

In. Dr. Don Enrique Azar

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN

DEL

PODER EJECUTIVO

POR

DOMINGO B. AGUSTINI

TESIS PRESENTADA

PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

PADRINO DE TESIS

PADRINO DE GRADO

DOCTOR D. FRUCTUOSO L. PITTALUGA

DOCTOR D. ERNESTO FRÍAS

MONTEVIDEO

IMPRESA Y ENCUADERNACIÓN DE A. RÍUS Y C.*

CALLE SORIANO, NÚMERO 157

1885

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD

Dr. D. ALFREDO VAZQUEZ ACEVEDO

SECRETARIO

Dr. D. ENRIQUE AZAROLA

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
PAUL W. LEVINSON
A MIS PADRES
BY
THE UNIVERSITY OF CHICAGO

À MIS PADRES

SEÑOR RECTOR,

SEÑORES CATEDRÁTICOS :

De los problemas políticos que han llamado más la atención, ninguno ha preocupado tanto á los constitucionalistas como la organización del Poder Ejecutivo, pues depende de su constitución el buen funcionamiento del Gobierno Representativo, base sólida de la organización social y política de los pueblos modernos.

¿Cuál es la mejor constitución de la autoridad ejecutiva? ¿Qué poderes deben serle confiados?

« Estos son problemas, dice Story, (1) los más
« difíciles de resolver entre todos aquellos que nacen
« en la teoría de un Gobierno libre. Quien haya me-
« ditado sobre este asunto ha debido comprender sus
« relaciones múltiples y experimentar dudas infinitas.
« Quien haya estudiado también la historia, y sobre todo
« la de las Repúblicas, ha debido sorprenderse de cuán
« poco se ha adelantado hasta hoy para encontrar un
« depositario seguro del poder, y cuán frecuentemente
« ha sucedido que la autoridad ejecutiva entregada en
« manos de una sola persona, de un pequeño número ó

(1) Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados- Unidos.

« de un gran número de ellas, de un monarca hereditario ó de un jefe electivo había abrumado al Estado « bajo su peso ó había perecido por demasiada debilidad. Es de temer que nuestra historia pruebe que no « hemos escapado completamente á todos los peligros, « y que, á ejemplo de las otras naciones, la organización del Poder Ejecutivo sea también el lado vulnerable de nuestra República. »

Varios y distintos son los medios que se han ensayado hasta ahora para constituir convenientemente el Poder Ejecutivo. Recorriendo la historia de los pueblos, veremos que los romanos nombraban anualmente dos cónsules, creyendo que por su corta duración en el ejercicio de sus funciones y el contrapeso que uno á otro debían hacerse, habría garantías de que no abusarían del poder.

En 1795, Francia confió el Poder Ejecutivo á un directorio compuesto de cinco miembros. El defecto de este sistema fué pronto comprendido, pues sólo el individuo puede dar á la acción la indispensable unidad, la necesaria energía; caracteres que no pueden existir en la colectividad, pues ésta paraliza y divide la fuerza del gobierno, haciendo parcial é ilusoria la responsabilidad.

Otro ejemplo tenemos en los Estados-Unidos, en 1784, donde, durante el receso del Congreso, se creó un cuerpo llamado Comité de los Estados y compuesto de un miembro de cada Estado. Este comité estaba investido con el ejercicio de las funciones ejecutivas durante el

receso del Congreso. Apenas constituido, se formaron entre los miembros cismas y divisiones; se separaron muy pronto, dejando abandonadas las riendas del gobierno, que quedó así sin jefe hasta la reunión del Congreso siguiente.

Estos y otros muchos ejemplos nos demuestran que, siempre que se ha confiado el Poder Ejecutivo á más de una persona, ha desaparecido para el pueblo toda tranquilidad y orden, pues los mandatarios lo único que hacían era fiscalizar los actos de sus compañeros ó convenir entre ellos el mejor modo de tiranizar al pueblo ó enriquecerse gravándolo con grandes impuestos.

