

LECCION XXV.

Departamento ejecutivo. — Cómo debe constituirse.

«Cuál es la mejor Constitucion del departamento ejecutivo, dice el juez Story¹, y cuáles los poderes de que debe estar investido, son problemas de la mayor importancia, y probablemente los mas difíciles de resolver entre todos los que envuelve la teoría de los gobiernos libres. Nadie que ha estudiado la materia con profunda atencion, se ha levantado del trabajo sin estar penetrado de un profundo y casi abrumador sentimiento de sus intrincadas relaciones, y agoviado por perplejas dudas. Nadie que haya leído la historia de la humanidad atentamente, y con especialidad la de las repúblicas, deja de tener la conciencia de lo poco que se ha hecho hasta ahora para establecer un depósito seguro del poder en cualesquiera manos; y frecuentemente en las manos de uno, ó de unos pocos, ó de muchos, de un monarca hereditario ó de un jefe electivo, el poder ejecutivo ha traído ruina al Estado, ó se ha hundido bajo el peso opresivo de su imbecilidad. Nuestra propia historia no prueba tal vez todavía que nosotros hayamos escapado totalmente á todos los peligros, y que no haya de encontrarse en este punto la parte vulnerable de la república, como ha sucedido en otras naciones. »

A la verdad, ningun problema político ha ocupado tanto la atencion de los que se han consagrado al estudio de la ciencia constitucional, como el de hallar una organizacion del departamento ejecutivo del gobierno, de manera que la accion de los que ejerzan sus funciones, al mismo tiempo que sea la mas eficiente para promover el progreso moral, intelectual y material de la co-

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

munidad política, ofrezca menos peligros para sus libertades. El departamento ejecutivo es el que resume en sí la acción práctica del poder sobre el país, porque es el que constantemente y de un modo mas sensible obra sobre los negocios é intereses colectivos de la sociedad, haciendo ejecutar las leyes que el legislador dicte para reglarlas. Es el depositario de la fuerza que la ley haya creado para garantir los derechos y libertades de los ciudadanos, conservar el orden interno, y defender la nacion contra las agresiones del exterior. El que, ó los que ejerzan las funciones de este departamento, tienen en sus manos un poder inmenso, de que pueden abusar valiéndose de los mismos medios que la Constitucion y la ley hayan puesto á su disposicion para la buena administracion de los negocios que son de la competencia del gobierno.

Varios son los sistemas que se han ensayado para resolver el difícil problema de constituir este importante departamento del gobierno. Los antiguos romanos encargaron el ejercicio de las funciones ejecutivas á dos cónsules elegidos anualmente; buscando la garantía contra los abusos en la corta duracion de los elegidos en su puesto, y en el contrapeso que uno á otro debian hacerse reciprocamente. En los tiempos modernos, tenemos ejemplos de diferentes arreglos, entre los cuales el que ha llamado mas la atencion en Europa, por los buenos resultados que ha producido, es el que nos ofrece la Constitucion inglesa; y en América, la Constitucion de los Estados Unidos. Estas dos Constituciones son ciertamente las que, por haber funcionado con mas provecho para los pueblos regidos segun ellas, pueden servir de modelo para una combinacion que dé las mayores probabilidades de resolver acertadamente la cuestion.

En uno y otro sistema se ha buscado el medio de combinar la unidad y energía de acción, con la buena distribucion del trabajo y la eficacia de la responsabilidad, encargando la direccion suprema del departamento ejecutivo á un jefe, obligado á obrar con la cooperacion y por medio de otros funcionarios, con el título de consejeros, ministros ó secretarios.

«Supuesto que debe haber un departamento ejecutivo, dice

Story¹, la siguiente consideracion es como debe organizarse. En términos generales, puede decirse que la mejor organizacion es la que ofrece mayor probabilidad de energia en la ejecucion, y de seguridad para el pueblo. Sin embargo, no es poco comun la idea de que un ejecutivo vigoroso es inconsistente con el génio de un gobierno republicano. No obstante, es difícil encontrar fundamentos bastantes sobre que apoyar esta nocion; los que generalmente se alegan, pertenecen á esa clase de espiritus, que fácilmente se entregan á las ilusiones de una perfeccion general, así como de la perfectibilidad de la naturaleza humana, y juzgan que la menor suma de poder con que un gobierno pueda subsistir es la mejor. Los que echen una mirada al exterior, y lean atentamente la historia de otras naciones, antiguas y modernas, recibirán muy diferentes lecciones, enseñadas con severa verdad y fuerza. Estas lecciones los instruirán de que la energia en el ejecutivo es el carácter esencial en la definicion de un buen gobierno. Es necesaria para la proteccion de la comunidad contra los ataques del exterior; y no lo es menos para la firme administracion de las leyes, para guardar la propiedad contra las irregulares combinaciones que algunas veces interrumpen el curso de la justicia, y para asegurar la libertad contra las empresas y asaltos de la ambicion, de las facciones, y de la anarquia. El menos instruido en la historia romana sabe cuán frecuentemente la república se vió obligada á ampararse bajo el poder absoluto de un dictador, tanto contra las intrigas de individuos ambiciosos, que aspiraban á la tiranía, y las sediciones de clases enteras de la comunidad, que amenazaban la existencia del gobierno, como contra los enemigos exteriores, que intentaban la destruccion y conquista del Estado. Un ejecutivo débil implica una débil accion del gobierno. Accion débil no es sino otra frase para expresar una mala ejecucion; y un gobierno mal ejercido, cualquiera que sea su teoria, debe en la práctica ser un mal gobierno.

« Los ingredientes que constituyen la energia en el ejecutivo son, unidad, duracion, provision adecuada para apoyarlo, y po-

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

deres de competente extension. Los ingredientes que constituyen la seguridad en un gobierno republicano son, debida dependencia del pueblo, y debida responsabilidad para con él.

« Los mas distinguidos estadistas han sostenido uniformemente la doctrina que debe haber un ejecutivo y una legislatura numerosa. Han considerado la energía como la cualidad mas necesaria del poder; y esta se obtiene mas fácilmente colocándolo en unas solas manos. Montesquieu ha dicho, que el poder ejecutivo debia estar en las manos de un monarca; porque este ramo del gobierno, necesitando que su accion sea pronta, es mejor desempeñado por uno que por muchos. Por otra parte, todo lo que depende del poder legislativo, es frecuentemente mejor arreglado por muchas que por una sola persona. Pero si no hay monarca, y el poder ejecutivo se encarga á cierto número de personas escogidas del cuerpo legislativo, toda libertad terminaria; porque los dos poderes estarian unidos, puesto que las mismas personas poseen y tendrian medios de poseer una parte en ambos. Delolme, ademas de otras ventajas, considera de la misma importancia la unidad del ejecutivo en un gobierno libre, porque así es mas fácilmente restringido. « En aquellos Estados, dice, en donde la ejecucion de las leyes se halla encomendada á diferentes manos, y á cada una con diferentes títulos y prerogativas, la verdadera causa de los males del Estado se oculta bajo lo variable de las medidas, que debe ser la consecuencia natural de ello. Unas veces tienen el imperio tribunos militares, cónsules otras, y algunas los patricios ó los que se dicen nobles. Ora el pueblo es oprimido por los decenviros, ora por los dictadores. En tales Estados, la tiranía no siempre derriba las barreras que se han levantado para contenerla, sino que salta por sobre ellas. Cuando se piensa que ha desaparecido en una parte, aparece en otra. Se burla de los esfuerzos del pueblo, no porque es invencible sino porque es desconocida. Pero la indivisibilidad del poder público en Inglaterra, siempre ha mantenido las miradas y esfuerzos del pueblo fijos sobre un solo y mismo objeto. » Apenas puede disputarse que la unidad conduzca á la energía. Decision, actividad, secreto y prontitud, caracterizarán generalmente los

procedimientos de un hombre, en un grado mucho mas eminente que los de un mayor número; y en proporcion que este se aumente disminuirán esas cualidades.

