

la nacion á manos indignas, no conservaria mucho tiempo el favor del pueblo.

Pero aun cuando estas consideraciones generales deberian inclinarnos á conceder el poder de que se trata al Presidente exclusivamente, de preferencia al Senado ó á la Cámara de representantes; sin embargo, el nombramiento en los empleos está demasiado íntimamente ligado al interes del Estado para no dejar todavía algunas dudas. Se puede abusar de este poder, y ciertamente se abusará de él, á ménos que esté en manos de un hombre firme, independiente é íntegro. No se debe, pues, dando al Presidente solo el poder de nombrar á los funcionarios públicos, descuidar las medidas de seguridad que serán un freno saludable contra los abusos, y servirán tanto para prevenir el mal como para repararlo.

La Constitucion ha llenado con mucha felicidad esta difícil tarea. El Presidente debe hacer los nombramientos. Debe, pues, tener el derecho de elegir solo. Sin embargo, el nombramiento no confiere la funcion, sino cuando él ha sido aprobado por la mayoría del Senado. Estas dos responsabilidades quedan así completas y distintas; el Presidente no puede nunca ser forzado á presentar un hombre indigno para esas funciones, y de otra parte, el Senado puede siempre rehusar su consentimiento al nombramiento de todo candidato que á su juicio no reuna las condiciones convenientes. De esta manera, no puede haber abusos graves en la cooperacion de estas dos ramas del gobierno, girando cada una en su esfera distinta; si sucediera que hubiese alguna debilidad de una de las dos partes, es evidente que, segun la organizacion de estas dos divisiones, y las modificaciones frecuentes que su-

fren, el mal no subsistiria mucho tiempo, y encontraría un pronto remedio en la libertad de las elecciones. Esta consideracion hará al Presidente más circunspecto. El comprenderá que en caso de desacuerdo con el Senado, su mayor justificacion se basará en el carácter de los nombramientos que haya hecho; la única cosa que puede decirse es que en caso de repulsa, el Presidente no es dueño absoluto de la eleccion. Todavía le queda una grande latitud para hacer otra eleccion; y la posibilidad de presentar otro candidato ofreciendo todas las calidades convenientes, será entónces completa é inatacable.

Tampoco se debe pensar que el Senado se niegue á calificar un nombramiento conveniente. Semejante asamblea, independiente del deseo que debe suponerse de ver desempeñadas esas funciones por hombres capaces, será responsable ante la opinion pública de una repulsa que contrariase los votos del país. Se puede, es verdad, imaginar casos en que el Senado, por razones de partido, por espíritu de oposicion, y aun por motivos de interes de localidad, rechazará nombramientos absolutamente inatacables, pero estas circunstancias serán raras. El peligro más comun, si lo hay, será al contrario, la demasiado grande facilidad del Senado para ceder á los deseos del poder Ejecutivo. Un Presidente no carecerá nunca de medios para atraer algunos miembros del Senado á consentir en sus nombramientos, porque se puede presumir que el Presidente, en retribucion de sus condescendencias, acogerá fácilmente las recomendaciones de los Senadores, y hará así á estos últimos los dispensadores indirectos de los favores locales. Es principalmente con respecto á los grandes funcionarios, como los Embajado-

res, los jueces, los jefes de las grandes divisiones de Gobierno, de una grande importancia que el Senado intervenga, para impedir una mala eleccion. La propia dignidad de los Senadores, sus deberes hácia el país, están afectados al cumplimiento concienzudo de este deber de circunstancias.

La misma cláusula, que deja al Presidente el nombramiento á todas las funciones subalternas, que no tienen otro modo legal de hacerse, da tambien al Congreso el poder de confiar estos nombramientos como lo juzgue conveniente, sea al Presidente, sea á las cortes de Justicia, ó á los Jefes de departamento. Es incuestionable la conveniencia de este poder discrecional concedido al Congreso, hasta cierto límite. Si se admite este poder discrecional, sus límites podrán difícilmente ser definidos de una manera exacta, y será mejor dejar al Congreso proceder segun sus luces y su experiencia. Seria, en efecto, una cosa difícil de prever á la vez, todas las combinaciones de acontecimientos y de circunstancias, que pueden hacer variar el derecho de nombramiento, y proveer sobre ellas de una manera conveniente. En una época, este derecho será mejor ejercido por el Presidente; en otra época al contrario, estará mejor en manos de una de las Cámaras.

