

*A mi estimado amigo Dr. D. C. Cu  
Ayarola en testimonio del ap  
-cio con que le distingue*

UNIVERSIDAD MAYOR DE LA REPÚBLICA

*Julio 23/90*

BREVES CONSIDERACIONES

SOBRE LA

NATURALEZA Y CONSTITUCIÓN

DEL

PODER EJECUTIVO

POR

**JUAN BLENGIO ROCCA**

*Tesis presentada á la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
para optar al grado de Doctor en Jurisprudencia*



MONTEVIDEO

Imprenta Artística, de Vázquez Cores, Dornaleche y Reyes  
Calle 18 de Julio, 146 y 148

1890

*A* mis padres

SEÑOR RECTOR,

SEÑORES CATEDRÁTICOS:

*En este trabajo que presento á la elevada consideración de ustedes, nada, absolutamente nada, diré de nuevo, desde que ello sería para mí un imposible; lo reconozco y lo confieso con toda ingenuidad. Mis conocimientos rudimentarios, las débiles y escasas luces que poseo, me hacen muy ardua y harto difícil la tarea de penetrar con éxito las escabrosas investigaciones que abraza el vastísimo campo del derecho público, en uno de los más interesantes problemas de la ciencia constitucional: la naturaleza y constitución del Poder Ejecutivo. No saldré, por cierto, airoso de esta empresa; para ello necesitaría el poderoso contingente de una inteligencia clara y de un ingenio sutil, de que carezco. Tal vez me perderé en ese intrincado laberinto; pero en ese caso no sería mía la culpa, desde que en nada fallaría mi voluntad, sino que me faltaría algo más, que no se consigue con el trabajo asiduo y detenido, algo que no se obtiene con la perseverancia más obstinada, algo que no se encuentra aunque se persiga con incansable y loco desvarío, sino que*

*viene con el hombre al nacer. Las facultades de la inteligencia no se crean; tan sólo se desarrollan y robustecen. Desgraciadamente la ceguera intelectual es incurable; pretender modificarla, moderarla, disminuirla, sería machacar en hierro frío. Mientras la semilla cae en suelo fecundo, germina vigorosa y llena de vida crece rápidamente para dar luego frutos abundantes; cuando cae en suelo estéril, por más cultivado que sea, sus frutos serán siempre raquíticos, tardíos y desdenados. Si yo me estrello con ese imposible, si yo encuentro á mi paso esa barrera insuperable, si me falta luz y vacilo, me justificaré de antemano, diciendo que el obstáculo es superior á mis fuerzas.*

I

El estado social es un hecho natural y necesario; pero la sociedad no puede existir sin el poder regulador de la autoridad, que, haciendo efectivo el derecho y limitando la esfera de acción de cada individuo que trate de ultrapasar ilegítimamente el círculo dentro del cual puede con libertad agitarse, mientras no perjudique y no ataque á los demás miembros de la colectividad, haga posible el ejercicio de la libertad individual indispensable á cada célula de ese organismo para su completo desarrollo.

La vida social requiere ineludiblemente el orden, y éste sólo puede ser establecido por medio de la autoridad, que limitando, con su poder coercitivo, la esfera de acción del individuo que se ultrapase y abuse, atacando ó haciendo imposible el goce de los derechos de los demás elementos componentes de la sociedad, sea la más eficaz garantía de la libertad individual.

La sociedad sin autoridad sería la más completa confusión, el caos; cada individuo haría justicia por sus propias manos; todo sería variable; la vida, la fortuna y los intereses del individuo estarían desprovistos de toda garantía; la perpetua lucha, la continua zozobra, la inquietud constante, la vacilación, la duda, harían materialmente imposible la vida social.

Pero la autoridad, como todas las instituciones humanas, siguiendo una evolución lenta y paulatina, ha llegado, al través de los siglos, á sufrir considerables transformaciones en su naturaleza, en su constitución y en su forma.

En los tiempos primitivos, cuando las agrupaciones sociales, aun poco coherentes á causa de que los vínculos que las unían eran tenues, constituían poblaciones nómadas, sin territorio propio y fijo que fortaleciera el sentimiento de la comunidad y aproximara á los individuos, no existía entre éstos sino el vínculo de simpatía recíproca; en este estado de cosas, sólo las azarosas aventuras comunes podían vigorizar el lazo de unión existente entre aquellos elementos sociales de la vida embrionaria. La autoridad es allí representada por un solo hombre, en cuyas manos reside el poder omnímodo, y que abarca por sí sólo todas las atribuciones inherentes á esa institución; jefe de la tribu, no sólo para dirigirla en las continuas y encarnizadas luchas que, con las otras de la misma índole, á cada paso surgieran, sino también para dirimir á su arbitrio las contiendas que entre los individuos se producían, disponiendo á capricho y antojo de todo cuanto estaba sometido á su poderío ilimitado, que llegaba hasta conferirle el derecho de vida y muerte sobre las personas. Jefe durante la guerra, árbitro durante la paz, era considerado como un ser superior, en quien recaía también la más amplia potestad religiosa.

Esto que señala la primera etapa de la vida social, en la época de ruda barbarie, de refractario oscurantismo, y designa cuál es el rol que desem-

peña la autoridad en los albores de la vida humana, fué dulcificándose con el progreso lento, pero constante de los pueblos, los cuales conservaron, sin embargo, por mucho tiempo aun, la forma de gobierno absoluto, residiendo en una sola persona, hasta, puede decirse, después de las guerras de conquista, por más que en la edad moderna tengamos algunos, aunque raros ejemplos. Se concibe fácilmente que el despotismo degradante, la tiranía más oprobiosa, fuera la consecuencia inmediata de las guerras de conquista. Los pueblos que, teniendo una falsa idea del progreso, lo hacían estribar exclusivamente en el engrandecimiento material de su territorio, y buscaron con loco desvarío, satisfacer su insaciable sed de conquistas; los pueblos que templados al fragor de las batallas, sólo anhelaron conseguir un poderío inmenso que su ambición desmedida les hacía entrever como sueño realizable, librándolo todo á la suerte de las armas, esos pueblos pagaron su ambición con el más denigrante despotismo. Para constituir un gobierno fuerte, capaz de amontonar laureles sobre laureles de innumerables triunfos y victorias en las luchas perpetuas en que se veían envueltos, tenían que abdicarlo todo, libertad, derecho, y aun más, personalidad, en manos de un déspota, ya fuera cónsul, ya fuera dux, príncipe ó rey, quien, al perpetuarse en el poder, se llamó designado por Dios para regir los destinos del país.

Así es que vemos predominar en la Edad Media la idea de que el príncipe gobierna por derecho divino, y tanto Hobbes, como el célebre autor de las veladas de San Petersburgo, Demaistre,

prestando su pluma y su genio, tal vez por intereses mezquinos, sustentaron esas doctrinas funestas en las elevadas esferas de las elucubraciones científicas, como apoyo moral de los tronos que ya empezaban á resentirse de sus bases poco sólidas y carcomidas por los vicios y la depravación, á la vez que por la impaciencia de los pueblos escarncidos y vilipendiados que, al despertar del sueño profundo de su indolencia, comenzaban á entrever mejores días, cifrados todos en la imagen sagrada de la libertad.

Y esas ideas que germinaban ya en el seno de los pueblos oprimidos, tuvieron su encarnación sublime en los escritores de la Reforma, entre los cuales pueden designarse Milton, Teodoro Bèze, Hottman y Jurieu, quienes combatieron el régimen tiránico de aquellos tiempos como contrario á la religión que entonces predominaba, el Cristianismo, poderoso elemento, arma fatal contra los reyes y los déspotas, que permanecían aterrados ante aquella revolución de ideas que indicaba el término de su absolutismo y de su dominación.