« Esta unidad puede destruirse de dos maneras : primera, invistiendo del poder á dos ó mas magistrados de igual dignidad; y segunda, colocándolo ostensiblemente en un hombre, sujeto, sin embargo, en todo ó en parte al control y parecer de un consejo. Ambos planes están sujetos á objeciones semejantes, si no iguales. La historia romana recuerda muchos ejemplos de males causados á la república por las disensiones de los cónsules y de los tribunos militares, que algunas veces sustituian á aquellos. Tales disensiones habrian sido todavía mas frecuentes si las especiales circunstancias de aquella república no hubiesen obligado á los cónsules á dividir el gobierno entre ellos. Y como los cónsules eran generalmente elegidos del órden patricio, que estaba empeñado en perpétua lucha con los plebeyos por la conservacion de sus dignidades y privilegios, habia una presion exterior que los compelia á obrar juntos para apoyarse y defenderse mutuamente.

« Pero prescindiendo de las luces con que nos ilustra la historia, es óbvio que con la division del poder entre una ó mas personas que están empeñadas en un plan ó empresa comun, hay riesgo de que exista diferencia de opinion. Si es un encargo ú oficio público, en que están colocados con igual dignidad y autoridad, existen peligros peculiares, provenientes de emulacion ó animosidad personal; de superiores talentos de un lado, que encuentran fuertes celos del otro; de orgullo de opinion por una parte, y de servil y de débil sumision á preocupaciones populares por otra; de la vanidad de ser autor de un plan, ó resentimiento por algun imaginario desden implícito en la aprobacion del de otro. De estas y otras causas de igual naturaleza, nacen frecuentemente las mas amargas rivalidades y disensiones. Siempre que ocurren, menguan la respetabilidad y perturban los planes y operaciones de aquellos á quienes dividen. Asi se frustran ó retardan frecuentemente las mas sabias medidas en los momentos mas críticos. Y, lo que es aun un mal mayor, la comunidad se divide

con frecuencia en facciones rivales que se adhieren á las diferentes personas que componen la magistratura, sucediendo así que animosidades temporales llegan á ser fundamento de permanentes calamidades para el Estado. Ciertamente los ruinosos efectos de facciones rivales en Estados libres han sido el constante tema de reproche contra ellos por parte de los admiradores de la monarquía, y de pesar para los amigos de la república. Las facciones de los Güelfos y los Gibelinos, los blancos y los negros, se han immortalizado en la historia de las repúblicas italianas, y ellas no son sino un compendio de las mismas invariables escenas en las otras.

« Por la misma naturaleza de un gobierno libre, hay que someterse, en la formacion de la legislatura, á inconvenientes que proceden de la division del poder. Pero es imprudente é innecesario en la Constitucion del ejecutivo. En la legislatura, no es de gran importancia la presteza en la resolucion. En vez de un bien, es con frecuencia un mal. Diferencias de opinion retardan á veces en aquel departamento medidas saludables, pero con frecuencia tambien conducen á mayor circunspeccion y deliberacion, á mayor perfeccion y exactitud en las leyes. Una resolucion del cuerpo legislativo, una vez aprobada, viene á ser una ley, y la oposicion á ella es ilegal ó impolítica. Antes que sea ley, la opinion puede disminuir los males ó aumentar el bien de la medida. Pero ninguna circunstancia favorable puede paliar ó disminuir las desventajas de las disensiones en el departamento ejecutivo. Los males son puros y sin mezcla. Embarazan y debilitan todo plan á que se refieren, desde el primer paso hasta la conclusion. Contrarian constantemente los mas importantes ingredientes del carácter ejecutivo — vigor, presteza y certidumbre de accion. En paz, es bastante alarmante la division en los consejos ejecutivos. Pero en guerra, enerva toda energía y quita toda seguridad. Trae consigo el triunfo del enemigo y la desgracia del pais.

« Objeciones de igual naturaleza, aunque en algunos respectos de mucha menos fuerza, se aplican al plan de un consejo ejecutivo, cuya concurrencia constitucional se haga indispensable. Una cábala artera en él podria perturbar y enervar todos los consejos

públicos. Y aun sin esa cábala, la sola diversidad de vistas y opiniones marcarían casi siempre el ejercicio de la autoridad ejecutiva con un espíritu de habitual debilidad y retardo, ó de degradante inconsistencia. Pero en un gobierno republicano, es una objecion casi del mismo peso la de que la participacion de tal consejo en el poder ejecutivo tiene una tendencia directa á ocultar faltas y destruir la responsabilidad. Esta es de dos clases : á la censura y á la pena. En un gobierno electivo, la primera es la mas importante de las dos. Los hombres que tienen un cargo público obrarán con frecuencia de un modo que no los haga indignos del favor popular, por temor á la censura mas bien que por miedo al castigo legal. Pero en los negocios del ejecutivo, la multiplicidad de votos dificulta los medios de fijar la responsabilidad de cualquier clase, porque ella está cambiando perpétuamente de una á otra persona. Frecuentemente se hace imposible, en medio de las mútuas acusaciones, determinar sobre quién debe recaer el vituperio. Un sentimiento de recíproca inconveniencia induce á veces á los partidos á recurrir á pretextos plausibles para distraer su mala conducta, ó el temor de la responsabilidad pública los lleva á cubrir sus propias faltas ó vacilaciones bajo la direccion de algun demagogo popular. Así, un consejo llega con frecuencia á ser el medio, ó de librar de toda responsabilidad efectiva al principal magistrado, ó de intrigas y oposiciones que destruyen su poder y suplantán su influencia. La constante excusa de la falta de decision y de espíritu público por su parte, será la de que ha sido dominado por el consejo ; y este á su vez pretenderá que no ha querido atender sanos consejos ó ha resistido á una cordial cooperacion. Con respecto á las operaciones ordinarias del gobierno, el resultado general es introducir un sistema de tratos y manejos en los consejos ejecutivos, é igualmente un dañino sistema de corrupcion é intriga en la eleccion y nombramiento de consejeros. Se ofrecen los empleos públicos á personas indignas para congraciarse con algun miembro principal, ó se hacen mútuas concesiones para enfriar la oposicion y desarmar la enemistad. No es sino demasiado cierto que, en aquellos Estados en que existe un consejo ejecutivo, ó el prin-

cial magistrado queda reducido á comparativa insignificancia, ó mantiene su poder en virtud de arreglos, que ni son honrosos para él mismo, ni saludables para el pueblo. Cuando debia conducir, es compelido con frecuencia á seguir; y algunas veces sufre la censura de actos sobre los cuales no tiene control, ó de nombramientos que se le han arrancado por una especie de necesidad política.

« La legitima consecuencia que se deduce de estas consideraciones, es que la pluralidad en el ejecutivo priva al pueblo de las dos grandes seguridades que hay para el fiel ejercicio del poder delegado. Primero, remueve las justas restricciones de la opinion pública; segundo, disminuye los medios, así como el poder de fijar la responsabilidad por las malas medidas sobre los que realmente son autores de ellas.