Antes de estudiar los elementos que constituyen el Poder Ejecutivo, examinemos ligeramente las tres formas prácticas existentes del Gobierno Representativo, que han sido juzgadas á la luz de la ciencia y de la experiencia; éstas son: la americana, la inglesa y la francesa.

El sistema americano está apoyado en una experimentación de un siglo, y consiste en dar á la constitución del Ejecutivo la energía suficiente para el ejercicio de sus funciones y la seguridad necesaria contra todos sus abusos. Hay un funcionario con poderes perfectamente consignados en la Constitución, cuya responsabilidad se hace sentir con medidas expeditas y francas en todo tiempo; la elección es popular y su duración temporal es lo suficiente para que pueda realizar vastos proyectos y para que no alcance

á formarse intereses distintos de los del pueblo, ni á perder las eminentes cualidades que le han hecho digno del puesto.

La forma inglesa está fundada en el principio adoptado como base de la monarquía constitucional, y es consecuencia de este principio la idea de hacer jefe del Ejecutivo al hombre público que cuenta con la mayoría parlamentaria, dejándole la facultad de elegir á los que componen el gabinete. Ahora bien, el rey, que es un elemento tradicional, que reina pero no gobierna, y que, por lo tanto, es una rueda inútil, de puro lujo, no puede ser el jefe del Ejecutivo, y á fin de conservar la unidad, elemento indispensable, es preciso que lo sea el primer ministro, siendo responsable de todas sus medidas de gobierno. De este modo se concibe la energía del poder, pero la seguridad desaparece por la falta de determinación de las atribuciones, de las que es muy fácil abusar, y por la falta de una duración fija en las funciones.

Por último, la práctica francesa es contraria á todos los principios que deben regir en la constitución del Poder Ejecutivo.

« Los franceses todavía insisten, dice Grinke, cada vez que han destruído la monarquía, en mantener una asamblea única para legislar con soberanía absoluta y nombrar de su seno un directorio ejecutivo, que es también absoluto, aunque dominado por los dominadores de la asamblea. »

Este sistema tiene todos los defectos de la práctica

inglesa, sin ninguna de sus ventajas, pues destruye la división de los poderes, quita toda energía al Ejecutivo y debilita la responsabilidad.

II

Pasemos ahora á examinar los elementos que constituyen la autoridad ejecutiva.

« La energía en el Ejecutivo es una cualidad sobresaliente en la definición de un buen gobierno. »

Por la posición que tiene el Poder Ejecutivo, sabemos que es el que está más en contacto con el pueblo, es el que comprende sus necesidades, es el que le defiende de los ataques del extranjero, da protección á la propiedad y hace inviolables todos los derechos. Todo lo contrario sucede con un Ejecutivo débil: el pueblo está á las órdenes é intrigas de individuos ambiciosos que sólo aspiran á la tiranía, y por eso se ha dicho con mucha razón que, « un Ejecutivo débil implica el ejercicio débil del gobierno, lo que importa un mal ejercicio; y un gobierno mal ejercido, cualquiera que sea en teoría, en la práctica debe ser un mal gobierno. »

Anteriormente he expuesto los graves perjuicios que trae á la comunidad el que el Poder Ejecutivo esté confiado á varias personas. La historia nos enseña que debe confiarse á una sola: así es que los hombres de Estado más notables se han declarado en favor del Eje-

cutivo unipersonal, considerando que, siendo la energía la condición más necesaria, ésta solamente se puede encontrar en una sola persona.

Todo lo contrario sucede en el departamento Legislativo: éste, si fuera unipersonal, ofrecería algunas ventajas, tales como la prontitud en el desempeño de sus funciones, la uniformidad de las leyes, etc.; pero son tan evidentes sus defectos, que el sistema unipersonal en el departamento Legislativo no tiene un solo partidario. Para formular con acierto los preceptos que deben regir la marcha de la sociedad, se requiere un caudal de conocimientos que sólo es posible hallar en una asamblea compuesta de numerosas personas. Mientras que el Poder Ejecutivo está sometido en su funcionamiento á reglas preexistentes, que determinan con todo rigor y minuciosidad las únicas medidas que puede adoptar y de las cuales no puede separarse sin incurrir en seria responsabilidad, el Poder Legislativo es completamente libre en el ejercicio de sus funciones, sin que haya más arriba de sus decisiones otra ley que la Constitución, á la cual están sometidos gobernantes y gobernados.