Esos escritores, heraldos gloriosos de la libertad, al inocular en el espíritu de los pueblos las ideas de igualdad y fraternidad, daban un golpe fatal á la aristocracia venal y corrompida de aquella época y señalaban los rumbos de la regeneración política.

Y sin embargo, á pesar de todo, vemos aparecer en Francia una serie de reyes que, previendo la catástrofe cercana, quisieron apurar, en la última era de su dominación, todos los desmanes y arbitrariedades, para escarnio del pueblo, enardeciendo cada

vez más el odio y la sed de venganza que luego hubo de tener tan funestos resultados.

Así aparece en el escenario político de aquel país, Luis XIV, que traía consigo reconcentrada toda la desmedida ambición de sus antepasados, ambición que lo llevó á sostener guerras con el extranjero, y á conquistar laureles, para luego marchitarlos en su corte venal, foco de corrupción y de vicios, en donde se gastaban, ó mejor dicho, se despilfarraban en orgías, los dineros del pueblo esquilado por cargas pesadísimas é impuestos cada vez más abrumadores. Y no sólo esto, su despotismo llegó al colmo: se creía un Dios en la tierra, y vanagloriado por las serviles adulaciones de sus cortesanos, creyó que todo debía ceder á su paso, desde que decía él con orgullo prepotente y vanidad pueril: « Soy el rey de Francia, soy el representante de Dios, su mandatario y obro inspirado providencialmente por Él. »

Basta recordar, para hacerse cargo de su despotismo, aquella expresión irónica con que disolvió el Parlamento emanado del pueblo que se resistía á sus ambiciosos designios: « El Estado soy yo », lo cual significaba: nadie puede atreverse á ser obstáculo á mis deseos.

Su sucesor, Luis XV, siguió la misma senda, recargó más aun al pueblo de impuestos ya insoportables, y especialmente en algunos productos de primera necesidad, como, por ejemplo, el trigo, por lo cual se le llamó el rey Panadero; expresión bien significativa y que demostraba el concepto en que le tenían sus súbditos.

Á pesar de que ya entreveía en su horizonte

político densas nubes, presagio fatídico de la terrible tempestad que iba á desencadenarse y que amenazaba arrollarlo todo; á pesar de que sentía que su trono tambaleante no resistiría á los violentos embates de aquel elemento enfurecido; á pesar de que veía ante sí un abismo profundo, hacia el cual se sentía irresistiblemente arrastrado, no menguó sus desmanes, y llegó á decir con cínico egoísmo: «Después de mí el diluvio.» Y efectivamente fué así.

Entretanto, del pueblo ultrajado, hollado y cansado de vejámenes, surge una gran figura, Juan Jacobo Rousseau, filósofo paradójal y utópico, que con su poderoso genio precipita los acontecimientos y aplica con su sorprendente iniciativa el fuego á la mecha que debía hacer estallar la revolución.

Los ánimos exasperados fueron más enardecidos con la lectura de las obras de Rousseau, que proclamaba la libertad y la igualdad, aherrojadas hasta entonces por el despotismo. El pueblo se sentía cada vez más fuerte y más poderoso á manera que el rey perdía ostensiblemente todos los elementos de fuerza y de poder; la enervación, la debilidad, causadas por los vicios, colocaban á este último en condiciones de no poder luchar y de sucumbir al primer empuje.

Mas, surge un rival de Rousseau, Voltaire, escéptico recalcitrante, que todo lo destruye con su crítica mordaz y burlona; su doctrina filosófica es diametralmente opuesta á la del primero. El uno es idealista, el otro es materialista. Rousseau es soñador romántica, Voltaire escéptico convencido.

Éste con el sarcasmo de su diatriba amontona en escombros las viejas instituciones é inspira para ellas el desprecio. Voltaire despierta el odio para todo lo existente. Rousseau hace soñar con un porvenir dichoso. Los esfuerzos de ambos convergen, pues, hacia un mismo punto; sus obras se complementan; el uno destruye lo existente, el otro levanta sobre esas ruinas un nuevo orden institucional. De entre los muchos hombres de genio que la Francia produjo en aquella época, Rousseau y Voltaire son los que se destacan con caracteres más relevantes; ellos fueron los precursores de la revolución.

Con aquellas enseñanzas filosóficas el pueblo había comprendido que era soberano y que sólo podría gozar de la libertad civil cuando lograra su libertad política. De ahí que la primera obra que emprendió fué destronar el despotismo, demoliendo aquel trono y destruyendo aquella nobleza que había sido la causa fatídica de todos sus días aciagos, de todos sus momentos de humillación.

En el seno del pueblo rugía amenazadora la ira y el deseo de venganza; sólo faltaba un impulso, una dirección; y bajo la poderosa y ardiente fécula de Mirabeau, se lanzó aquel pueblo á la revolución para conquistar sus derechos, para obtener su libertad.

Así concluyó en Francia aquella era nefanda de despotismo, que al tocar á su término, los opresores del pueblo, previendo un fin funesto, lejos de contener sus desmanes, contribuyeron eficazmente á acelerar la regeneración, acrecentando el odio, ahondando los rencores, exasperando los ánimos

hasta hacer estallar la ira acumulada en tantos años de vejámenes y arbitrariedades.

La historia nos presenta de esto varios ejemplos; el despotismo no pudo jamás perpetuarse rigiendo los destinos de un país; tarde ó temprano llega el día en que el sol de la libertad resplandece majestuoso para no oscurecerse jamás.

Un solo hombre reuniendo en sí todas las funciones del gobierno, una sola cabeza para dirigir todos los negocios del Estado, una sola persona resolviendo á su capricho las complejas é intrincadas relaciones políticas, sociales y económicas, y dando solución á los arduos é innumerables problemas que encierra la ciencia de la administración pública, es ya inconcebible en nuestros tiempos.

El complicado mecanismo gubernamental de las sociedades actuales, implica necesariamente, para su funcionamiento regular y progresivo, la división del trabajo y de las funciones. Á la vez que se llena una necesidad imperiosa al dividir el gobierno en diversos departamentos, desde que es imposible que un solo hombre, ó varios reunidos en consejo ó asamblea, puedan desempeñar con ventaja todas las funciones inherentes al poder, se establece por ese medio un coto á los abusos y á la tiranía, por cuanto existiendo varios poderes autónomos, aunque no del todo separados, se equilibran recíprocamente y se limitan á la esfera de acción que á cada uno le está señalada.

Bluntschli encuentra indispensable esa división, por «razón de organismo,» y considera que siendo distintas las funciones de gobierno, cada poder debe tener una organización especialmente ade-

cuada á la naturaleza de las funciones que debe desempeñar.

Por otra parte, un solo poder dictando leyes, ejecutándolas y aplicándolas, sería un peligro inminente para el pueblo, sería el imperio del más grosero absolutismo, sería la espada de Damocles para la sociedad; dictaría leyes tiránicas, como lo dijo Montesquieu, para ejecutarlas y aplicarlas tiránicamente.

Madison, en el *Federalista*, ha dicho á este respecto: «La acumulación de todos los poderes en las mismas manos, bien sean de uno, de pocos ó de muchos, hereditarias, de propio nombramiento ó colectivas, puede con exactitud considerarse como la definición misma de la tiranía.»

Aun cuando considero de todo punto necesario limitar en cuanto sea posible las funciones del Estado, reduciéndolas á las indispensables para mantener el orden y garantizar el derecho en la sociedad, es hoy ya fuera de toda duda, que las diversas ramas del Gobierno deben entregarse á distintos poderes, cada uno de ellos desempeñando funciones propias.