« El caso del rey en la Gran Bretaña se aduce como una prueba de lo contrario; pero este es un caso completamente inaplicable en una república como la nuestra. En la Gran Bretaña hay un magistrado hereditario; y es una máxima establecida en aquel gobierno que el rey no puede obrar mal, cuya verdadera significacion es que, por causa de la paz pública, no tendrá que dar cuenta de la administracion de los negocios públicos, y su persona será sagrada. Es una cosa sabia que en aquel reino haya un consejo constitucional, que al mismo tiempo que sea el consejero de sus medidas, responda por ellas. De otra manera no podria hacerse efectiva la responsabilidad del departamento ejecutivo. El rey no está, sin embargo, obligado á seguir su consejo; es absolutamente dueño de su conducta, y la sola alternativa que se deja al ministerio, es compelerlo á seguir su consejo, ó resignar la administracion del gobierno. En la república americana, el caso es del todo diferente. El magistrado ejecutivo es elegido por el pueblo y responsable á él; y por tanto, es mas propio que tenga el manejo exclusivo de los negocios por los cuales se le hace responsable. En una palabra, la razon que hay para tener un consejo en la Gran Bretaña, es la misma que existe para rechazarlo en América. El objeto, en tal caso, es asegurar la energia y responsabilidad ejecutiva: en la Gran Bretaña esta queda

asegurada con un consejo; en América sería destruida con él. »

He transcrito en toda su extension las reflexiones que hace sobre esta materia uno de los mas hábiles comentadores de la Constitucion americana, y aun agregaré otras de un publicista no menos notable, porque habré de diferir algun tanto de las opiniones de ellos, y quiero que se tengan á la vista las razones en que las fundan.

« Para obtener un ejecutivo bien organizado, dice M. Laboulaye¹, es menester que este sea único, pues lo que simplemente se exige de él es obrar, hacer respetar la ley. Deliberar, discutir, preparar las leyes, cuadra mejor á una asamblea que á un individuo; esta contiene mayor suma de experiencia que la que posee una sola inteligencia. Pero obrar, hacerse obedecer, son atributos de mando que requieren voluntad, accion, y por lo tanto unidad.

« Es inexacto que la libertad se vigorice debilitando al ejecutivo; es todo lo contrario. No hay responsabilidad sino cuando el ejecutivo es único; en otros términos, no existe garantia para la libertad contra la tiranía sino en la unidad del ejecutivo. El primer magistrado puede usurpar, es cierto; pero es indudable que si el poder se reparte entre tres ó cuatro personas, esta division y la ausencia de responsabilidad traerán fatalmente en pos de sí impotencia, y de esta al desórden no hay sino un paso. De ello tenemos un ejemplo reciente en el gobierno provisorio de 1848. Difícil es creer que hubiesen tenido lugar los sucesos de junio, si se hubiese confiado á un solo individuo los destinos de la Francia. El *comité* de salud pública ofrece otro ejemplo de esta verdad. La ausencia completa de responsabilidad produjo una perversion de la conciencia que nunca he acertado á explicarme. Así, por mucho respeto que me imponga el nombre de Carnot, nunca he podido comprender cómo un individuo podia firmar durante un año listas diarias de víctimas destinadas al patíbulo, sin incurrir en responsabilidad, con el pretexto de que las firmaba en barbecho.

¹ *Estudios sobre la Constitucion de los Estados Unidos.*

« Dicen que promediaba un acuerdo entre Carnot y sus colegas encargados de la policía interior, según el cual estos últimos no se mezclarían para nada en los asuntos militares, firmando siempre lo que resolviera Carnot, mientras este firmaría á su vez cuanto acordasen sus colegas. Claro es que, si Carnot hubiese sido el único jefe del ejecutivo, habría leído las listas antes de enviar al patíbulo á una porción de gente honrada, sin saber lo que hacía, lo cual no atenúa su responsabilidad en tales actos.

« Los americanos decidieron formar un ejecutivo unitario, confiándolo á un presidente, y en su defecto á un vice-presidente; nómbranse al efecto dos personas, una de las cuales reemplaza á la otra. El vice-presidente en los Estados Unidos no es en realidad otra cosa. No forma parte del gabinete del presidente; no tiene responsabilidad de ningún género, ninguna influencia en los negocios. Como sabeis, se le ha hecho presidente del Senado: este es un papel exclusivo; pero si el presidente llega á morir, ó tiene algun impedimento que obste al desempeño de sus funciones, si, por ejemplo, es enjuiciado, el vice-presidente ocupa el puesto de aquel. »

Estas reflexiones parecen satisfactorias para sostener la unidad del poder ejecutivo, y su consiguiente indivisibilidad, que se supone ha querido establecer la Constitución de los Estados Unidos, y sirve de base para establecer que la responsabilidad pesa exclusivamente sobre él, y sus consejeros no participan de ella. Esta parece ser la teoría que quieren hacer prevalecer el juez Story y M. Laboulaye; pero prácticamente está sucediendo otra cosa. El presidente tiene que obrar en muchos casos por medio de otros empleados, con cuya voluntad y asentimiento le es necesario contar, y aunque es verdad que él tiene el carácter de jefe y magistrado principal, y puede cambiar á su arbitrio esos funcionarios y poner en su lugar otros mas dóciles á sus deseos, no por esto deja de ser cierto que en realidad la autoridad se reparte entre el presidente y el empleado, por cuyo medio tiene que obrar. La ley que creó en julio de 1789¹ el departamento ó

¹ *Brightly's Digest.*, pág: 846.

secretaría de Estado, y las posteriores que se han dictado despues organizando otros departamentos ejecutivos, dan en la práctica una participacion muy notable á los ministros en la autoridad ejecutiva. Aun en el ejercicio de uno de los poderes mas importantes, sus facultades bélicas, el presidente tiene que contar con el ministro de la guerra, y con el jefe que obra como su teniente general para llevar á cabo sus medidas, como se ha visto durante la última contienda con los separatistas del Sur.

La conviccion de la necesidad que hay de que mas de una persona tenga participacion en el poder ejecutivo, ha sido causa, como lo observa Grimke¹, de que muchos de los Estados que, al principio de la union, habian calcado sus Constituciones sobre el modelo de la nacional, hayan despues dispuesto en ellas que *el poder ejecutivo principal* será ejercido por un gobernador. Y aun, en el Estado de Ohio, la Constitucion establece que el departamento del Tesoro estará á cargo de un empleado completamente independiente del gobernador, quien no tiene sobre él ningun control. Puede así decirse que hay un ejecutivo para los negocios financieros y otro para los demas; y como este arreglo se ha practicado con suceso para la buena administracion de los negocios de aquel Estado por muchos años, parece que es digno de tenersele en consideracion para modificar la teoría de la unidad. Por mi parte, creo que él concurre de la manera mas eficiente á realizar un plan de administracion fiscal que obligue á invertir los dineros públicos de una manera la mas conveniente al Estado. El gobernador, que ejerce *el principal poder ejecutivo*, tiene el derecho de librar contra el Tesoro las sumas necesarias para cubrir los gastos que autoriza el presupuesto aprobado por la legislatura; pero sus libramientos son cubiertos por un funcionario que no nombra él, sino el pueblo, y que no está obligado á pagarlos sino están decretados en la ley del presupuesto. Los que tengan alguna noticia del modo cómo se manejan los fondos públicos, por funcionarios que nombra y remueve el primer magistrado, no podrán menos que reconocer todo el mérito del arreglo

¹ GRIMKE. *Nature and tendency of free institutions*. Cap. II, lib. IV.

adoptado por el Estado de Ohio. Con él, no es fácil que se disponga de los caudales públicos de una manera indebida, porque no es el mismo empleado que se propone hacer un gasto quien puede compeler, con amenazas de destitucion, á que lo cubra el que maneja los fondos; la conducta de este no se regla sino por la ley del presupuesto.

Ni puede decirse que esto perjudicará á la unidad y energía de la accion, porque estas cualidades deben tener una norma para su ejercicio, y esta norma es la ley, cuyo cumplimiento se asegura de una manera mas positiva, poniendo al Tesoro bajo el cuidado de otro empleado. Este facilitará el medio de que la accion tenga efecto, dando los fondos para secundarla, si la ley autoriza el gasto. Si no lo hace, en este caso, la responsabilidad se hará efectiva sobre él, por falta de cumplimiento de su deber. Esto basta para que haya garantías de que facilitará toda accion ejecutiva que sea legal; la accion ilegal, por enérgica que sea, no hay que facilitarla¹.