En la práctica no se ha determinado exactamente lo que debe entenderse por los funcionarios subalternos, de que habla la Constitución, y cuyo nombramiento no tenia necesidad del concurso del Senado. En muchos nombramientos el Congreso ha exigido ese concurso, en circunstancias en que no parecia exigirlo la Constitución. El Presidente está investido por la ley del derecho de

proveer solo ó conjuntamente con el Senado, á los nombramientos de los oficiales de los ejércitos de mar y tierra, de los funcionarios más importantes en el orden civil; y especialmente de aquellos que se relacionan á la administracion de la justicia, á la percepcion de las rentas de la nacion, ó á los gastos públicos. Las cortes federales tienen la exígua prerogativa de nombrar solas sus secretarios y sus relatores. Los jefes de las divisiones de gobierno tienen igualmente el derecho de nombrar sus secretarios. Pero la grande anomalía de este sistema es, el patronato desmedido del Director General de Postas, que tiene el poder exclusivo de nombrar ó de destituir todos los subdirectores de Postas. Los poderes y la influencia de este funcionario se han aumentado por grados, hasta ser iguales si no superiores á los del Presidente mismo. ¿Cuánto tiempo subsistirá este poder tan extendido, sin ser un obstáculo para los otros ramos de la administracion? Es una cuestion que deben resolver los hombres de Estado, y no los jurisconsultos.

*Poder de destituir los funcionarios.*—Es de observar que la Constitución no da de una manera formal, ni en parte alguna, el derecho de destituir á ningun funcionario. Sin embargo, como segun los términos expresos de la Constitución, los funcionarios judiciales son los únicos que deben conservar su empleo, tanto tiempo cuanto lo desempeñen fielmente, resulta forzosamente que, todos los otros son revocables á la voluntad del poder Ejecutivo, á ménos que la duracion de su empleo no haya sido fijada por el Congreso. Del mismo modo que, el Congreso, segun la Constitución, tiene el derecho de arreglar y de

delegar el nombramiento de los delegados secundarios, del mismo modo puede fijar la duración de las funciones, el modo de la destitución y designar la autoridad que pronuncia esa destitución. Dos cuestiones se presentan aquí. La primera es de saber á quién puede pertenecer el poder de destituir en ausencia de toda disposición legislativa. ¿Es á la autoridad que hace el nombramiento, ó á la autoridad ejecutiva? ¿Es al Presidente y al Senado concurrentes para los nombramientos, ó al Presidente solo? La segunda cuestión es de saber, si el Presidente tiene el derecho de destituir indistintamente á todos los funcionarios que pueden nombrar según la Constitución, ó bien si cesa este poder de destituir, en los casos en que el Congreso ha fijado la duración de las funciones? Esta restricción al poder de destituir, ha sido hasta aquí considerada como puramente especulativa, porque nuestra legislación, limitando todas las funciones, excepto los empleos judiciales, ha reconocido virtualmente al poder Ejecutivo el derecho de destituir.

La dificultad que había surgido á este respecto en la práctica desde los primeros tiempos de la Constitución, procedía de sus propios términos: "el Presidente presentará (*nominate*) y con el acuerdo y consentimiento "del Senado nombrará (*appoint*)...."—El poder de *presentar* no comprende natural y necesariamente el poder de destituir? Y si el poder de nombrar (*appoint*), lo comprende también, el poder de desposeer pertenece conjuntamente á la autoridad ejecutiva y á la Cámara de Senadores. En una palabra, con esta interpretación, la destitución tiene lugar en virtud de un nuevo nombramiento (*appointment*), y no está separada.