Montesquieu, el sabio autor del *Espíritu de las leyes*, ha dicho: «La experiencia nos demuestra que todo hombre que tiene poder, se siente inclinado á abusar de él.» Desgraciadamente, la profunda verdad que encierra esta frase, está comprobada por la historia y por los hechos que diariamente se llevan á cabo en la política de todos los países. El hombre es naturalmente déspota. Es necesario, pues, que al elevarlo al poder se le coloque en condiciones de que no pueda extrali-

mitarse en el ejercicio de las funciones, comprendidas dentro la esfera de acción que legítimamente le corresponde, de tal manera que no llegue á ser un peligro para la sociedad. Pero ¿cómo podrá impedirse que esos diversos centros de poder y de fuerza, constituídos con el fin de garantizar la libertad y el derecho, se vuelvan un elemento de opresión y sean un peligro inminente para la sociedad, por cuyos intereses tienen el encargo de velar? Fácilmente se comprende que si no hubiera un control, si no se contara con una valla contra los abusos del individuo que desempeña funciones de autoridad, la sociedad correría siempre el riesgo de entregarse en manos de un déspota, que la hollaría impunemente con sus arbitrarios avances y atentados.

«Es indudable,» dice el doctor Justino J. de Aréchaga, en su notable obra *El Poder Legislativo*, «que la primera medida que debe adoptar un pueblo para dar solución á la cuestión, es la de establecer en su Código fundamental, con la mayor precisión posible, los límites de las atribuciones de los funcionarios públicos en quienes delegue el ejercicio de la soberanía; y á este fin responden, en primer término, esas declaraciones de derechos individuales que contiene la generalidad de las constituciones modernas.»

Y continúa el mismo autor: «El verdadero medio de mantener á los gobiernos dentro de los límites de sus legítimas atribuciones, es la aplicación prudente y acertada del principio de la división de los poderes, es la distribución de las diversas funciones de la soberanía entre varios fun-

cionarios públicos ó entre varios centros de autoridad política.» En estas breves, pero elocuentes palabras, resume el distinguido constitucionalista Uruguayo, los medios eficaces para salvar el peligro que anteriormente he hecho notar, de que la sociedad, al constituir los poderes públicos y al dotarlos de la fuerza y autoridad indispensables para que puedan desempeñar cumplidamente las funciones á que están destinados, dé vida á un elemento, que abusando del carácter que inviste y disponiendo de la fuerza que tiene en sus manos para sus bastardas é inicuas ambiciones personales, amenace constantemente á la sociedad en sus más vitales intereses, ora en su orden institucional, ora en su orden material.

Efectivamente, con la declaración de los derechos individuales en el Código Fundamental de cada país, se pone un dique poderoso á los avances y atentados de los funcionarios públicos. Sólo podrán éstos desconocer aquellos derechos pisoteando tiránica y despóticamente la Constitución del Estado, y en ese caso se harán acreedores á una gravísima responsabilidad, que caerá sobre ellos con todo el peso de la infamia de su crimen ó de su delito.

Con la prudente división de los poderes públicos, se establece un control y una fiscalización eficaz entre las diversas ramas de la autoridad. Cuando alguno de ellos trate de ensanchar ilegítimamente la esfera de acción que le corresponde, y pretenda ultrapasar los límites que la Constitución del Estado le señala de antemano; cuando una rama del poder trata de invadir abusivamente

las atribuciones inherentes á otro de los poderes públicos, entonces, el poder que ha sido despojado de algunas de sus facultades ó atribuciones por medio de ese atentado, y se ha visto invadido dentro su esfera de acción, ó dentro la órbita legal de sus funciones, por el proceder arbitrario é inconstitucional de otra de las ramas de la autoridad, apelando á los recursos que la Constitución del país le concede para tales casos, ya sea aplicando al invasor un correctivo, ya sea sometiendo á la severa sanción de la opinión pública el abuso de autoridad que se ha cometido, consigue poner un freno poderoso á los conculcadores de las leyes.

Establecidos á grandes rasgos la importancia y el objeto de la división de los poderes, correspondíame, para seguir un orden metódico, hacer un estudio prolijo de las numerosas clasificaciones que de ellos se han hecho por los tratadistas de Derecho Constitucional; pero, para no cansar la benevolente atención de los señores examinadores, me exoneró de ese trabajo que me llevaría, por cierto, muy lejos, y que, por otra parte, no está incluido en el tema que me propongo desarrollar en el curso de esta tesis.

Por más que se hayan esforzado los autores en esta materia, y entre ellos especialmente Benjamín Constant, Lastarria, Pinheiro Ferreira, Saint-Girons, Azcárate, Reus y Bahamonde, con sus clasificaciones, no han podido hasta ahora conseguir la satisfacción de ver incorporados sus sistemas doctrinarios á las legislaciones positivas de país alguno, y ver desalojada del dominio de la política

la tan antigua como sensata clasificación de Aristóteles y Montesquieu, que dividían el Poder Público en tres grandes ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Cada uno de estos tres grandes departamentos de la autoridad desempeña funciones propias que lo caracterizan y distinguen de los demás, y por lo mismo, su naturaleza y constitución deben ser necesariamente diversas, á fin de que sean adecuadas á las funciones que respectivamente están llamados á desempeñar.

La vida social requiere, para la estabilidad de las relaciones de los individuos, reglas fijas y uniformes que declaren los derechos y señalen la esfera legítima de acción que á cada miembro de la sociedad le corresponde.

El Poder Legislativo, ejercido por una agrupación numerosa de individuos que, elegidos directa ó indirectamente por el pueblo, son su fiel reflejo, están animados por sus mismas ideas y sentimientos, sujetos á la influencia de las mismas pasiones, palpan directamente las necesidades del país y están, por lo tanto, en condiciones favorables para adoptar, en la sanción de las leyes, las medidas que más urgentemente reclama el interés público, convirtiéndose en disposiciones legales, con carácter obligatorio, aquello que fluya de la naturaleza misma de la sociedad y contribuya al mantenimiento del orden, á la defensa de los intereses sociales y establezca la armonía entre los derechos de los miembros de la sociedad.

La trascendencia de las funciones de esta rama del poder, por lo mismo que le está confiada la de-

licada misión de crear las leyes, implica y requiere un estudio detenido de la sociedad; de sus necesidades, de su moralidad, así como de sus vicios, todo lo cual difícilmente podría alcanzarlo una sola persona ó un pequeño número de ellas, desde que exige conocimientos vastísimos, un estudio profundo del medio social, una meditación severa y una deliberación imparcial, para resolver con acierto los arduos problemas que encierra el extenso, á la par que escabroso campo de la legislación de cada país.

El pueblo, como soberano, debe dictarse las leyes á sí mismo; pero, desechado por impracticable el régimen de la democracia pura, ó sea del gobierno del pueblo por el pueblo, sólo por medio de una asamblea numerosa, en la que estén representadas todas las ideas y todos los intereses que animan y se sienten en el seno social, podrá conseguirse que la soberanía del pueblo sea un hecho, y realizarse el aforismo que sintetiza en una frase el sistema representativo diciendo que: « es el gobierno de todos por los mejores. »

Vemos, pues, que esta rama de la autoridad, que podríamos llamar con razón en el gobierno representativo, el poder por excelencia, no debe ni puede concentrarse en una ó en pocas manos, so pena de caer en un funesto y peligrosísimo despotismo.

Pero, una vez establecidas por el Poder Legislativo las reglas generales de derecho, que señalen la esfera de acción del individuo y protejan la libertad de todos á la vez que la de cada uno de los habitantes del país, es necesario que su apli-

cación se verifique para que la vida social sea posible.

¿De qué valdría la sanción de las leyes, por excelentes que ellas fueran, si éstas no tuvieran una aplicación constante y uniforme? ¿De qué valdría que los legisladores, después de haber analizado todos los elementos que deben tenerse en cuenta para la sanción de una buena ley, y haber estudiado á fondo el medio social y sus necesidades, al establecer esas reglas uniformes que deban regir indistintamente á todas las personas que habitan un país, si luego esa norma de conducta no se hace efectiva en la sociedad?