En Inglaterra, á medida que la Constitucion del Parlamento ha venido á ser mas popular, el principio de la monarquía constitucional — el rey reina, pero no gobierna — va siendo una verdad. El monarca va llegando á ser ese poder real descrito por Benjamin Constant, que ni legisla, ni ejecuta, ni aplica las leyes, que son las operaciones del gobierno; una rueda de lujo y aparato en el mecanismo gubernamental. Los poderes del departamento ejecutivo realmente son ejercidos por el ministerio, y el poder ejecutivo *principal* (como dirian los americanos de algunos Estados) reside realmente en el primer ministro. En un pais como la Inglaterra, en donde lo que forma su Constitucion es un conjunto de hechos cump'idos sucesivamente por una larga serie de años, y algunas pocas declaraciones escritas, la práctica de que el individuo que es la sintesis de la mayoria, sea el primer lord de la tesorería, ó primer ministro, ha venido á

¹ Llamo la atencion sobre este arreglo de la Constitucion de Ohio, y sobre otros que en varias de las Constituciones de los Estados difieren de los adoptados por la Constitucion nacional, porque generalmente los que estudian la ciencia del gobierno solo se fijan en las disposiciones de esta, y hay en las de los Estados muchas que merecen mayor atencion.

ser un principio constitucional, así como el que sea él quien escoge sus colegas de gabinete. Pero estos participan de la responsabilidad con él, y son igualmente partícipes del poder. Existe la unidad apetecible para la buena direccion de los negocios, porque habiendo un jefe que tiene una posicion preeminente, puede imprimírsela; pero en realidad son muchos los que tienen parte en el ejercicio de los poderes ejecutivos.

En el curso de estas lecciones he manifestado siempre la necesidad de fijar nuestra atencion en los hechos, para establecer los principios á que mas racionalmente podemos arreglarnos para constituir un buen gobierno, y los que he mencionado me parece que son bastante instructivos para conducirnos á establecer que la mejor Constitucion del poder ejecutivo es aquella en que la direccion suprema del departamento está encargada á un jefe; pero obligado á obrar por medio de otros empleados que, aunque sean amovibles por él, participen de la responsabilidad de sus actos. Así se lograrán siempre dós cosas muy importantes: 1^a que teniendo el primer magistrado que contar con otro para ejercer su poder, se refrenará de hacer cosas indebidas; y 2^a que en el caso de tener plena conviccion de que debe obrar, si su ministro se opone á ello, pueda removerlo, y buscar otro que lleve á efecto sus medidas.

Al tratar de los consejeros y agentes del jefe del ejecutivo, me extenderé algo mas sobre esta importante materia.

LECCION XXVI

Eleccion, duracion y sustitucion del jefe del departamento ejecutivo

Si las opiniones de los estadistas han sido tan varias respecto de la unidad ó pluralidad del ejecutivo, no lo han sido menos acerca del modo de nombrar la persona ó personas que hayan de ejercer las funciones de este departamento, y del tiempo que hayan de durar en su puesto. Este es de tal importancia, que da á la persona que lo ocupa el carácter de jefe de la nacion, que representa el poder de ella en accion, y de quien depende en gran parte que los negocios é intereses colectivos de la comunidad sean bien administrados, asi como que los derechos y libertades de los ciudadanos sean respetados. Es un empleo que llama poderosamente la atencion de los ambiciosos, y por lo mismo se ha considerado peligroso hacerlo electivo; porque, necesariamente, en las épocas de elecciones se pondrán en accion toda especie de manejos para obtenerlo, se excitarán en alto grado las pasiones de los partidos, y puede darse lugar á escenas de tumulto y desórden que comprometan la paz interna del modo mas grave.

Los que solo han tenido esto en consideracion, han creido que el mejor partido seria de encargar del poder á un magistrado hereditario, como en la monarquía constitucional inglesa; reduciendo sus funciones á nombrar quien lo ejerza en su nombre, y responda por sus actos. Es un arreglo que ha probado bien en la Gran Bretaña desde que, al advenimiento de Guillermo y María al trono, se estableció lealmente su práctica; en Bélgica, desde 1832, y en Holanda desde algun tiempo antes; pero que en otras partes se está ensayando con dificultad, ó solamente se ha adoptado para acallar por lo pronto las exigencias populares,

sin practicarlo con la lealtad con que se ha hecho en Inglaterra y en Bélgica. Este arreglo no parece, sin embargo, sino el estado de transición de la monarquía absoluta á la democracia representativa; porque tiene que conducir necesariamente á que el jefe real del ejecutivo sea elegido virtualmente por el cuerpo representativo, y que este vaya cambiando gradualmente las formas artificiales de sociedad que son necesarias para la subsistencia de la monarquía hereditaria. Esto es lo que va sucediendo en la Gran Bretaña, en donde, como dice Mr. Pomeroy¹: « Se guarda la forma, pero la sustancia ha desaparecido; la corona es un mero aparato de ostentación. » El emperador de los franceses — el mas sagaz de los monarcas actuales — ha comprendido que un arreglo semejante tiene que venir á parar sin remedio en la supresión de la rueda que se llama el poder real: por eso ha retenido en sus manos el ejecutivo cuanto tiempo le ha sido posible; y si, forzado por la opinion popular, tan enérgicamente manifestada en las elecciones de 1869, ha tenido que renunciar al poder personal, lo ha hecho de una manera que tal renuncia mas bien es ostensible que real, porque no pudiendo hacer responsable su ministerio sino por voto del Senado, tal responsabilidad es una burla, siendo los senadores nombrados por él.

Pero dejemos á un lado esos arreglos europeos, fruto de los gobiernos artificiales establecidos por las clases privilegiadas para conservar en manos de estos el poder que pertenece al pueblo, y ejercerlo por derecho propio, para emplearlo en favorecer sus intereses, en vez de permitir que su ejercicio se encargue á delegados populares que vean por el bien procomunal. Y ocupémonos en examinar cuál es el arreglo que puede convenir en una república democrático-representativa, cuya teoría estamos estudiando.

Desechado el sistema hereditario, como incompatible con el carácter de un gobierno propio para proporcionar á la sociedad el mayor bien posible, y cultivar en los individuos que la com-

¹ *Constitutional Law*. §. 176, part. 2^o.

ponen las cualidades que los habilitan para cooperar á su progreso moral, intelectual y material, hay que apelar á la eleccion, para crear el funcionario que haya de encargarse del departamento ejecutivo del gobierno. ¿Cómo debe hacerse esta? « Cuestion delicada, dice M. Laboulaye, que embarazó á los constituyentes americanos por algun tiempo. Dejar la eleccion al pueblo en masa, equivalia á agitar el pais de un modo extraordinario, produciendo un estado febril en cada periodo electoral. Peligro que existe, siempre que se reúne el pueblo para elegir un mandatario. Este hombre, que representa á la nacion entera, se cree valer tanto como las Cámaras, tal vez mas en muchas ocasiones, puesto que cada diputado ha sido nombrado por un distrito, cuando él lo es por la nacion entera. Existe, pues, un peligro para la libertad en el entusiasmo popular por un nombre. Por otra parte, dejar la eleccion en manos del cuerpo legislativo, equivale á debilitar en extremo el ejecutivo. Si este es nombrado por una asamblea, lo es por la mayoria, que solo representa una minoria de la nacion, una camarilla. Así se producen coaliciones é intrigas, que debilitan al ejecutivo. Por otra parte, este no tendrá fuerza sobre la nacion, estará muy abajo del legislativo. ¿Cómo encontrar entonces un medio entre el nombramiento popular y el de las Cámaras?

« Quisieron que el pueblo participase en la eleccion del presidente, sin que la accion de aquel fuese demasiado directa, y se llegó á la eleccion gradual. La Constitucion dispone que la eleccion de presidente se haga por electores nombrados para este objeto, y que cada Estado presente tantos electores presidenciales, cuantos sean los representantes y senadores que tenga en el Congreso federal : así pretendieron dar á cada Estado la misma influencia que en los demas negocios generales del pais.