No podrá negarse « que la unidad conduce á la energía. La decisión, la actividad, el secreto y la pronta « resolución, caracterizan generalmente los procedimientos de un hombre, en grado mucho más eminente que los de un número mayor; y en proporción « que él aumente, disminuirán sus cualidades. (1)

(1) *El Federalista.*

Uno de los argumentos de más peso que se hace á la pluralidad del Ejecutivo, es que ella tiende á ocultar faltas y á destruir la responsabilidad. La colectividad en el Ejecutivo aumenta la dificultad de averiguar sobre quién debe recaer la responsabilidad.

Así es que, para limitar el Poder Ejecutivo, tiene que residir en una sola persona; pues, como observa Delolme, « es mucho más seguro que sea uno solo el « objeto de la desconfianza, atenta la observación del « pueblo; en una palabra, la multiplicación del Ejecutivo es más bien peligrosa que saludable para la « libertad. »

En fin, para reforzar más este carácter esencial del Poder Ejecutivo, transcribiré algunas objeciones que hace Story á la división de dicho Poder:—« Si dos ó más « personas están revestidas del mismo empleo, con una « dignidad y autoridad iguales, muchos peligros hay « que temer de los celos y quizá de la antipatía personal. La altivez de los unos, el deseo en los otros de « lisonjear las preocupaciones vulgares, la vanidad de « ser el autor de un proyecto, el amor propio herido « viende adoptado otro, y muchas causas más, excitarán rivalidades y disensiones funestas.

« Cuando semejante estado de cosas existe, el poder « se debilita, el respeto por él disminuye y los proyectos mejor concebidos abortan. Se ven entonces « abandonadas las más sabias medidas ó prorogada su « ejecución en las circunstancias más críticas. El peligro se hace mayor aún, por la división que se intro-

«duce en la sociedad, y forma varias facciones que
«siguen á cada uno de los miembros del Poder Ejecu-
«tivo. Esta rivalidad de las facciones que se disputan
«el poder, ha servido siempre de pretexto á los parti-
«darios de la monarquía, para reprobear amargamente
«la forma de gobierno republicano, y la historia nos
«muestra, en efecto, que tales situaciones han existido
«en todas las repúblicas.» (1)

III

Otro de los caracteres esenciales para que exista energía en el Poder Ejecutivo, es la duración. Se comprende fácilmente que ningún hombre se comprometería á ejercer la primera magistratura, si no tuviese la certeza de que todos sus proyectos de buena administración, todas sus miras respecto al progreso del país que gobierna y al bienestar de los ciudadanos, no pudieran realizarse por falta de tiempo.

«¿De qué serviría formar los mejores proyectos de
«administración, si el Poder Ejecutivo pasara incesan-
«tamente de unas á otras manos, y si estos pro-
«yectos se cambiasen continuamente antes de haber
«podido ser apreciados y juzgados por el pueblo?»

«La más lisonjera recompensa para los ciudadanos

(1) Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados-Unidos.

«patriotas y para los estadistas, es la esperanza de que
«las objeciones contra sus sistemas desaparezcan,
«cuando estos sistemas sean sometidos á la prueba, y
«que el afecto y reconocimiento público sobrevivirán á
«esos trabajos. Pero, ¿quién querrá sembrar, si no
«puede esperar á recoger? ¿Qué hombre está dispuesto
«á sacrificar su reposo y su popularidad presente por
«el éxito de sus ideas, si no tiene tiempo para desen-
«volverlos y asegurar su triunfo?»