Los encontrados intereses personales serían, sin duda, un obstáculo para la observancia de la ley, si ésta no se hiciera realmente obligatoria y no tuviera una aplicación práctica efectiva. De ahí surge la necesidad de que exista otro poder, tan autónomo é independiente como el Legislativo, que, interpretando la ley, resuelva los conflictos que en cada caso particular y concreto surjan entre los individuos, que vean comprometidos sus derechos ó sus intereses, y declare de qué parte está la razón y la justicia cuando hubiera contienda sobre la aplicación ó interpretación de la ley.

El Poder Judicial es el destinado á dar una aplicación acabada á las disposiciones legales y castigar su inobservancia y su trasgresión, con las penas en ella establecidas. Pero como el imperio de la ley se hace sentir igualmente en toda la extensión del territorio del país, es necesario que el Poder Judicial esté compuesto también de numerosos miembros para que pueda desempeñar sus

funciones con la equidad, la prontitud y el acierto indispensable en toda buena administración de justicia.

Tenemos ya el poder que dicta las leyes y el encargado de interpretarlas en los casos concretos de contienda entre particulares ó de éstos con alguna rama de la autoridad; pero se siente asimismo un vacío, y es el de que las deliberaciones de la Asamblea y las resoluciones de los jueces sean acatadas y se hagan efectivas en la sociedad por medios coercitivos, cuando su empleo sea necesario y así lo requieran las circunstancias. Surge, pues, la necesidad imprescindible de crear un tercer poder del Estado, que, siendo un elemento de acción y de fuerza, dé las más amplias garantías de mantenimiento del orden, para lo cual es ineludible la estricta observancia de la ley.

Sería verdaderamente quimérico el pretender que en la sociedad pudiera conservarse el orden y tuvieran completa aplicación las leyes, sin tropezar con alguna resistencia de parte de los individuos. Desde que la sociedad no escapa á la imperfección inherente á todas las instituciones humanas, no existe en ella una armonía completa de tendencias y de miras, no existe tampoco una sola y única aspiración en el ánimo de todos los habitantes del país; de ahí que sea necesario un brazo fuerte y vigoroso para hacer efectiva la aplicación de la ley, como medio de establecer el orden, que es cuestión de existencia y la base sólida y fecunda del progreso y de la civilización.

Como depositario de la fuerza pública corresponde también al Poder Ejecutivo la defensa de

la independencia nacional y de la integridad del territorio del país contra los ataques exteriores.

Cabe, pues, al Poder Ejecutivo el ejercicio de esas importantes atribuciones, que podrían resumirse en estos tres términos: dar cumplimiento ó ejecución á las leyes, garantizar el orden en la sociedad, y defender á la nación de las agresiones exteriores.

Como he tenido ocasión de anunciarlo ya, aunque someramente, la división de la autoridad en varias ramas responde á la vez que á una cuestión de organismo, al establecer una benéfica distribución del trabajo, á otra fundamental cuestión política, que consiste en el control enérgico y seguro que cada uno de los Poderes Públicos, como autónomo é independiente, ejerce para con los demás que pretendan extralimitarse, manteniéndolos dentro la órbita legal de sus respectivas atribuciones.

Si el Poder Legislativo, pasando por encima de su propia autoridad, dictara leyes arbitrarias é inconstitucionales, el Poder Ejecutivo tendría el medio de limitar esos abusos vetando las leyes que se hubieran dictado contra las prescripciones de la Constitución. Y si esto no fuera aun suficiente para establecer una garantía completa de la estricta observancia de la Carta Fundamental, el Poder Judicial podría legítimamente negarse á dar aplicación á una ley que constituye un verdadero atentado, desde que hiere en lo más sagrado del orden institucional de un país, por cuanto la ley dictada contra el texto expreso de la Constitución, no sería ley, sino un acto de atentatorio despotismo.

En estos casos la fiscalización y el control que ejercen el Poder Ejecutivo y el Judicial, á los desmanes y abusos del Legislativo, es de un éxito seguro y de resultados altamente benéficos para la sociedad.

Cuando, por el contrario, es el Poder Ejecutivo ó el Judicial el que se ultrapasa ilegítimamente de su esfera de acción y comete actos de despotismo, aspirando á reconcentrar en sus manos las atribuciones de los otros poderes ó cometiendo inconstitucionalidades, el Poder Legislativo, por medio del Juicio Político, hace efectiva la responsabilidad en que incurrió el funcionario que ha delinquido abusando de su autoridad y pone coto al desenfreno avasallador de las ambiciones personales, á las arbitrariedades inicuas de los prepotentes mandones y á la concupiscencia vergonzosa de los conculcadores de la ley.

Hechas estas breves consideraciones, pasaré á estudiar detenidamente la naturaleza y la constitución del Poder Ejecutivo, que será el tema de mi disertación.

---

## II

El importante rol que desempeña el Poder Ejecutivo en el seno de la sociedad, se impone desde el primer momento; como depositario de la fuerza pública es el encargado de hacer práctica la autoridad y el que más ostensiblemente está en relación con los derechos y los intereses individuales y sociales, ejecutando y dando cumplimiento á las leyes, manteniendo el orden interno y garantizando la defensa de la nación contra los ataques ó agresiones exteriores. Enérgico, por su naturaleza, desde que dispone de los elementos de acción, tiene en sus manos un poder inmenso, que desviado de su objeto, el de garantizar el orden y la libertad, puede ser un peligro constante para el país que le ha entregado esos elementos al encargarle de velar por los intereses generales y la buena administración de los negocios públicos.

Por lo mismo que es indispensable la existencia de ese Poder, que á la vez entraña grandes peligros, porque fácilmente puede convertirse en un elemento de opresión y de tiranía, es que los publicistas han prestado su solícita atención al problema de dar una organización conveniente á esa rama del Poder Público, tratando de aminorar sus defectos, conservando, sin embargo, todas sus ventajas.

Arduo, muy arduo es el problema, y su solución ha preocupado y preocupa aún á los estadistas que, en sus continuas discusiones sobre la excelencia de uno ú otro de los variados sistemas que se idearon, no han llegado sino á esta conclusión: despojar al Poder Ejecutivo de la fuerza, es anular la energía de acción en la autoridad, y un gobierno débil, es en la práctica ineludiblemente un mal gobierno.

Para que la acción del Poder Ejecutivo sea enérgica, es necesario que disponga de la fuerza para hacer cumplir, por medios coercitivos, sus resoluciones; pero ese brazo vigoroso de la autoridad, armado de energía y de fuerza, para que pueda ser la más amplia garantía de las libertades públicas, puede convertirse en escudo del despotismo, á cuya sombra se cometen los más inicuos atentados.

De ahí resulta la gravísima dificultad de organizar ventajosamente el Poder Ejecutivo. Por un lado es necesario entregarle la fuerza para garantir el derecho; por el otro, es necesario despojarle de ese elemento para que no pueda volverlo contra la sociedad y ser una amenaza constante para los demás poderes y para los derechos del pueblo.

La misión de la ciencia constitucional es, pues, en este caso, buscar el medio de que pueda valerse la sociedad para poner un obstáculo á los avances del Poder Ejecutivo que abusa de su autoridad y se convierte de defensor en verdugo, de garante en amenaza del orden institucional y de los derechos individuales.

La mayor parte de las repúblicas sud-america-

nas, y especialmente la nuestra, han tenido que sufrir á menudo los desmanes y atropellos del Poder Ejecutivo que, al reconcentrar despóticamente en sus manos todas las atribuciones de los demás poderes, ha hecho de la Constitución del país un aparato sin importancia, un armazón inútil, suplantándola por la sola voluntad de un tirano, cuyo capricho omnímodo ha imperado con el más amplio absolutismo.