« El pensamiento de los constituyentes consistia en que, dividiendo así la eleccion, en cada Estado se ocuparían en reunir personas de confianza, diciéndoles : elegid al ciudadano mas capaz. Así fueron nombrados Washington y los primeros presidentes ; pero esta confianza no ha durado. El progreso inevitable de la democracia ha conducido á los habitantes á decir ; puesto que

son los electores quienes van á elegir presidente, es menester escoger los hombres que nos convienen. El pueblo ha comenzado á agitarse en una esfera inferior á la de los electores, y èl dia de hoy, desde que se trata del nombramiento de presidente, se reúnen por todas partes convenciones libres. Se juntan en los Estados, enviando de todas partes delegados á un punto céntrico. Son siempre determinados electores los que han de nombrar el presidente; pero con la condicion de que han de votar por tal ó cual persona.

Segun la intencion de los constituyentes, debia haber en este sistema una delegacion de confianza; los electores debian elegir con plena libertad de accion. Hoy, por el contrario, existe mandato imperativo, y los electores solo tienen por oficio votar por el candidato que se les ha designado. Puede decirse que el sistema actual vale menos que una eleccion directa; los electores son los partidos. Reúnense veinte personas, declaran que pertenecen á tal ó cual color político, é imponen finalmente su candidatura; de donde resulta que, en los Estados, se ha convertido en una especie de industria agitar el pais, dándose á los que se ocupan en promover la eleccion presidencial el nombre de *politiquistas* (*politicians*), con tanta mayor razon, cuanto que hoy existe una moneda electoral — los empleos — con la cual se paga á los electores. »

El sistema adoptado para la eleccion de presidente de los Estados Unidos, no es la parte de la Constitucion americana que tenga en su favor mayor número de razones; ha mostrado, por el contrario, en la práctica, tan graves defectos, que los mejores estadistas del pais reconocen todos la conveniencia de reformarlo. Con tal sistema no se ha evitado la grande excitacion que se temia trajese consigo la eleccion hecha directamente por el pueblo. Se ha producido, por el contrario, otra de peor clase — la que promueven los *politiquistas* aspirantes á empleos, — que forman círculos, camarillas, ó clicas, las cuales se ocupan en pervertir las elecciones primarias y hacen nombrar á aquellos para que vayan á ganar un empleo votando por el candidato que ellos mismos han hecho sea el designado. Como estos electores son en corto

número, hay empleos con que premiar á todos el voto que dan, y de aquí el que este se haya convertido en medio de obtener una colocacion en algun puesto público. Los que aspiran á ella usan, por consiguiente, de toda especie de medios para hacerse nombrar electores y promover que el pueblo se pronuncie por alguno de esos hombres mediocres, que no se sienten, ó á quienes no se cree capaces de gobernar sin el apoyo de esos fabricantes de opinion pública ficticia. Los hombres de un mérito probado sobresaliente, son puestos de lado por los politiquistas, porque con ellos corren el riesgo de que sus servicios no sean recompensados de la misma manera. Así se explica que hombres tan eminentes como Clay, Webster y Calhoun hayan sido puestos á un lado, en concurrencia de personas que de ninguna manera podian comparárseles por sus dotes de hombres de Estado. Si al principio fueron electos hombres tan notables como los que ocuparon la presidencia desde Washington hasta John Quincy Adams, fué porque todavía no se habia comprendido por los politiquistas todo el partido que podian sacar de elevar al puesto á un hombre que se reconociese hechura de ellos, y no pudiese sospechar que su mérito personal, su patriotismo y virtudes habian sido parte para que sus conciudadanos le juzgasen digno de regir sus destinos.

La eleccion directa por el pueblo produciria indudablemente mejores resultados. No ofreciendo á los politiquistas la misma facilidad para singularizarse, y hacer valer su voto como un mérito para obtener un empleo, no daria lugar á que se formasen esas clicas, cuyos miembros andan á caza de un nombramiento de elector, para especular con su voto. La votacion tendria un carácter anónimo, que impediria el que nadie pudiese singularizarse. Seria mas libre y espontánea, y traeria á la presidencia á los hombres mas competentes para desempeñarla con provecho de la comunidad¹.

En la república argentina se ha adoptado el mismo sistema que en los Estados Unidos (art. 81), con la sola diferencia de que el

¹ Este sistema de eleccion directa se probó con buen resultado en la Confederacion Granadina (ahora Estados Unidos de Colombia). La votacion se contrajo á dos de los hombres mas notables del pais por sus talentos (Ospina

número de electores que debe nombrar cada provincia, debe ser doble del de senadores y diputados que envíe al Congreso. Esta diferencia no es bastante para evitar los males y abusos que se acaban de indicar, á los cuales no está expuesta la eleccion directa.

El riesgo de que esta traiga consigo una excitacion popular que pueda llegar á ser peligrosa, es mas imaginario que real, si se adopta un modo de votar conveniente. Distribuyendo los electores en circunscripciones pequeñas, y siendo el voto secreto, en ninguna parte se reunirán grupos de electores tan numerosos, que puedan servir de base á los demagogos para promover tumultos populares. Este sistema tiene, ademas, la ventaja de que dificulta muchísimo la accion de las malas influencias, como lo he demostrado al hablar del departamento electoral.

Pasemos á ocuparnos en examinar cuál debe ser la duracion del jefe del departamento ejecutivo en su puesto.

El jefe del ejecutivo es, sin duda, elegido para este empleo, porque expresa la opinion de la mayoría en el momento de la eleccion. Es de desearse que esta cualidad le acompañe siempre; y por eso creen algunos que el término de su duracion debe ser corto, puesto que así se facilita el medio de hacer cesar en sus funciones al que haya dejado de ser la expresion de esa opinion.

« Hay algunos, dice el juez Story¹, que pueden creer que la mejor recomendacion en el ejecutivo es la de plegarse servilmente á una faccion predominante, ó á una opinion en la comunidad ó en la legislatura. Pero tales ideas acusan un conocimiento imperfecto de los verdaderos fines y objetos del gobierno. Aunque es verdad que los principios republicanos exigen que el sentimiento deliberado de la comunidad gobierne la conducta de los que administran sus negocios, no puede escaparse á un observador, que el pueblo se extravía frecuentemente por transitorios impulsos y excitaciones repentinas, causadas por hombres arteros é

y Murillo), y los partidarios de Mosquera, aunque pusieron en juego toda especie de manejos, no pudieron lograr para su candidato sino una pequeña minoría. Despues se ha adoptado en aquel país otro sistema, que no ha dado buenos resultados.

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

insidiosos, y que por esto es necesario que los gobernantes no sacrifiquen los intereses permanentes de la sociedad á ilusiones de esta especie. Se ha observado que el pueblo generalmente intenta el bien comun. Pero nadie que no sea un engañador, pretenderá que no se equivoca frecuentemente, en cuanto á los medios de promoverlo. Lo que admira es que, asediado como está siempre por las lisonjas de sicofantas, por las redes de los ambiciosos y avarientos, y los artificios de los que poseen mas confianza de él que la que merecen, ó que tratan de grangeársela apelando artificialmente á sus preocupaciones, lo que mas bien admira, digo, es que no incurra en errores mas numerosos y dañinos. Es un deber de sus gobernantes resistir á todo trance tales malos designios; y no es con poca frecuencia que ha sucedido que, obrando así, salven al pueblo de fatales equivocaciones, y este les haya correspondido con su gratitud y reverencia en sus momentos de mas fria reflexion. Pero ¿cómo puede aguardarse tal resistencia, cuando la posesion del empleo es tan corta, que lo haga ineficaz é inseguro?