Así es que una corta duración trae siempre malos resultados, siendo evidente que cuanto más prolongado sea el ejercicio del poder, más beneficios reportará, y la buena marcha de la administración dependerá entonces del acierto que tengan los primeros funcionarios. Todo lo dicho nos demuestra que es de imprescindible necesidad fijar un período de duración al primer magistrado de la nación, que, como dice González, «le ponga á cubierto de todo aquello que puede desalentarlo para emprender mejoras útiles y no dejarlo á discreción de las fluctuaciones inconsideradas de la opinión, ya sea del pueblo, ya de las Cámaras Legislativas.» (1)

De manera que se pregunta, ¿cuál es el término que puede fijarse que contribuyendo á dar estabilidad á la administración, no haga peligroso al jefe de ella para las libertades públicas?

Mucho se ha discutido cuánto debía durar en el ejer-

(1) F. González.—Derecho Constitucional.

cicio del poder el primer magistrado, y la prueba de ésto la tenemos en el debate que tuvo lugar en la formación de la Constitución de los Estados-Unidos; los hombres más prominentes de esa república estuvieron en desacuerdo. Varias opiniones se vertieron al respecto. Unos propusieron que el Presidente durase por el término de su buena conducta. « Pero esta idea no fué « suficientemente apoyada, aunque hombres como Hamilton, Madison y Jay la sostuvieron. La siguiente « proposición fué para que su duración fuese de siete años « sin poder ser reelegido; y no habiendo podido reunirse en su favor los votos necesarios, se vino al presente arreglo, conforme al cual dura el Presidente « cuatro años; pero puede ser reelegido indefinidamente, porque la Constitución 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 reelección. » (1)

En la República Argentina, sus constituyentes no obraron como los norte-americanos; el período constitucional dura seis años, no pudiendo ser reelegido el Presidente sino después de haber pasado un período.

Examinemos ahora el artículo 75 de nuestra Constitución, que dice así:

« Las funciones del Presidente durarán por cuatro años y no podrá ser reelegido sin que medie otro tanto tiempo entre su cese y la reelección. »

(1) F. González.—Derecho Constitucional.

Este artículo fué poco discutido. Solamente uno de los constituyentes propuso que sólo durase tres años, fundándose en que era un empleo del cual se había abusado en muchas partes, que había causado trastornos á las Repúblicas y que al mismo tiempo se daba lugar á las esperanzas de los aspirantes legales, á fin de que se mantuviesen sumisos á la ley.

A estas observaciones se contestó que la razón de mantener las esperanzas de los aspirantes legales no debía ser un obstáculo para señalar el término de cuatro años, pues que la disminución de un año no les haría saltar la barrera; que, sancionado el término de tres años para la duración de las Cámaras, si se señalase el mismo para el Poder Ejecutivo, sería un nuevo motivo para empeñar su influencia en aquellas, y que por estas consideraciones era más razonable el período de cuatro años.

A la primera parte de esta última refutación, nada se puede objetar, no sucediendo lo mismo con la segunda, pues se ha creído que la duración del Poder Ejecutivo debe estar en relación con la duración de la Cámara de Representantes, basándose en los argumentos siguientes: Que debido á la diferencia de término podrían sobrevenir conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, causados por pertenecer el primero á un partido político y á otro la mayoría de los miembros de la Cámara de Representantes, y que puede ésta rodear de dificultades al Presidente de la República y embarazar su acción dejando de dictar las leyes que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones.

Se dice también que otro inconveniente es, que el Presidente funcionaría tres años con la Cámara de Representantes que lo eligiera y un año con otra Cámara; el segundo Presidente funcionaría dos años con la Cámara de Representantes formada en la época de su antecesor y otros dos con una Cámara que sería elegida en la mitad de su período presidencial, y el tercero elevado al poder por esta última Asamblea sólo funcionaría un año con ella y tres con otra elegida por el pueblo durante su presidencia.

Así, pues, se dice que la medida más eficaz para asegurar la armonía entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, es la de fijar un mismo período de duración para las funciones del Presidente de la República y de los miembros de la Cámara de Representantes y una misma época para la elección de aquél y de éstos, á fin de que el personal de ambos Poderes pertenezca en su mayoría á un mismo partido político y pueda marchar de acuerdo.