Rudamente aleccionados por una larga y angustiosa experiencia, hemos palpado bien de cerca los peligros que la preponderancia del Poder Ejecutivo engendra; y como ese predominio absoluto fácilmente lo consigue desde que dispone de la fuerza armada, constituída entre nosotros por un ejército de mercenarios, nos hemos visto á menudo sujetos al azote ignominioso de la miserable saña de un mandón desvergonzado, desprovisto de la idea más elemental de patriotismo, pero con ambiciones siempre crecientes, con una sola mira, la de perpetuarse en el mando y como único impulso su desenfadada concupiscencia. Y ese cúmulo de ultrajes llevó al pueblo escarnecido y vilipendiado por repetidas veces á asirse, como el náufrago á la roca, al esfuerzo heroico de la revolución, único medio de salvar sus derechos y su libertad ajados sin miramientos por el déspota tan ignorante como ambicioso.

La guerra civil que á cada paso asoló el territorio de la República, haciendo de nuestra vida política una cadena casi no interrumpida de acontecimientos turbulentos, ha sido causada, la mayor parte de las veces, por el despotismo descarnado

del Poder Ejecutivo, que al hacerse árbitro absoluto de los destinos del país, ha ocasionado el desequilibrio de los elementos sociales, causa inminente de la lucha armada.

Los palpitantes recuerdos de esa época no muy lejana en que el pueblo gemía agobiado por las infamias sin cuento de un mandón engreído con las adulaciones serviles de algunos hombres desprovistos de sentimientos de patriotismo y que, hecha girones su honra, á todo se doblegaban con cinismo impúdico y no retrocedían ante las humillantes apostasías, las vergonzosas claudicaciones que á su antojo exigía el tirano, engendro repugnante, no de un partido político, sino de la fuerza brutal de las bayonetas; al volver la mirada hacia esa época sombría en que la sangre humeante de innumerables crímenes ocasionó las agitaciones y las turbulencias que nos envolvieron durante una serie consecutiva de años, abandonados al capricho de un déspota con el nombre de Presidente de la República, pero en realidad más absoluto que un Czar ó un Sultán, desde que todo lo resolvía entre las paredes de los cuarteles militares, podríamos desmayar si no encontráramos un medio para salvar del peligro que constantemente nos amenaza de caer de nuevo en las garras de ese fatídico y terrible despotismo, siempre pronto á ahogar la libertad.

Todos esos males estriban precisamente en la pésima organización del Poder Ejecutivo adoptada entre nosotros.

Veamos si la filosofía política nos aconseja algún medio de salvar ese inminente peligro; vea-

mos si podríamos hallar un arma fatal contra ese mal inherente á nuestras instituciones públicas.

El origen de todos nuestros males se halla principalmente en la institución de carácter esencialmente monárquico de los ejércitos permanentes.

¿Puede acaso conciliarse el régimen representativo de gobierno con la institución de los ejércitos permanentes?

Decididamente no. La base del sistema representativo es la soberanía radicada en el pueblo; y todo régimen ó institución que trate de oponer una valla ó un obstáculo á que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, haga efectiva la responsabilidad en que incurra el funcionario al abusar de su autoridad, es notoriamente contrario á los principios democráticos.

Con el ejército permanente en los países republicanos, se establece un estado anormal que mina por su base el sistema político, desde que importa oponer al pueblo, que es el único soberano, un elemento que disminuye ó amengua su poder, porque no ve realizada la más importante de sus facultades, cual es la de exigir al gobernante la más estricta cuenta de su proceder y de hacerle responsable por sus abusos y tropelías, con la misma amplitud con que lo es el mandatario respecto de su mandante.

El ejército permanente, resabio insano de la monarquía, que necesita de la fuerza de las bayonetas para sostener el trono ante las ideas liberales que van haciendo camino en la edad moderna, ha pretendido echar raíces en el régimen republicano; pero esa mezcla híbrida de elementos de

libertad y de opresión sólo ha podido dar un éxito negativo, sólo ha podido engendrar esos funestos resultados que desgraciadamente nosotros hemos tenido que experimentar.

Con la institución del ejército permanente, que debe entregarse, por la naturaleza de las cosas, en manos del Poder Ejecutivo, se le da á éste un poder incontrastable que lo lleva con frecuencia al despotismo.

Si en las monarquías es necesaria esa institución, como complemento indispensable del derecho divino de los reyes, y para mantener el carácter de sagrado é inviolable que ellos se atribuyen, en las repúblicas es á todas luces contrario á los principios fundamentales del sistema de gobierno.

Dejemos, pues, esa peligrosa institución para los países que aun tengan al frente de su gobierno un pretendido representante de Dios; dejémosla para sustentar esa rodaja mohosa é inútil del mecanismo gubernamental, llamada rey, en los países que se complazcan en soportar por más tiempo aún el peso de esa enormidad y quieran satisfacer su vanidad pueril contemplando la ostentación y el fastuoso boato de una corte, fulgurante por el brillo deslumbrador de sus pompas, que malgaste los dineros del pueblo para mantener sus vicios y las suntuosidades de un lujo corruptor. Busquemos el medio de hacer práctico el principio incontestable de la soberanía del pueblo, sin que exista ese baluarte inaccesible á la libertad, sin que ésta vea obstruído su paso por la fuerza bruta de que disponga un déspota á quien obedece ciegamente porque posee el talismán del oro, que todo lo puede.

Desechado el ejército permanente, como institución contraria á los principios democráticos, es necesario apelar á otro medio, no menos eficaz, para garantir el respeto á las leyes y la defensa del país contra las agresiones exteriores.

La energía, el vigor y la fuerza, indispensables á la autoridad para hacer práctica la ejecución de las disposiciones legales, se consiguen por otro medio, que, evitando los gravísimos inconvenientes de los ejércitos mercenarios, y obteniendo el resultado deseado, esto es, el mantenimiento del orden y la garantía de la libertad, haga igualmente posible la vida social y cultive su progreso constante. Ese medio consiste en la organización de la milicia ciudadana como elemento de fuerza que ofrezca la más amplia garantía del orden y el acatamiento de la ley por todos los individuos que habitan el país.

Haciendo obligatorio para los ciudadanos el servicio militar en carácter de guardias nacionales, estarían aptos para el manejo de las armas y por consiguiente en condiciones de tomar el fusil para defender á la patria en los momentos críticos en que peligrara su independencia, á la vez que no sería jamás el instrumento ciego y servil de un déspota, en el caso que se quisiera usar de ella para ir contra las libertades y las instituciones del país.

Y no se diga que ese elemento no tendría la disciplina y la cohesión suficiente para resistir al empuje de un ejército aguerrido que viniera del extranjero á poner en peligro la autonomía de la nación, porque en ese caso, animados los ciuda-

danos por la llama intensa de su patriotismo, llevarían su ardor y su denuedo en la lucha hasta la heroicidad para conseguir el triunfo contra el malvado y prepotente invasor.

¿Acaso necesitaron más los próceres ilustres y venerados de nuestra independencia? ¡Fué un grupo insignificante de voluntarios, en cuyos pechos ardía con vehemencia la tea del patriotismo, el que consiguió cubrirse de gloria, coronar su frente con laureles inmarcesibles y obtener por noble recompensa de sus innumerables sacrificios la independencia de la patria!

El sistema de la milicia ciudadana no es nuevo para la vida política de los pueblos; al contrario, la Suiza y los Estados-Unidos de Norte-América nos presentan el ejemplo más elocuente para comprobar, hasta la evidencia, la importancia de ese elemento como medio eficaz para mantener la autonomía nacional. Cada ciudadano es un soldado con plena conciencia de sus deberes cívicos y de sus derechos, y no un autómatas que sólo presta su contingente mediante el mezquino estímulo del lucro.