« Las mismas consideraciones se aplican con igual fuerza á la legislatura. Si el departamento ejecutivo hubiese de estar subordinado á los deseos de los legisladores, en todos tiempos, y bajo cualesquiera circunstancias, se frustrarian todos los fines de la division de los poderes del gobierno. ¿De qué serviria separar el legislativo y el judicial de la legislatura, si ellos estuviesen de tal manera constituidos que se hallen absolutamente á la devocion de la última? Estar subordinado á las leyes, es cosa muy diferente de estar bajo la dependencia del cuerpo legislativo. Lo primero está de acuerdo con los principios fundamentales del buen gobierno, lo último es una violacion de ellos. En el hecho, lo último tiene por resultado la reunion de los poderes en unas solas manos, cualquiera que sea la forma de la Constitucion. Es demasiado conocida la tendencia de la autoridad legislativa á absorber toda otra. En gobiernos puramente republicanos, se ha visto que esta tendencia es casi irresistible. Los representantes del pueblo son demasiado propensos á imaginarse que son ellos el pueblo mismo; y muestran síntomas de impaciencia, y aun de

disgusto, por cualquiera resistencia, no importa de donde venga. Parece que reputan el ejercicio de los derechos del pueblo por el ejecutivo ó el judicial, como una acusacion contra su sabiduría, y como una infraccion de sus privilegios. Por tanto, si el ejecutivo ha de constituir una rama efectiva é independiente del gobierno, es necesario darle alguna permanencia de duracion en el empleo, y algun apoyo para el firme ejercicio de sus poderes.

« La otra razon — la de la estabilidad en el sistema de administracion — se halla estrechamente ligada con la duracion en el oficio. Pocos hombres se hallarán que quieran arriesgarse á seguir una política cuya sabiduría puede ser perfectamente clara para ellos, si no se les permite completar lo que hayan empezado. ¿De qué serviría formar los mejores planes de administracion ejecutiva, si perpétuamente han de estar pasando á nuevas manos sin ser moderados, ó ser desconcertados en el momento en que su razonabilidad y valor no pueden ser comprendidos por el público, ó cuando este no puede realizarlos? Una de las verdaderas recompensas de los patriotas y los hombres de Estado, es tener la conciencia de que las objeciones que se hagan á sus medidas desaparecerán ante la prueba práctica del experimento leal; y de que la gratitud y el afecto del pueblo acompañarán á sus trabajos largo tiempo despues que ellos hayan dejado de ser actores en las creencias públicas. Pero ¿quién plantará sin esperanza de cosechar? ¿Quien sacrificará sus comodidades, reputacion y popularidad presentes, para arrostrar la detraction y las persecuciones, por sistemas que no pueden combinarse de manera que aseguren el éxito, ni dirigirse de suerte que justifiquen el experimento.

« El resultado general de un cambio de la cabeza del gobierno, será un cambio del curso de la administracion, así como una variacion de las personas subordinadas, que hayan de obrar como ministro del ejecutivo. Un sucesor en el empleo sentirá poca simpatía por los planes de su predecesor. Deshacer lo que ha hecho el último, se tendrá como una prueba de propia capacidad; y será una recomendacion para todos aquellos que eran adversarios de la pasada administracion; acaso constituirá uno de los

principales motivos para haberlo elevado al puesto. El orgullo personal, las ideas de partido, la ambicion por distincion pública, lo inducirán naturalmente á abandonar planes viejos, para combinar otros de acuerdo con ese espíritu de novedad tan grato á todos los Estados libres, que hace de toda nueva administracion la fundadora de nuevos sistemas de gobierno. »

Estas observaciones son perentorias para convencer de la necesidad de fijar un período de duracion al jefe del departamento ejecutivo, que lo ponga á cubierto de todo aquello que puede desalentarlo para emprender mejoras útiles, y ponerlo á discrecion de las fluctuaciones inconsideradas de la opinion, ya sea del pueblo, ya de las Cámaras legislativas. Pero ¿cuál será el término que puede fijarse, que contribuyendo á dar estabilidad á la administracion, no haga peligroso al jefe de ella para las libertades públicas? Porque sabido es, que la duracion en el poder, engendra el deseo de continuar en él, y facilita los medios de realizarlo.

Segun dice el diario de la convencion americana, que preparó la Constitucion de los Estados Unidos, los hombres mas prominentes propusieron que el presidente durase por el término de su buena conducta. Pero esta idea tuvo poco séquito, aunque hombres como Hamilton, Madison y Jay la sostuvieron. La siguiente proposicion fué para que su duracion fuese por siete años, sin poder ser reelegido; y no habiendo podido reunir en su favor los votos necesarios, se vino al presente arreglo, conforme al cual dura el presidente por cuatro años; pero puede ser reelegible indefinidamente, porque la Constitucion no lo prohíbe. Sin embargo, no habiendo consentido Washington que se le reeligiese por tercera vez, ha quedado establecido como una práctica constitucional que no pueda haber sino una sola reeleccion.

Esta es una de las disposiciones de la Constitucion americana que no ha probado bien en la práctica, sino en los primeros años de la existencia de la Union, en que la presidencia fué ocupada por hombres como Washington, Jefferson y Madison. Estos fueron reelegidos por su reconocida capacidad, patriotismo y aptitud para servir bien al pais, acreditada en el primer período de

su gobierno, no por haber malgastado este en intrigas y manejos para preparar su reeleccion, como han hecho otros, y harán mientras subsista la posibilidad constitucional de la reeleccion, y el método actual de elegir, que facilita á los politiquistas que aspiran á ser empleados medios de formar una mayoría popular facticia en favor del que ha de premiar sus trabajos.

Creo que los constituyentes argentinos han obrado mas sábiamente que los anglo-americanos, dando al periodo presidencial la duracion de seis años, con prohibicion de que el presidente pueda ser reelegido sino pasado un periodo (artículo 77 de la Constitucion argentina). En mi concepto, esta disposicion de la ley fundamental argentina es una de las que mas eficazmente ha contribuido á que empiece á haber sistema y estabilidad en el gobierno del pais, y se estén emprendiendo mejoras en todos los ramos, que contribuyen á fomentar el progreso moral, intelectual y material de la comunidad. Se emprenden estas mejoras porque los que las conciben tienen por delante tiempo bastante para llevarlas á cabo, lo que de otra manera no sucederia.

En los Estados Unidos, es muy general la opinion de que el término de cuatro años, con posibilidad de reeleccion, no es el mas conveniente para la duracion del presidente. El general Jackson se pronunció contra él, y consintió sin embargo en que lo reeligiesen; pero desde entonces ningun presidente ha sido reelegido, sino Mr. Lincoln, por las circunstancias especiales en que se encontraba el pais, que hacian necesaria su continuacion en el empleo.

Permitir la reeleccion, es la medida mas funesta que puede adoptarse; se da al presidente un motivo para ocuparse mas en asegurar los medios de ser reelegido, que en las tareas de la administracion de que puedan resultar beneficios positivos al pais.

Así se ha observado que, en aquellos paises en que los presidentes han sido reelegidos, el segundo periodo de su administracion ha estado mas exento que el primero de actos censurables encaminados á pervertir las elecciones. Es una cosa que debe suceder, considerada la naturaleza del hombre. Por muy patriota, integro y desinteresado que sea, se inclinará siempre á hacer

todo aquello que pueda tender á facilitar su elevacion personal; es menester què sea una persona del carácter excepcional de Washington ó Lincoln para que se abstenga de preparar artificialmente la reeleccion, y la aguarde solamente del aprecio que inspiren sus elevadas dotes intelectuales y morales y la fidelidad incontrastable á sus deberes. Los hombres mediocres, que no tienen base sobre qué fundar esa confianza, se servirán del poder que tienen en sus manos para preparar medios artificiales de conservarlo; se entregarán en manos de los polítriquistas y harán causa comun con ellos para falsear el sufragio y corromper la administracion.