Esta doctrina fué sostenida con grande fuerza por el *Federalista*; ella tendia á tranquilizar las justas alarmas causadas por la influencia excesiva y el ejercicio arbitrario de aquella prerrogativa del poder Ejecutivo, que podia así poner en peligro la independencia individual, la libertad de opinion de los funcionarios y las libertades públicas del país. Ciertamente, es imposible no comprender que si el poder de destituir existe sin límites, puede convertirse en un instrumento de presión y de venganza, en manos de un hombre atrevido y ambicioso. En las monarquías, donde los consejos del Estado no están sometidos á fluctuaciones y cambios continuos, los funcionarios ordinarios del gobierno permanecen en posesión pacífica de sus empleos, sin ser perturbados por la política y la pasión de los cortesanos. Pero en una República, donde la libertad de opinion y de acción está garantizada por los principios fundamentales del Gobierno, si un partido triunfante puede inmediatamente elevar sus candidatos á los empleos, y usar del poder de destituir para satisfacer sus venganzas; si los hombres pueden hacerse espías de los funcionarios á fin de tomar sus empleos, las elecciones serán siempre corrompidas en sus fuentes. No fué, pues, sin razón que en las discusiones de que hemos hablado se insistió para que el poder de destituir fuese inherente al poder de nombrar definitivamente. De otra manera, esta prerrogativa absoluta, en manos del poder Ejecutivo, haria de todos los funcionarios públicos del país instrumentos del Presidente. Una dependencia tan servil, alejaria del servicio público á los hombres honorables y de un espíritu elevado; y si contra toda apariencia, esos hombres tomaban parte en los negocios, se verian obligados á sacrificar

su independencia á la voluntad del primer magistrado, ó exponerse á la vergüenza de una destitucion, en un tiempo, tal vez, en que no podrian abrazar ya una nueva carrera.

Por otra parte, aquellos que despues de la adopcion de la Constitucion sostenian que el poder de destituir debia pertenecer al Presidente, pretendian que esta interpretacion resultaba de la naturaleza de ese poder y era necesaria para su ejercicio. Evidentemente, se decia, el poder de destituir es, por su naturaleza, una parte de la autoridad ejecutiva, al mismo tiempo que una condicion indispensable para la ejecucion completa de las leyes y la administracion regular de los intereses generales. ¿Qué seria la sociedad si en la ausencia del Senado el Presidente no pudiese alejar un funcionario indigno de confianza, y si no pudiese destituir un Embajador corrompido? Si la autoridad ejecutiva, para prevenir la no ejecucion de las leyes, ó el ejercicio infiel de un empleo público, tiene derecho de suspender un funcionario, ¿este derecho es diferente del de destituir? ¿Es otra cosa, en fin, que una modificacion de este último derecho? Se agregaba que el temor de ver al Presidente alejarse de los hombres capaces, era enteramente imaginario, no solamente á causa de la elevacion de carácter del Presidente, sino á causa de la naturaleza misma de sus funciones. En efecto, el hombre á quien la mayoría de los sufragios del pueblo de los Estados-Unidos haya confiado la alta dignidad de Presidente, debe presentar todas las probabilidades en favor de sus principios, se debe presumir que posee la integridad, la independencia y los grandes talentos que reclama la opinion. No se puede suponer que abusará de la in-

fluencia del Gobierno ó de su poder de destituir, para recompensar su partido y satisfacer sus resentimientos, ó para destituir hombres de mérito á causa de una simple diferencia de opinion. La desaprobacion general que infaliblemente recaeria sobre tales actos, es la mayor garantía de que ellos no tendrán lugar, porque en efecto, las destituciones basadas sobre tales motivos, ó con el objeto de confiar los empleos á favoritos, seria uno de esos grandes delitos que dan lugar á la acusacion y juicio político.