Además, la organización de la milicia ciudadana es un medio poderoso para levantar y fortalecer el espíritu patriótico en el ánimo de los ciudadanos que, siendo todos y cada uno el apoyo de las instituciones, sienten cada vez más robustecido el profundo respeto que ellas se merecen.

Otro poderoso argumento puede hacerse contra los ejércitos permanentes, que no alcanza al régimen de la milicia ciudadana; ese argumento, por sí solo decisivo, consiste en las enormes erogaciones que

ocasiona al Erario Público y que es causa en algunos países, sobre todo en los europeos, de la miseria espantosa en que se ven envueltas aquellas sociedades, agobiadas por el peso abrumador de elevadísimos impuestos, creados expresamente para sostener sus formidables ejércitos en continuo servicio activo.

Entre nosotros, casi las dos terceras partes del presupuesto son absorbidos por el Ministerio de la Guerra, lo cual importa decir que, con la supresión del ejército tal como hoy está constituido, se señalaría el término de los considerables déficits que arrojan todos los ejercicios económicos.

Estudiando la historia de los Estados-Unidos se ve cuán brillantes resultados ha dado allí el régimen que he indicado. El Presidente Polk, terminada la guerra de Méjico, hace resaltar, con justo orgullo patriótico, en su mensaje dirigido al Congreso Federal, las ventajas del sistema de milicias seguido por aquel país modelo, que marcha á la vanguardia de la civilización y que bien puede servir de ideal á los demás países. Tenían á la sazón los Estados-Unidos una población que no excedía de diez millones de habitantes, y declarada la guerra dos millones de hombres ofrecieron al Gobierno su voluntario contingente. Ahora bien, si ese país tuviera que mantener de continuo sobre las armas un ejército de esas proporciones, ¿podría acaso disponer todos los años del elevado superávit de su presupuesto, que señala la prosperidad financiera siempre creciente de aquella nación, y que despierta la envidia en todas las demás? Seguramente no; tendría que soportar ella también el peso

enorme de un ejército regular, causa eficiente de la ruina de tantos y tantos países, que no sólo sustraen por ese medio los brazos más aptos y más vigorosos para las industrias, sino que también recargan demasiado á la población para atender á los ingentes gastos que ese mismo ejército requiere.

Son, pues, dos órdenes fundamentales de ideas, uno político y el otro financiero, los que aconsejan la disolución del ejército permanente en los países republicanos y la adopción del régimen de la milicia ciudadana, que reúne todos los elementos indispensables para atender á las necesidades del país, á la vez que carece de los gravísimos defectos que son inherentes á aquél.

Si en nuestro sistema político se introdujera esa reforma aconsejada por la ciencia y comprobada con la elocuencia de los hechos, podríamos asegurar desde ya, sin temor de aventurarnos demasiado, que habría desaparecido para siempre entre nosotros el peligro de que volviera á entronizarse el terrible fantasma del despotismo.

El segundo defecto que entraña la constitución que en nuestro país se le ha dado al Poder Ejecutivo, y que contribuye notablemente á darle una preponderancia casi absoluta sobre los demás poderes del Estado, es la excesiva centralización administrativa.

Por este medio se encarga al poder central de la dirección de todos los negocios, ya afecten al orden público y sean por tanto extensivos á todos los habitantes del país indistintamente, ya afecten tan sólo los intereses de los individuos compren-

didados dentro de una zona determinada de su territorio.

En toda sociedad, resaltan á primera vista dos diversos órdenes de intereses, sobre los cuales se hacen sentir las manifestaciones de la autoridad: los intereses generales, es decir, aquellos que afectan igualmente á todos los individuos que constituyen el organismo social, con completa prescindencia del lugar ó circunscripción territorial en que ellos habitan; y los intereses locales, que, por el contrario, afectan directa y principalmente á los individuos como habitantes de una circunscripción determinada del país.

Se trata, por ejemplo, de la construcción de una línea férrea que, salvando considerables distancias, pone en comunicación la capital de la República con muchas poblaciones de campaña, y establece una corriente constante de relaciones comerciales é industriales entre los diversos centros de producción y los de consumo. ¿Quién duda que en semejante caso la obra que se acomete entraña un interés positivo para todos los individuos que habitan el país? Se sanciona una ley de matrimonio civil, calculada sobre las necesidades urgentemente reclamadas por el orden público, con el fin de establecer una regla segura, fija y estable, que excluya el fraude y dé una base de comprobación auténtica á las trascendentales relaciones de familia, que constituyen la piedra angular sobre que descansa el edificio social; también en este caso el interés general es el que se ve empeñado en la solución del problema. Pero, supóngase que se trata del trazado de un camino departamental, ó

de la sanción de una ley reglamentaria de cementerios de una ciudad ó de una circunscripción determinada del país; en estos casos, tampoco pueden suscitarse dudas respecto de los intereses que quedan afectados en las medidas adoptadas, desde que se contraen exclusivamente á satisfacer necesidades locales, como lo son en efecto la viabilidad de un departamento y su higiene.

Estos ejemplos no bastan para apreciar la diferencia que existe entre las dos categorías de intereses: los generales y los locales.

El principio de la división del trabajo aplicado á la vida política de los pueblos, establece las innumerables ventajas materiales que se obtienen trazando una línea divisoria entre esos dos linajes de intereses. Entregar al Poder Central la tutela de aquellos negocios que entrañan un interés general ó afecten el orden público, no es más que la consecuencia lógica del principio de la autoridad que debe ser una, para ser enérgica y para que sus resoluciones puedan surtir los efectos deseados; pero entregar á ese mismo poder la tutela de los intereses puramente locales, es ir contra la naturaleza de las cosas. Desde luego el Poder Central no podría llenar con acierto todas las funciones que le fueran encomendadas; para administrar cumplidamente los negocios de una comuna ó de un departamento, es indispensable estar en contacto con él, atender á las necesidades de cada momento, seguir paso á paso los movimientos y las alteraciones que sufre, conocer, en fin, todos los detalles más minuciosos é insignificantes de la localidad, para lo cual es necesario vivir en ella y

presenciar muy de cerca toda esa serie de fenómenos que se realizan con el desenvolvimiento lento, pero constante de cada organismo social.

El Poder Central preocupado de continuo en un orden más elevado de cosas, con las cuestiones políticas que demandan y requieren una atención asidua, mal puede atender con la solicitud necesaria á todo aquello que pueda interesar á un departamento determinado del país y proveer con la oportunidad debida á las medidas que incesantemente exige la buena administración de los negocios locales. La marcha general de la sociedad le distrae al Poder Central de tal manera, que le es imposible fomentar el adelanto ó atender al desarrollo material y moral de una circunscripción apartada del lugar de su residencia.

En nuestro país vemos cuales son los resultados materiales de la centralización administrativa. Al paso que la capital de la República lo absorbe todo, actividad, movimiento, comercio é industria, los departamentos de campaña se ven en circunstancias verdaderamente precarias y su adelanto es insignificante, cuando no vegetan indefinidamente en un estado de completa indolencia que contribuye á enervar sus fuerzas vitales, las que, con una dirección prudente y acertada, podrían convertirse en elementos de progreso fecundo en resultados benéficos no sólo para la localidad, sino para el país entero.