Es un error creer que la libertad se halla mejor garantida cuando se encarga el poder por muy cortos períodos á los funcionarios públicos. Lo que se hace con esto es quitar al gobierno una de las cualidades necesarias para que pueda desempeñar cumplidamente su cometido — la estabilidad — que es la que puede inspirar confianza en sus medidas, é imprimir á la sociedad una marcha ordenada. No es con tener magistrados anuales, bienales ó cuatrienales, que puede asegurarse la libertad: algunas de las repúblicas italianas los tenían hasta semestrales, y siempre fueron el teatro de los mas grandes atentados contra ella. Las garantías para la libertad consisten en dejar fuera del alcance del gobierno los derechos individuales que una Constitucion debe garantizar como absolutos en la descentralizacion del poder, en la division del ejercicio de él en varios departamentos, sobre los cuales quede al pueblo la influencia debida, y últimamente en la responsabilidad para con él de todos los que ejerzan funciones públicas. Es verdad, que uno de los medios de asegurar esta responsabilidad, es la necesidad en que se pone al empleado de someterse en períodos cortos al juicio de sus compatriotas, que no se expresará con libertad sino estando él fuera del poder; pero un período de seis años no es demasiado largo.

Quédanos por examinar la cuestion de si debe haber una persona que sustituya al jefe del departamento ejecutivo en sus faltas temporales ó absolutas. El hombre que sea elegido para este puesto, no por eso viene á ser inmortal, ni puede contar con que

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 suplan la falta de aquel en casos determinados. En otras, se nombran dos, tres ó cuatro personas que suplan 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

Extension de los poderes del departamento ejecutivo. — Conservacion del orden interior. — Revision y commutacion 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 accion práctica sobre ella. Sus funciones son hacer efectivos los preceptos del legislador y administrar segun 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, segun 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 extension 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 demas 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 nacion: 1º Orden interior general; entendiendo por tal la conservacion 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 formacion y conservacion de las relaciones con las naciones extranjeras, y los medios para

ello; 5º 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; 4º 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; 5º Participacion en la iniciacion y discusion de las leyes, en los términos que hemos indicado al tratar del departamento legislativo; y 6º 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 disposiciones¹.

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,

¹ 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 4^a, art. 4^o), como la argentina (art. 6^o) 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 petición 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 disposición que ordena se proteja á los Estados contra invasion. El hecho de una invasion es una violación evidente de los derechos de un Estado, y debe ser reprimido en el momento que ocurre por el que tiene á su disposición la fuerza destinada á conservar el orden 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 sedición, ó amenazados por ella.

Es indudable que, al constituir una nación distribuyendo el poder entre un gobierno general y gobiernos seccionales, sobre un plan igual ó semejante al de la Constitución 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 país que adopte una Constitución calcada sobre un modelo semejante — único apto para realizar la democracia representativa en una nación extensa — es necesario que el gobierno sea republicano. Una Constitución 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, destruiría pronto la armonía que debe reinar entre las secciones territoriales que formen la nación, 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 Misouri en Kansas, y la mas escandalosa complicidad con ellos de los presidentes Pierce y Buchanan¹, elevados á la primera magistratura por la influencia de los Estados del Sur. De aqui, 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 armonía 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 establecer un gobierno

¹ 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, Lóndres 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 rebellion, que tenga el efecto de deponer 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 si 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 55 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 éstas 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

hacerlo bajo su sola responsabilidad, porque las circunstancias apremiantes del caso no dan lugar á pedir el acuerdo del Cuerpo legislativo. Entonces, es la costumbre darle cuenta de lo hecho en su mas inmediata reunion, y que él expida una ley de indemnidad (*bill of indemnity*) por la trasgresion que el ejecutivo ha hecho de sus facultades, si es que se aprueba el acto. Si, por el contrario, él es censurable, el encargado del poder, que lo ejecutó, puede ser acusado ante la Cámara alta y ser destituido por esta. Creo que este procedimiento, que la práctica ha consagrado con buenos resultados, es bastante garantía de que no se abusará de este poder, y que el encargado del ejecutivo solo se servirá de él, cuando sea absolutamente necesario, y en términos que lo justifiquen.

Con el capítulo del orden está intimamente conexionado el poder de remitir ó perdonar las penas impuestas por los tribunales; porque puede á la verdad emplearse muy eficazmente para mantener la marcha arreglada de la sociedad, ó restablecerla cuando se haya alterado; puede corregir los errores de la justicia, ó mitigar el rigor excesivo de la ley. Ha sido esta una materia muy discutida por los publicistas, y sobre todo por los que han escrito sobre legislación penal. Es por lo mismo importante que sepamos cuáles son las razones que pueden justificar el que se haya dado tal poder al ejecutivo, por Constituciones como la de los Estados Unidos y la república argentina. El juez Story, hablando sobre esta materia, se expresa en estos términos: « Ha dicho el marqués de Beccaria, que el poder de perdonar no existe en donde hay una perfecta administracion de la ley, y que admitirlo es un tácito reconocimiento de que hay un defecto en el curso de la justicia. Pero si este es un defecto, proviene de la debilidad de la naturaleza humana en general; y bajo este aspecto, no está sujeto á mas objeciones que cualquier otro poder del gobierno; porque tal poder se le concede, en alguna manera, á causa de la debilidad humana. El argumento con que mas comunmente se impugna este poder es que, en donde las penas son moderadas, deben ser ciertas, y que la clemencia del primer magistrado es una desaprobacion tácita de las leyes. Pero seguramente nadie

que esté en sus sentidos dirá, que algun sistema de leyes puede proveer una pena proporcionada para todo grado posible de delincuencia. Lo mas que siempre ha podido hacerse, es proveer al castigo de los delitos por algunas reglas generales, y dentro de algunos limites. La eliminacion absoluta del poder de perdonar, introduciria la peligrosa facultad en los jueces y jurados de seguir el espíritu mas bien que la letra de la ley; ó, por humanidad, permitir que verdaderos culpables escapasen del castigo. Tampoco puede sostenerse que la situacion y circunstancias del delincuente, aunque no alteren la esencia de la ofensa, no deben inducir ninguna distincion en el castigo. No solamente hay varios grados de culpabilidad en la perpetracion del mismo delito, que no son susceptibles de ninguna enumeracion ni definicion, sino que las pruebas deben ser, en muchos casos, imperfectas por su propia naturaleza, no solo por lo que respecta á la actual comision de la ofensa, sino á la agravacion ó atenuacion de las circunstancias. ¿No seria á la vez injusto y desrazonable excluir todos los medios de mitigar la pena, cuando subsiguientes averiguaciones demostrasen que la acusacion es totalmente infundada, ó que el delito tiene menos gravedad, y es menos atroz que lo que las pruebas y el juicio parecian establecer?

« Administrándose la ley por los tribunales humanos de la manera mas leal, el poder de perdonar es indispensable, desde que sea posible que los hombres sean alguna vez víctima de la venganza de los acusadores, la inexactitud de la prueba, y la falibilidad de los jurados y los tribunales. Puede ademas haberse infringido la ley, y sin embargo hallarse el culpable en circunstancias tales que lo excusen en gran manera, del todo tal vez en justicia y moral general, pero no ante la letra de la ley. ¿Qué puede hacerse? ¿Absolverlo contra el texto de la ley, ó condenándolo, permitir que sufra mayor castigo que el que merece? Si á alguien debe darse poder para ocurrir á tales casos, ¿en quién puede colocarse mejor que en el departamento ejecutivo?

« El juez Blackstone dice que el poder de perdonar no puede existir en las democracias, porque no hay nada superior al ma-

gistrado que administra las leyes, y seria impolitico reunir en uno mismo el poder de juzgar y el de perdonar. Esto, como observa el presidente Montesquieu, le obligaria con frecuencia á contradecirse, á hacer y deshacer decisiones. Tenderia á confundir entre la masa del pueblo todas las ideas de lo que es recto, siéndole difícil decir si un reo habia sido absuelto por su inocencia, ú obtenido el perdon por favor. Y de aquí deduce la superioridad del gobierno monárquico; porque en las monarquias, el rey obra en una esfera superior, y puede por tanto encargársele el poder de perdonar, el cual viene á ser una causa de afeccion personal y de lealtad.