Expuesta esta opinión, pasemos, antes de examinar su conveniencia, á resolver la siguiente cuestión:

¿ La duración del Poder Ejecutivo debe ser corta ó extensa, ó debe existir un término medio ?

Ya hemos dicho que la duración tiene un doble motivo: la estabilidad personal del primer magistrado en el ejercicio de los Poderes Constitucionales y la estabilidad del sistema de Administración. Ahora bien, según este principio ¿ un período corto de duración es suficiente para conseguir una buena organización del Poder Ejecutivo ? Anteriormente he resuelto esta cuestión y

creo haber probado los grandes trastornos que trae á la sociedad un período corto.

Examinemos el segundo punto, esto es, si la duración debe ser muy larga. Se dice que cuanto mayor sea la duración en el empleo, mayor será la probabilidad de obtener importantes ventajas; que una duración de muchos años es el período necesario para que el Presidente pueda efectuar todos aquellos trabajos extensos que hacen progresar al país cuando son finalizados por sus mismos autores; que con una duración larga se evita al pueblo que esté en una agitación constante, pues los partidos hacen lo posible por conservar esa agitación, creando odios y disensiones entre los ciudadanos.

¿ Son verdaderas estas conclusiones ? ¿ Resuelven el problema de la duración del Poder Ejecutivo ? Creo que no: la duración larga tiene sus peligros y es necesario que éstos desaparezcan. Aceptando un término medio, por ejemplo, de ocho años, se obtienen todas las ventajas de la duración larga, sin tener el inconveniente de las elecciones frecuentes, pues los extremos son siempre malos y no debe dejarse pasar muchos años sin avivar un poco esa agitación que obliga á los hombres á preocuparse de las cuestiones políticas, no paralizándose así toda manifestación de la opinión pública, interesándose en buscar al hombre que ha de regir los destinos de la nación.

De lo expuesto, sacamos en consecuencia que es inconveniente tanto el período corto como el largo, y

que el período que señala nuestra Constitución tiene los inconvenientes del período corto, y que se hace una necesidad reformar el artículo 75.

Lo mismo creo que no tiene razón de ser que la duración del Ejecutivo esté en relación con la duración de la Cámara de Representantes, no existiendo ninguna clase de conflictos, pues si se teme que el Poder Ejecutivo ejerza alguna influencia contraria á los intereses del pueblo, este último encuentra en la libertad de las elecciones medios suficientes para hacer reparar sus errores por medio de la renovación de la Cámara de Representantes, pues admitiendo un período de ocho años para la duración del Ejecutivo, la renovación de las Cámaras podría verificarse varias veces, y por otra parte, si se desea uniformidad en la administración, esta condición se encuentra garantida por el Senado, que será un freno á todo ataque procedente de la Cámara de Representantes.

IV

La reelección es una de las disposiciones de la Constitución de los Estados-Unidos, que no ha dado buenos resultados en la práctica. Mientras la Presidencia fué ocupada por hombres como Washington, Jefferson y Harrison, que fueron reelegidos por su reconocida capacidad y aptitudes para servir bien al país, entonces todo marchaba perfect mente, pero sabemos también

que la reelección fué condenada por hombres como Washington, Jefferson y Harrison.

El primero creía que el magistrado que abriga la esperanza de ser reelegido, no piensa únicamente en gobernar bien al país, sino en su interés personal. Jefferson sostenía que el pueblo que quiera ser bien gobernado, debe procurar que los magistrados que lo presidan estén exentos de esperanza y de temor, y que entiendan que, si son jefes de la nación, es por un término dado, y que no debe introducirse en el gobierno elemento alguno extraño al interés público, pues si se deja reelegir, en vez de ser servidor del pueblo, querrá ser su dueño, empleando todos los medios de personalizar la política que sólo debe ser nacional. Harrison dirigió al Senado un mensaje, declarando que uno de los vicios de la Constitución consistía en la reelección del Presidente y que él se creía en el deber de dar el ejemplo de abstención.