Aparte de estas consideraciones de orden material, con la organización de los gobiernos locales se obtienen numerosas ventajas de carácter político. Con la centralización administrativa, se da al

gobierno una influencia tan trascendental é ilimitada en los destinos del pueblo, que éste se ve guiado por aquél en todos y cada uno de los actos que tiendan á estimular el desarrollo orgánico evolutivo de la sociedad en sus más vitales intereses, lo cual dificulta considerablemente el régimen de las libertades públicas, por cuanto el poder del gobierno central se hace poco menos que omnímodo. Todo está en sus manos, no sólo lo que afecta los intereses generales, sino también aquello que entraña un interés de carácter puramente local. Ensanchar con proporciones tan excesivas la órbita legal de las atribuciones del Poder Ejecutivo, que son ya de suyo numerosísimas y suficientes para darle preponderancia entre los demás poderes, sería entregarle un arma peligrosa para las instituciones, sería someter el país entero á su voluntad, sería agregar á la condición de fuerte, que por su misma naturaleza requiere, un poderoso elemento más, para que con su influencia siempre creciente, pueda hacerse el único árbitro de la vida política de la nación. Con una esfera tan amplia de atribuciones, tendría el Poder Ejecutivo á su disposición un ejército de empleados públicos que al responder á sus miras, contribuirían al entronizamiento del despotismo. Y ¿cuál sería en este caso la garantía de las instituciones? Ninguna. El Presidente de la República, con ese poder inmenso reconcentrado en sus manos, fácilmente se impondría al país entero, y sin encontrar más obstáculos para su proceder arbitrario que la letra muerta de la Constitución, usurparía indignamente las funciones de los demás poderes del Estado,

establecería á su capricho una tiranía tan duradera como sus perversas aspiraciones, hollaría al país con sus incesantes felonías; entretanto la sociedad, sujeta al yugo del despotismo, perdería su vigor, su fuerza, su actividad; la propaganda enérgica en favor de la soberanía del pueblo iría debilitándose, porque serían contados los ciudadanos que arrostrarán el peligro de apostrofar al déspota, y sus alocuciones se perderían en el vacío, como se pierde el eco de la voz del que defiende un mito; los principios democráticos decaerían hasta desaparecer y dar paso al servilismo abyecto.

Á esas deplorables consecuencias puede llevarnos la absoluta preponderancia del Poder Ejecutivo, que se cierne en esos casos como peligro inminente sobre las instituciones liberales.

Organizado el gobierno municipal, dividiendo el territorio del país en circunscripciones más ó menos extensas, con el nombre de comunas ó departamentos, cada una con su propia autoridad competente para atender á las necesidades locales y con facultad para fomentar el desarrollo progresista de las industrias y dirigir todo aquello que afecte principalmente á la localidad, se constituirían verdaderos centros de autoridad y de fuerza, con caracteres independientes, que podrían ser un enérgico valladar para los desbordes y los abusos atentatorios del poder público.

Además, como lo ha dicho Tocqueville, el régimen municipal es la verdadera escuela de la libertad; allí aprende el ciudadano prácticamente el ejercicio de sus derechos, allí se pone en contacto con el mecanismo del gobierno y llega

á palpar las ventajas que el uso regular de sus derechos políticos le reporta y los inconvenientes que de su indiferencia obtiene; allí se forma el ciudadano en la escuela de la democracia y se adapta al régimen de la libertad.

Todas estas consideraciones nos demuestran la necesidad de establecer una segunda reforma en nuestro orden institucional, consistente en la adopción del régimen de municipios; reforma urgentemente reclamada por intereses políticos y sociales de una considerable trascendencia.

Con la supresión del ejército permanente y con la adopción del régimen municipal, se obtienen sin duda ventajas de considerable importancia en el sistema de gobierno republicano; con la primera reforma se consigue despojar al Poder Ejecutivo de ese pernicioso elemento que le deja expedito el paso hacia el despotismo; con la segunda, á la vez que se limita evidentemente el poder de la misma rama de la autoridad, se atiende á las necesidades sentidas en cada circunscripción del territorio, y se crea la verdadera escuela práctica del ciudadano para adaptarle á los principios de libertad inherentes á la vida democrática.

Pero en el estudio de nuestras instituciones políticas, no es necesario profundizar mucho, con el escalpelo de la crítica, para descubrir otro vicio en la organización que el Poder Ejecutivo ha recibido entre nosotros, y que consiste en darle á ese poder un cúmulo tan exagerado de funciones de carácter secundario, que contribuye á hacer más notable y preponderante su influencia entre las demás ramas del poder público y en la marcha

general de la administración de los negocios del Estado.

Esa serie numerosa de funciones secundarias conferidas al Poder Ejecutivo, constituyen un arma no menos peligrosa para los principios democráticos que las que ya he analizado ligeramente.

Al conferirle ese conjunto de funciones secundarias, se ensancha de tal modo su esfera de acción y se le da un poder tan exagerado, que con facilidad puede llevarlo á hacerse el árbitro absoluto de los destinos de la nación.

He dicho ya que para conseguir que el Poder Ejecutivo se mantenga dentro la órbita legal de sus funciones, es preciso colocarle en situación de que no pueda ejercer una influencia decisiva entre los demás poderes del Estado, y al mismo tiempo que sus atribuciones sean limitadas en lo posible, con el objeto de que su esfera de acción, demarcada de antemano, con caracteres bien salientes, no pueda ser dilatada á su capricho.

Más adelante, al hacer un ligero estudio crítico de las disposiciones positivas de la Constitución de la República, haré resaltar los inconvenientes que surgen, como consecuencia inmediata, de entregar en manos del Poder Ejecutivo un número exagerado de funciones que, por lo mismo, no pueden ser desempeñadas con la debida atención y actividad que muchas de ellas requieren.

Por ahora me limitaré á hacer constar algunos argumentos y consideraciones generales tendentes á demostrar los perniciosos y funestos resultados que puede entrañar la acumulación de numerosas funciones secundarias en el orden de las facultades del Poder Ejecutivo.

Darle á ese poder una esfera de acción tan amplia, importa aumentar inconsideradamente su condición preponderante entre los demás poderes, hasta el punto de hacer desaparecer el equilibrio necesario entre las diversas ramas de la autoridad eucargada de tutelar el derecho y de defender los intereses sociales.

Condensar el mayor número de funciones públicas en manos de uno de los departamentos de la autoridad, y especialmente del Ejecutivo, ocasiona, sin duda, su preponderancia casi absoluta en los destinos de la administración de los negocios del Estado.

Las funciones que desempeña el Poder Ejecutivo son de suyo ya demasiado importantes para agregarle un número elevado de funciones secundarias que le inhabilitan para que pueda atenderlas debidamente. Como depositario de la fuerza pública y jefe del ejército, se transforma á menudo el Presidente en árbitro real y exclusivo de la administración de los bienes y rentas nacionales, se erige en único regulador y repartidor de los dineros del presupuesto, dispensador de honores, grados y empleos civiles ó militares, faculta las concesiones, otorga privilegios, destituye empleados, se encarga de la dirección de las relaciones diplomáticas; es, en fin, el órgano genuino de la riqueza pública y el más influyente en la sanción de las leyes como poder colegislador.

Éstas y muchas otras funciones secundarias que se le cometen al Poder Ejecutivo, contribuyen eficazmente á hacer de él un centro cada vez más absorbente, hasta que reúne en sus manos

todas las atribuciones de la autoridad, y entonces llega el momento de los desórdenes y de los abusos; entonces se abre una ancha puerta á los escándalos y se coloca al país y sus instituciones en una pendiente resbaladiza por la que se precipita con vertiginosa carrera hacia el abismo profundo de la arbitrariedad; entonces el pueblo llega á ser la víctima del desenfreno del Poder Ejecutivo y de la infamia de sus cómplices, embozados con la investidura de funcionarios públicos, pero en realidad más indignos y más abyectos que aquel á cuyas miras responden ciega y servilmente.