« Pero este razonamiento es en extremo forzado y artificial. En primer lugar, si el poder de juzgar y perdonar están en unas mismas manos, el absurdo no seria mayor, en tales casos, en una democracia que en una monarquía, si el monarca es á la vez la persona que juzga y la que perdona. Y el razonamiento de Montesquieu se contrae á un monarca que es juez y dispensador de los perdones.

« En segundo lugar, no hay inconsistencia en una monarquía en confiar á un magistrado el poder de juzgar y á otro el de perdonar. Un poder de estos no es incidental del otro, sino que está en contraste con él. Pero en el hecho, tal razonamiento no tiene aplicacion á los gobiernos americanos, ni á ningun otro en que haya una separacion de los diferentes departamentos del gobierno legislativo, ejecutivo y judicial y las funciones de ellos sean ejercidos por distintas personas. ¿Qué dificultad hay en que, en una república, el pueblo delegue el poder judicial á un cuerpo de magistrados, y se reserve el poder de perdonar? En verdad, el docto autor, en su extremo deseo de recomendar una forma de gobierno monárquica, parece que en esta como en otras ocasiones, se ha extraviado en las mas flojas é inconcluyentes aserciones.

« Bien lejos de que el poder de perdonar sea incompatible con los principios fundamentales de una república, puede confiadamente afirmarse que en los Estados libres es en donde es peculiarmente propio y seguro; en ellos puede el poder estar guar-

dado perfectamente con la responsabilidad á que está sometido el que la ejerce. Poco favor se deja al favoritismo, al capricho y al resentimiento personal. Si hubiese de abusarse del poder, seria menos probable que sucediese esto en oposicion que en obediencia á la voluntad del pueblo. No es el peligro de que las victimas de la ley escapen con frecuencia del castigo por el perdono que hay que temer en una república, sino de que este poder no se ejerza suficientemente cuando el sentimiento público se excita por el proceso, y señala la última pena á personas que son condenadas por ligeros testimonios ó sospechas populares.

« Probada por lo expuesto la conveniencia de que todos los gobiernos tengan el poder de perdonar, la humanidad y la sana política dictan que se pongan pocos embarazos y restricciones á esta benigna prerogativa. El código penal adolece en todas partes de tanta severidad, que sin la facilidad de hacer excepciones en favor de infortunados delincuentes, la justicia asumiría un aspecto sanguinario y cruel. La sola cuestion es respecto del departamento del gobierno en que pueda colocarse con mas seguridad. El razonamiento para investir de este poder al departamento ejecutivo, puede establecerse así. El sentimiento de la responsabilidad es mas fuerte cuando es indiviso. Una sola persona estará por lo mismo mas pronta á atender á la fuerza de los motivos que se aleguen en favor de la mitigacion de la ley; y será la menos expuesta á rendirse á consideraciones que se hayan calculado propias para escudar de su venganza á un objeto digno de ella. La conciencia de que la vida ó la felicidad de un culpable se halla exclusivamente á discrecion suya, le inspirará escrupulosidad y cautela; y el temor de ser acusado de debilidad ó connivencia, engendrará circunspeccion de diferente especie. Del otro lado, como los hombres generalmente asumen confianza por el número, en una gran asamblea política podrian alentarse unos á otros á cometer actos de obduracion, porque ninguno sentiria mucho temor por la censura pública. Una asamblea ocupada en otros deberes ordinariamente, seria poco apta para examinar completamente hasta el fondo estos casos, y se hallaria dispuesta á acceder á solicitudes y á guiarse por las preocupaciones de

unos pocos, escudándose de haber concedido mucho ó muy poco con la comun excusa de ignorancia ó confianza. Un magistrado solo se verá forzado á investigar y á obrar sobre su propia responsabilidad; tiene, por tanto, que ser un mas ilustrado dispensador de la misericordia y un administrador mas firme de la justicia pública.

Pocos hay probablemente que no consideren que, en los casos ordinarios, en nadie mejor que en el presidente puede estar depositado el poder de perdonar. Pero cuando se sancionó la Constitucion, se puso en duda la conveniencia de que este poder se extendiese á todo caso cualquiera y especialmente á los de traicion. Se sugirió entonces que, en tales casos, podría investirse de él á una rama de la legislatura. No puede negarse que hay fuertes razones para investir al Congreso del poder de perdonar en los casos de traicion. Este es un crimen dirigido contra la inmediata existencia de la sociedad, y una vez que las leyes han afirmado el crimen del culpable, parece que habria conveniencia en referirlo á la legislatura para un acto de misericordia. Pero, aun en este caso, hay fuertes razones para dar este poder al presidente. Un solo magistrado prudente y sensato seria mas apto, en tal caso, que una asamblea numerosa, para pesar los motivos en pos ó en contra de la remision de la pena y para averiguar todos los hechos sin la presion de indebida influencia. Sentiria mas la responsabilidad, y esta seria mas directa. Tambien debe considerarse que la traicion es un crimen que con frecuencia está en conexion con sediciones que abrazan una gran parte de una comunidad particular; y bajo tales circunstancias y especialmente en donde los partidos se hallan así equilibrados, podrian encontrarse, en los consejos de la nacion, amigos y favoritos, así como enemigos y opositores. De esta suerte, las probabilidades de un ejercicio imparcial del poder son menos posibles en una asamblea que en una sola persona que está á la cabeza de la nacion.

« Hay una excepcion al poder de perdonar : no se extenderá á los casos de juicio politico (*impeachment*), lo cual quita al presidente toda tentacion de abusar de él en casos de faltas politicas y oficiales cometidas por personas empleadas en el servicio

público. El juicio político tendrá lugar sobre personas que ocupen altos puestos bajo el gobierno, y es de gran consecuencia que el presidente no tenga el poder de impedir una completa investigacion de su conducta, ó de garantirlos de la desgracia de una condenacion pública si la han merecido. Por tanto, la Constitucion ha puesto este freno á su poder, para que no pueda, por una corrompida coalicion con favoritos ó dependientes suyos en altos puestos, escudarlos contra el castigo.

En Inglaterra, de donde probablemente se ha tomado esta idea, ningun perdon puede alegarse como excepcion para eludir el juicio político; pero el rey puede perdonar al culpable despues de condenado. No puede, por consiguiente, impedir la deshonra de una condenacion; pero puede echar á un lado sus efectos y restablecer al culpable á su crédito. El presidente no tiene tal poder en ningun caso de juicio político, y como la sentencia condenatoria no puede extenderse á mas que á remover del empleo, é inhabilitar para obtener otro, no hay la misma razon para su ejercicio despues de la condenacion, como la hay en Inglaterra, supuesto que el juicio político puede extenderse allí, no solo á destituir al culpable, sino hasta á privarlo de la vida y la fortuna. »

La Constitucion argentina da al presidente el poder de perdonar, como la de los Estados Unidos; pero le impone la obligacion de oír al juez de la causa (inciso 6º, art. 86), lo que implica prohibicion de ejercerlo antes de que se haya iniciado proceso contra el culpable. Es una precaucion que me parece ventajosa, porque al mismo tiempo que deja abierto el campo para que el presidente pueda perdonar, no embaraza la accion de la justicia para averiguar los delitos. Si el culpable puede así esperar un acto de misericordia, no podrá lisongearse de que ni aun se hizo alto por la justicia en la falta cometida.

El juez Story nota con mucha razon que no se ha hecho una excepcion al ejercicio del poder de perdonar respecto de las condenaciones pronunciadas por delitos cometidos contra las Cámaras legislativas, y que estas mismas son competentes para castigar. La Constitucion argentina ha incurrido en la misma omision

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.