haber nacido de padres que ocupaban un trono. El pueblo no lo ha escogido por sus talentos, servicios, patriotismo y aptitudes para hacerle el bien, como elige á un presidente. Puede ser un imbécil ó un mal hombre; y es por lo mismo necesario privarlo del poder efectivo, quitándole toda responsabilidad, pero no permitiéndole obrar sino por otro que responda de las medidas ejecutivas; y combinando las cosas de manera que este otro sea necesariamente el que el cuerpo representativo nombra de un modo virtual, como sucede en Inglaterra. En una democracia representativa, el pueblo elige el jefe del Estado, y sin duda escogerá al más competente para desempeñar los deberes de ese puesto. No hay la misma razón para eximirle de la responsabilidad; porque tal exención tendría por consecuencia anular la eficiencia de su magistratura, y privar al país de que él tuviese en realidad la parte principal en la administración de sus negocios. Que los ministros que nombre participen con él de la responsabilidad de los actos ejecutivos que refrenden, es una garantía de que estos serán mejor meditados y más prudentes y arreglados á la Constitución y la ley; pero no quita al jefe del departamento toda su libertad de acción, puesto que tal arreglo

no es por su naturaleza propio para engendrar en el ministro la pretension de imponer su voluntad al presidente, como sucedería siendo solo responsable el primero. En el primer caso, el ministro hará al presidente representaciones racionales sobre los actos que requieran su firma, y se rendirá á las razones de este en muchos casos, por cuanto responde con él de lo que intente hacer. En el segundo caso, el ministro, teniendo que responder solo, se atenderá tenazmente á su solo juicio.

Baste lo dicho sobre la constitucion del departamento ejecutivo del gobierno y pasemos á ocuparnos de otro que, aunque obre de una manera menos ostentosa que los demás, ejerce la mayor influencia en el curso arreglado de los negocios privados de los individuos, en hacer efectivos sus derechos, y en conservar la marcha ordenada y armónica de las instituciones políticas.