Se ha dicho en aquella época, y se ha repetido siempre despues, que la solucion definitiva de esta cuestion, en favor del poder Ejecutivo, habia sido determinada por el elevado carácter del Presidente entónces en ejercicio (Washington). Como quiera que sea, esta doctrina fué sostenida y combatida tan profunda como brillantemente por los hombres más competentes del país. La opinion pública consagró la prerogativa del Presidente, prerogativa que ofrece el ejemplo más extraordinario en nuestra historia, de un poder confiado implícitamente á la autoridad ejecutiva por el consentimiento de una simple mayoría del Congreso. Los partidarios más celosos de los derechos de los Estados, parecen haber admitido esta vasta extension de poder, y la han dejado pasar considerándola como un terreno neutral de controversia.

Otra dificultad, igualmente importante en la práctica, es la de resolver cuándo se reputa perfecto el nombramiento de un funcionario. "Se verá en otra cláusula que el Presidente otorga sus despachos á todos los funcionarios de los Estados-Unidos." En cuanto á los empleados amovibles á voluntad del poder Ejecutivo, la cues-

tion es sin interes, porque pueden ser destituidos y suspendidas sus comisiones á todo momento; pero respecto de aquellos que no son amovibles, es perfecto su nombramiento.

Este asunto ha sido cuidadosamente discutido en la causa célebre de *Marbury* contra el Presidente Maddison. Despues de una larga deliberacion, la Corte emitió la opinion de que cuando estaba firmado el decreto por el Presidente, el nombramiento era completo y definitivo: el funcionario una vez nombrado así, se encontraba revestido de todos los poderes legales que no podian ya ser retirados. Antes de firmarse el decreto, el poder discrecional del Presidente, en cuanto á nombramiento é investidura, puede ser ejercido; pero despues de la firma, el poder del Presidente está agotado y el nombramiento es definitivo. Desde este momento, el funcionario nombrado tiene un derecho absoluto al empleo; á él le toca aceptar ó rehusar. Ni la entrega de los despachos, ni la aceptacion inmediata del empleo son indispensables para que sea perfecto el nombramiento.

La cláusula siguiente dice: "El Presidente tendrá facultad para llenar todas las vacantes que puedan ocurrir durante el receso del Senado, acordando comisiones que terminarán al fin de su próxima sesion."

La conveniencia de esta disposicion es tan clara, que no requiere explicacion. Habia que elegir entre dos partidos; ó mantener al Senado en sesion permanente, para proveer al nombramiento de los funcionarios, ó autorizar al Presidente durante la ausencia del Senado, á hacer nombramientos temporarios que espirarian cuando el Senado pudiera ocuparse de ellos. El primer partido era

oneroso para el Senado y aumentaba los gastos públicos; el segundo reunia la conveniencia, la prontitud de accion y la seguridad general.

El nombramiento hecho de esta manera espira á la próxima sesion del Senado; los despachos otorgados por el Presidente tienen la misma duracion. Cuando el Senado se reúne, si el funcionario temporariamente nombrado es confirmado, es un nuevo nombramiento, y no la continuacion del antiguo; de modo que si hay alguna fianza dada para garantir la fidelidad del ejercicio, bajo el antiguo nombramiento, ella no es responsable de los actos consumados por el nuevo nombramiento.

La seccion III del artículo 2º dice así: "De tiempo en tiempo presentará al Congreso informes sobre el estado de la Union, y recomendará á su consideracion las medidas que juzgue necesarias y convenientes; puede en ocasiones extraordinarias convocar ambas Cámaras ó cualquiera de ellas, y en caso de discordia entre ellas, con respecto al tiempo de su aplazamiento, puede aplazarlas para el dia que crea conveniente: recibirá los embajadores y otros ministros públicos; cuidará de que las leyes sean fielmente ejecutadas, y otorgará sus despachos á todos los empleados de los Estados Unidos."