Esta es la opinión más autorizada y no tardará en enmendarse la Constitución de Estados-Unidos, aceptando la recomendación que hizo Johnson, proponiendo que se fijase un período más largo, pero sin reelección. Sin embargo de ser esta opinión sostenida por escritores respetables, la opinión contraria tiene también sus partidarios, distinguiéndose entre ellos Hamilton, que desarrolla su idea en el célebre *Federalista*.

Con una duración positiva de considerable extensión, Hamilton enlaza las circunstancias de reelegibilidad. « Lo primero es necesario para dar al funcionario

« mismo la inclinación y la resolución á obrar bien
 « por su parte y á la comunidad tiempo y ocasión de
 « observar la tendencia de sus medidas, y de ahí
 « á formar un cálculo experimental de sus méritos. Lo
 « segundo es necesario para poner al pueblo en apti-
 « tud, cuando vea razón para aprobar su conducta,
 « de mantenerlo en el puesto para prolongar la utilidad
 « de sus talentos y virtudes y garantir al gobierno la
 « ventaja de la permanencia en un sistema prudente de
 « administración. » (1)

Muchos efectos perjudiciales encuentra Story, no admitiendo la reelección. Así dice que es un mal efecto la disminución de alicientes para el buen comportamiento, pues pocos son los hombres que no experimentarían mucho menos celo en el cumplimiento de un deber, si estuvieran persuadidos de que la ventaja del puesto con que ese deber se relacionaba, debería abandonarse en una época determinada, que si pudieran abrigar la esperanza de obtener su continuación porque la merecían.

Otro mal efecto sería desterrar á los hombres de los puestos en que, en ciertas emergencias del Estado, su presencia pudiera ser de la mayor importancia para el interés ó la seguridad pública. Y por último, otro mal efecto sería privar á la comunidad de la ventaja de la experiencia adquirida por el primer magistrado en el ejercicio de su empleo.

(1) *El Federalista.*

Estos argumentos y otros muchos, presentan Hamilton y Story para demostrar la conveniencia de la reelección; argumentos que son verídicos, pero hay que tener en cuenta los males que reporta y que no compensa todos los beneficios que pueda traer á la sociedad al no admitir la reelección.

« Permitir la reelección, es la medida más funesta
 « que puede adoptarse; se da al Presidente un motivo
 « para ocuparse más en asegurar los medios de ser
 « reelegido, que en las tareas de la administración de
 « que puedan resultar beneficios positivos al país.

« Así se ha observado, que en aquellos países en que
 « los Presidentes han sido reelegidos, el segundo pe-
 « ríodo ha estado más exento que el primero de actos
 « censurables encaminados á pervertir las elecciones.
 « Es una cosa que debe suceder, considerada la natu-
 « raleza del hombre. Por muy patriota, íntegro y des-
 « interesado que sea, se inclinará siempre á hacer todo
 « aquello que pueda tender á facilitar su elevación
 « personal; es menester que sea una persona del ca-
 « rácter excepcional de Washington ó Lincoln para
 « que se abstenga de preparar artificialmente la reelec-
 « ción, y la segunda solamente del aprecio que inspiren
 « sus elevadas dotes intelectuales y morales y la fide-
 « lidad incontrastable á sus deberes. Los hombres me-
 « diocres que no tienen base sobre que fundar esa con-
 « fianza, se servirán del poder que tienen en sus manos
 « para preparar medios artificiales de conservarlo, y
 « se entregarán en manos de los politiquistas y harán

« causa común con ellos para falsear el sufragio y « corromper la administración. » (1)

Por lo expuesto, vemos qué perjuicios gravísimos ocasiona la reelegibilidad, y nuestra Constitución ha establecido una buena disposición al no admitir la reelección de Presidente sino cuando medie un período entre su cese y reelección. Los constituyentes argentinos han obrado más sabiamente, dando al período presidencial la duración de seis años, con prohibición de que el Presidente pueda ser reelegido sino pasado un período.

Creo también que el día que nuestra Constitución se reforme, se establecerá un período más largo para la duración del Presidente y que el más conveniente será el de ocho años.

V

Estudiemos otra cuestión importantísima, como es el modo en que ha de hacerse el nombramiento del primer magistrado de la República.