*Comunicaciones del Presidente con el Congreso.*—La primera parte de esta disposicion relativa á las informaciones que el Presidente dá al Congreso y á las medidas que recomienda, está tan en armonía con la organizacion de la autoridad ejecutiva en los gobiernos coloniales, como en los de Estados, y en los usos y la práctica de los

Gobiernos libres con las obligaciones del Congreso y la parte de responsabilidad que le corresponde, que está fuera de toda objeción seria. Por la naturaleza y los deberes de la autoridad ejecutiva, el Presidente debe tener á su disposición más medios de información, con respecto á los negocios interiores y exteriores, de los que puede tener el Congreso.—Las diferentes operaciones de la ley; las imperfecciones en la naturaleza y la organización general del comercio, de las finanzas y de la justicia, los establecimientos militares, marítimos ó civiles de la Unión, están más fácilmente y más constantemente bajo la inspección del poder Ejecutivo, que de todos los demás poderes. Es, pues, una medida muy sabia, no solamente permitir al Presidente, sino aun exigir de él, que lleve ante el Congreso todos los hechos y todos los datos que puedan servir en las deliberaciones de éste; que haga conocer los defectos é indique los medios de corregirlos. Porque con razón se le hace responsable, no solamente de las contravenciones á las reglas administrativas establecidas, sino aun de su negligencia en buscar los medios de perfeccionar estas reglas.

*Poder de convocar el Congreso y de aplazarlo.*—El poder de convocar el Congreso en ocasiones extraordinarias, es indispensable para la marcha de los negocios, y algunas veces para la seguridad del gobierno. Circunstancias pueden presentarse durante el receso del Congreso, que requieran el empleo de medidas vigorosas; por ejemplo, para rechazar un ataque extranjero, sus depredaciones ú hostilidades, reprimir insurrecciones, y responder, en fin, á las graves y numerosas exigencias que pueden nacer de las relaciones con las demás naciones.

El poder de aplazar el Congreso en caso de disenti- miento, es igualmente necesario; es el único medio de terminar pacíficamente diferencias que no podrian conducir sino á una division en los consejos públicos.

*Poder de recibir á los Ministros Extranjeros.*—En cuanto al poder de recibir á los Ministros Extranjeros, ya hemos hablado incidentalmente. Agregaremos que un poder semejante existió durante la Confederación; pero él estaba limitado á la recepción de los embajadores, expresión que comprende solamente, como lo hemos dicho, los Ministros del grado más alto, y no aquellos de un grado secundario. El Gobierno de los Estados-Unidos prefiere generalmente emplear los grados inferiores; la significación de los términos de la cláusula se encuentra así amplificada de manera á comprender los Ministros en todos los ramos. No se puede explicar fácilmente por qué la disposición que nos ocupa guarda silencio sobre el derecho de recibir los Cónsules, pues que la cláusula precedente trata de su nombramiento, y que ya bajo la primera Confederación se habia observado el inconveniente que resultaba de esta omisión. Sin embargo, este poder puede considerarse como resultado de las otras disposiciones de la Constitución, y como una dependencia de la autoridad ejecutiva. Ha sido en realidad constantemente ejercida sin objeción, y los Cónsules extranjeros nunca han pretendido desempeñar sus funciones ántes de haber recibido el *exequatur* del Presidente. Los Cónsules no son funcionarios diplomáticos ni representantes políticos de un país extranjero, sino que tienen el carácter de agentes puramente comerciales.

El poder de recibir los Embajadores y los Ministros extranjeros es siempre una función importante, y algunas veces delicada, pues que ella constituye el único intermediario reconocido para mantener con las potencias extranjeras negociaciones y amistosas relaciones. Un Gobierno puede, en la extensión de su libertad legal, rehusarse á recibir un Embajador ó tal otro Ministro, sin que esto sea un justo motivo de guerra; pero generalmente esta repulsa pasará por un acto poco amistoso, y podrá atraer hostilidades, si no está acompañada de explicaciones conciliadoras. Esta repulsa puede por ejemplo estar fundada sobre el carácter maligno del Ministro, ó sobre sus actos anteriores, si han sido ofensivos, ó en fin, sobre el objeto particular de una misión, que pudiera no convenir al país, ó que á lo ménos fuese susceptible de controversia: sin embargo, estos casos son raros. Pero la posición es más delicada todavía cuando una guerra civil ha estallado en una nación, y se han formado dos partidos, reclamando cada uno la soberanía absoluta. En tales circunstancias, una nación neutral puede convenientemente rehusarse á reconocer la supremacía de uno de los partidos, ó la independencia soberana de ambos, y con estos motivos rehusar la recepción á los embajadores del uno y del otro. Porque es evidente que en este caso, el simple reconocimiento del Ministro de un partido ó de una nación, sería considerado como un acto de hostilidad contra la otra, y como una protección ó una oposición á la rebelión ó desmembramiento político. Por eso es que las naciones colocadas en situaciones semejantes, no han vacilado en declarar la guerra á los neutrales como habiendo tomado parte en la lucha, y los han hecho víctimas de su

venganza, cuando tal vez estos últimos deseaban solamente conservar su neutralidad. El ejercicio del derecho de reconocer una nueva nación con los Ministros de ella, es, pues, en estos casos, una función ejecutiva delicadísima, y que pide mucha prudencia y reflexión. Cuando el reconocimiento está hecho, es definitivo para la nación, á ménos que se anule por un acto expreso del Congreso. Si al contrario, la autoridad ejecutiva rehusa hacer ese reconocimiento, se dice que el Congreso puede reconocer solemnemente la soberanía de la nación ó del partido, sin consideración á esta repulsa. Debemos agregar que estas son proposiciones puramente abstractas, y hasta hoy sin aplicación; se puede, pues, considerar que están todavía sujetas á discusión, si el caso se presenta, en nuestras relaciones diplomáticas con los demás pueblos. La Constitución ha investido expresamente á la autoridad ejecutiva con el derecho de recibir á los Embajadores y á los otros Ministros, mientras que no ha dado expresamente al Congreso ni el poder de reconocerlos ni el de desconocerlos. Cualquier opinión que se adopte á este respecto, lo que hay de cierto es que, en los casos de revolución ó desmembración de una nación, la autoridad judicial no puede tomar en consideración ningún acto de un gobierno nuevo, hasta que haya sido reconocido por el ramo del Gobierno á quien este poder ha sido confiado por la Constitución.

El Presidente, teniendo el poder de recibir á los Embajadores y los Ministros extranjeros, se reputa que tiene implícitamente el poder de no recibirlos, y aun de darles sus pasaportes, cuando estos funcionarios se exponen á una justa censura, y que los acontecimientos políticos no

permiten ya reconocer sus privilegios. Sin embargo, mientras que estén autorizados para permanecer en el país como funcionarios públicos, gozan de las inmunidades y derechos que las leyes internacionales consagran, con respecto á su dignidad, á su independencia y á su inviolabilidad,

*Privilegios personales del Presidente.*— Hay todavía otras prerogativas inherentes al poder Ejecutivo y que necesariamente derivan de la naturaleza de sus funciones. El Presidente no puede ser arrestado, aprisionado, ni detenido, durante el cumplimiento de los deberes de su empleo: su persona se considera inviolable, á lo menos para los negocios civiles. En la esfera de sus poderes políticos, debe gozar de una libertad completa, y no es responsable sino para con el país y su conciencia; sus decisiones, en la extension de sus prerogativas, no están sujetas á revision alguna, y su voluntad es concluyente; pero no tiene ninguna autoridad para censurar á los otros funcionarios del Gobierno, en cuanto á las obligaciones que les están impuestas por la ley, y que no toquen á sus poderes políticos.

Hemos visto que, segun la ley, el Presidente tiene el derecho de pedir por escrito la opinion y el consejo de los Ministros del Gabinete sobre todas las cuestiones de su resorte, pero no tiene este mismo derecho en cuanto á la autoridad judicial. Esta division del Gobierno no está llamada á decidir sino sobre las controversias que le sean sometidas en las formas legales; debe, pues, abstenerse de dar un parecer extrajudicial sobre un punto de derecho, aun cuando para ello fuese solemnemente solicitado por el poder Ejecutivo.

El fin de la seccion I del art. 4º de la Constitucion, trata de la acusacion y juicio político á que pueden hallarse sometidos el Presidente, el Vicepresidente y los otros funcionarios de los Estados-Unidos. Es inútil volver sobre esto, puesto que la cuestion ha sido examinada ya ántes en todos sus detalles.