Tres sistemas se han puesto en práctica para nombrar Presidente. Los estudiaremos separadamente y veremos cuáles son sus ventajas y desventajas.

El primero consiste en lo siguiente: cada Estado ó Provincia elegirá un número de personas como electores

(1) González. —Derecho Constitucional.

igual ó mayor al número de Senadores y Representantes del mismo Estado ó Provincia en el gobierno nacional; éstos se reunirán en el lugar donde han sido elegidos, y votarán por una persona idónea para Presidente. Sus votos así dados se remitirán al asiento del gobierno nacional, y la persona que resulte tener la mayoría del número total de votos será el Presidente. Pero como la mayoría de los votos no siempre recaería en una persona y podría ser peligroso permitir que menos de la mayoría fuese bastante, dispónese que en tal contingencia, la Cámara de Representantes elija entre los tres candidatos que tengan más votos, la persona que en su opinión reuna las mejores condiciones para el empleo.

Este sistema se ha adoptado en Estados-Unidos y en la República Argentina, con la sola diferencia de que en la segunda el número de electores que debe nombrar cada Provincia debe ser doble del de Senadores y Representantes que envíe al Congreso, mientras que, en los Estados-Unidos, el número de electores es igual al número de Senadores y Representantes.

« Este sistema, según González, ha mostrado en la « práctica tan graves defectos, que es de imprescindible necesidad reformarlo, pues no se ha evitado la « grande excitación que se temía trajese consigo la « elección hecha directamente por el pueblo. Se ha « producido, por el contrario, otra de peor clase, la que « promueven los *politiquistas* aspirantes á empleos, « los cuales se ocupan en pervertir las elecciones primarias y hacen nombrar á aquéllos para que vayan á

« ganar un empleo, votando por el candidato que ellos mismos han hecho sea el designado. »

El segundo sistema es el que se sigue entre nosotros. El artículo 73 de nuestra Constitución dice así :

« El Presidente será elegido en sesión permanente por la Asamblea General el día primero de Marzo, por votación nominal, á pluralidad absoluta de sufragios, expresados en balotas firmadas, que leerá públicamente el Secretario. »

Este sistema es de resultados mucho más perniciosos que cualquier otro, pues tiene grandes defectos, ocasionando gravísimas consecuencias, tanto para la sociedad como para los Poderes del Estado. « Dejar la elección en manos del Poder Legislativo, equivale á debilitar en extremo al Poder Ejecutivo. Si éste es nombrado por una Asamblea, lo es por la mayoría que sólo representa una minoría de la nación, una camarilla. Así se producen coaliciones é intrigas que debilitan al Ejecutivo; por otra parte, éste no tendrá fuerza sobre la nación y estará muy abajo del Poder Legislativo. » (1)

Sin embargo, el defecto capital que encierra este sistema consiste en que, el pueblo al elegir sus mandatarios se preocupa en primer término de la candidatura presidencial que van á sostener, relegando los méritos y virtudes de los mejores legisladores. Las Cámaras así formadas, influenciadas por la atribución de votar

(1) Laboulaye. -- *Questions Constitutionnelles*.

el Presidente, se sustraen á su verdadera misión, porque la política aleja á los hombres sensatos y capaces de dictar leyes que no simpatizan con las candidaturas de la mayoría ó las oficiales en su defecto.

El tercer sistema es la elección directa por el pueblo. Transcribiré un párrafo de Florentino González en el cual se declara partidario de este sistema, que lo considera el mejor de todos, pues sus resultados son benéficos para encontrar la persona que ha de dirigir los destinos de la nación. « No ofrecer á los *politiquistas* la misma facilidad para singularizarse y hacer valer su voto como un mérito para obtener un empleo, no daría lugar á que se formaran esas clicas cuyos miembros andan á caza de un nombramiento de elector para especular con su voto. La votación tendría un carácter anónimo que impediría el que nadie pudiera singularizarse. Sería más libre y espontánea y traería á la Presidencia á los hombres más competentes para desempeñarla con provecho de la comunidad. » (1)

Otra ventaja se dice que tiene y es que no solamente da empleo á la actividad del pueblo, sino que crea innumerables frenos á la conducta de los hombres públicos, evitando éstos, por vía de prevención, grandes males, en vez de arrostrarlos. Mantiene viva la inteligencia de la gran masa de la población, conserva atento el espíritu popular y lo ejercita al mismo tiempo

(1) González. — *Derecho Constitucional*.

sobre materias que tienen bastante interés é importancia para elevarlo sobre la estrecha esfera de las ocupaciones ordinarias.

De los tres sistemas que acabamos de examinar, creo que el primero es el que llena todas las condiciones necesarias para que exista un Poder Ejecutivo que sea fiel reflejo del pueblo. Con este sistema se evitan todos los inconvenientes que tiene el nuestro y también los que existen en la elección directa, porque es de desear que en las elecciones se haga todo lo posible por que desaparezcan el tumulto y los desórdenes. La elección de varias personas para formar el Colegio electoral, está menos dispuesta para convulsionar á la comunidad, que la elección de una que es el objeto definitivo del anhelo público.

Después, el nombramiento de Presidente no depende de Asambleas preexistentes, que podrían ser cohechadas de antemano para prostituir sus votos, sino de personas que son nombradas temporalmente y con el único fin de hacer el nombramiento, excluyendo á todas aquellas adictas al Presidente en ejercicio, así es que, ningún Senador, ni Representante, ni persona que ocupe un empleo puede ser elegido elector. Este modo de proceder ofrece la seguridad de que la persona nombrada para ejercer tan elevado cargo no recaerá en un hombre que no esté en grado eminente dotado de las condiciones requeridas.

Otra ventaja es que depende siempre del pueblo, pues á no ser así podría inclinarse á sacrificar su deber

á aquellos cuyo favor era necesario para la duración de su importancia oficial, pero nada de esto sucede, porque, ya lo he dicho antes, las personas que lo nombran concluyen su misión en el momento de efectuarse el nombramiento.

El argumento general que se hace para desechar este sistema y adoptar la elección directa, es la corrupción de los electores, que éstos son personas indignas, pues se rebajan al extremo de comprometerse á votar por determinada persona con tal de que se les retribuya con un empleo. Pero esa corrupción, esa indignidad en las personas siempre se encuentra en cualquier sistema de elección. ¿Acaso para que una elección de Presidente responda á los intereses bien entendidos de la comunidad, se necesita que cada ciudadano deposite personalmente su balota, es decir, que todos sean electores?

Seguramente que no. Sabemos, y la práctica enseña, que lo mismo se corrompe á una persona que á varias, cuando estas personas son indignas y están prontas á vender su voto.

Creo también que aun en Estados-Unidos, esa gran República que sirve de modelo á todos los países, será difícil que se implante la elección directa, pues todos sus grandes comentaristas constitucionales están acordes en apoyar el sistema que tienen al presente, que en un siglo que lleva de existencia no ha ocasionado grandes disturbios políticos.

En cuanto al sistema que tenemos nosotros, ya lo he

dicho más arriba, es el peor de todos los que se han puesto en práctica, pues á más de tener todos los defectos de los otros, cuenta con propios que he hecho notar en el curso de esta tesis, que hacen de imprescindible é inmediata necesidad su reforma.

Señor Rector,
Señores Catedráticos :

Ha llegado el momento de que ponga punto final á este trabajo ; nada nuevo habeis oído: mi objeto ha sido solamente recopilar los argumentos presentados por los más ilustrados autores que se han ocupado de esta materia.

Sólo me resta pedir benevolencia por las faltas que encontreis en esta tesis.

Domingo B. Agustini.

V.º B.º
Herrero y Espinosa.

PROPOSICIONES ACCESORIAS

La centralización es un elemento de opresión en el Gobierno Representativo ; sofoca la iniciativa, disminuye la actividad y hace ilusoria la responsabilidad.

Sostener la sociedad unida, fomentar la civilización y administrar los intereses, es la norma que debe seguir todo buen gobierno para consolidar la organización social y política de los pueblos.