¿Cómo podrían los demás poderes del Estado, verdaderos pigmeos, resistir á los avances del coloso que todo lo domina y todo lo absorbe? ¿Podrían acaso ofrecer una seria garantía de limitar los abusos del Poder Ejecutivo, cuando éste posee todos los elementos de fuerza y de acción y ellos representan la autoridad con el solo prestigio de su investidura, sin apoyo material y reducidos por lo tanto á la más insignificante expresión? Su importancia limitada, perdería incesantemente su exiguo valor, hasta llegar á convertirse en una fórmula tan vaga como quimérica.

El Poder Ejecutivo, con un campo de acción tan extenso, animado por intenciones torcidas y deleznales propósitos, impondría su voluntad absoluta, que no encontraría en el seno social dique alguno capaz de resistir á su poder avasallador é incontrastable. Sus funciones numerosísimas le darían, pues, un medio eficaz para imponerse y derrocar á los demás poderes, y con ellos á la libertad, para fundar sobre esas ruinas un nuevo orden de cosas

más de acuerdo con sus ambiciosas miras, que con los principios liberales que constituyen el fundamento de nuestra organización política.

Hasta aquí las consideraciones de carácter práctico; veamos si la filosofía política y la ciencia constitucional sancionan y justifican esas facultades ó atribuciones secundarias que se le confían al Estado; funciones cuya aplicación efectiva recae definitivamente en manos del Poder Ejecutivo, por ser ésta la rama de la autoridad que está en más directa relación con el organismo social.

Dos escuelas radicales sustentan principios diametralmente opuestos: una establece que el Estado debe tener funciones secundarias para fomentar el adelanto y el progreso social; la otra sostiene que la única misión del Estado debe ser la garantía del derecho y la libertad.

La primera de esas escuelas, propagada en estos últimos tiempos con caracteres alarmantes por la filosofía Krausista, es conocida en la ciencia con el nombre de socialismo, y parte de la base de que el Estado tiene por misión hacer todo el bien posible y evitar todos los males que en el seno social puedan producirse. Para conseguir ese objeto, sostiene la doctrina socialista que deben entregarse al Estado, director supremo de la sociedad, los medios eficaces para que con su cooperación activa y constante, logre darle un vigoroso impulso que acelere su marcha por la anchurosa senda del progreso y consiga la felicidad de todos y cada uno de los componentes de ese organismo. Es con el predominio de esas ideas que se ha llegado á establecer que el Estado debe intervenir en todo

aquello que interese á los individuos ó á la sociedad, llevando á efecto *la ayuda y la asistencia* en toda la amplísima esfera de sus intereses morales y materiales.

Con ese sistema, se pretende hacer del Estado, milagrosa panacea que cura todos los males, piedra de toque de la felicidad social, encargándole de verificar todo aquello que crea útil y reporte una ventaja á la sociedad, así como de extirpar los vicios que en ella existan.

Conocidísimos son los argumentos con que se combate y refuta victoriosamente, en la esfera especulativa de la ciencia, esa funesta doctrina que todo, absolutamente todo, lo hace depender del Estado.

En primer término, confunde el socialismo dos órdenes de ideas completamente distintos: la sociedad y el Estado; confunde é involucra la causa con el efecto. De ahí que se atribuya á la autoridad ó al Estado lo que es de la exclusiva competencia de la sociedad. La autoridad, representada por el Estado, no es, ni debe ser una guía imprescindible, un tutor perpetuo, encargado de velar por la sociedad en todos los actos que ella verifique, sino una institución necesaria, pero limitada, para que el organismo social pueda desarrollarse.

Sabido es que el estado social es un hecho natural y necesario; pero la sociedad no puede existir por sí sola sin un elemento enérgico, regulador de los derechos y garante de la libertad de todos los individuos que la componen; de donde surge la necesidad imprescindible de establecer

un centro de autoridad y de fuerza capaz de garantizar el orden y la libertad. Esa es, pues, la única misión del Estado.

Dos grandes figuras, que se destacan con caracteres relevantes entre los hombres de ciencia, Spencer, el filósofo profundo, y Bastiat, el más brillante economista, aunque pertenecientes á distintas escuelas filosóficas y partiendo de puntos diametralmente opuestos, llegan á un mismo resultado, al individualismo. Tanto el primero en sus *Essais de politique* (1), como el segundo en las *Harmonies économiques* (2), hacen resaltar los gravísimos inconvenientes del sistema socialista. Las objeciones que ellos hacen á esa doctrina, pueden resumirse en estos tres términos: 1.º Que facultando al Estado para intervenir en la tutela de todos los intereses, aun aquellos de carácter privado, ó que sólo atañan al individuo, se atacan sus fines primordiales y se destruye, por consiguiente, el orden legal y moral, que es la base sobre que descansa el edificio social. 2.º Que al conceder al Estado funciones secundarias, se favorece notablemente la corrupción administrativa; se le da al Poder una esfera de acción tan amplia que puede llevarlo con suma facilidad al despotismo, y se recarga al pueblo con impuestos abrumadores, causa eficiente de muchos trastornos sociales, para mantener un Poder Público compuesto de un numeroso ejército de empleados, encargados de atender á toda esa variedad ilimitada de mandatos que se le confieren. 3.º Al establecer que

(1) Cap. I, Trop de Lois.  
(2) Cap. XVII, pág. 535.

el Estado debe estimular y fomentar el desarrollo de los elementos de progreso hacia los cuales la sociedad se muestra rehacia ó indiferente, se aniquila, se destruye, se mata toda iniciativa individual, cuando no se impide que ella se manifieste.

Esas objeciones de solidísima base filosófica, sólo pueden ser contestadas por los socialistas con groseros sofismas.

El alcance del primero de esos tres argumentos poderosos que se hacen contra el socialismo, se comprende fácilmente. Desde luego debo hacer constar que esa escuela distingue, en la esfera de acción del Estado, dos linajes de funciones: unas primordiales y otras secundarias. Veamos ahora si en estricta y severa lógica, pueden conferirse á la autoridad esos dos órdenes de funciones, y si su ejercicio y aplicación puede verificarse simultáneamente sin que se contraríen ó desvirtúen.

Ya he tenido ocasión de hacer presente que la misión esencialísima del Estado es la de mantener el orden y garantizar la libertad necesaria á cada célula componente del organismo social, para que pueda realizar su desarrollo completo, sin que se vea limitada y entorpecida por ninguna otra causa que por la libertad de los demás.

Ahora bien: ¿conseguiría el Estado, dotado de numerosas funciones secundarias, hacer práctico ese fin primordial? No. La libertad individual estaría cohibida constantemente por la acción del Estado, que, al intervenir en todo aquello que debe ser atributo exclusivo del individuo, amengua y aniquila las manifestaciones de la actividad fecunda de este último, destruye el éxito de sus esfuer-

zos y le inclina, por lo tanto, á una perniciosa inacción, á una vituperable indolencia, causa de degradación moral. A manera que se ensancha la esfera de acción del Poder Público, se limita la libertad individual, amenazada constantemente por los elementos de fuerza de que aquél dispone para hacer efectiva la aplicación de sus disposiciones. Y si esto entraña un peligro inminente para el régimen de la libertad, es de notar que ese peligro aumenta, se agranda y adquiere proporciones cada vez mayores, al paso que se le atribuyen al Estado nuevas facultades.

En los países democráticos las instituciones políticas deben consagrar la más amplia libertad al ciudadano, y con el sistema socialista se esterilizan los esfuerzos nobles y generosos que tienden á esa elevada mira, meta gloriosa de la ardiente aspiración de todos los pueblos que rigen por sí mismos sus destinos.

¡Cómo suponer que existan la libertad y la iniciativa individual cuando se da por sentado que toda sabiduría, toda previsión, toda moral, toda religión, todo progreso reside exclusivamente en el Estado, que reúne y monopoliza los elementos activos de vida física, moral, jurídica y política! ¡Cómo suponer que la autoridad pueda conseguir la felicidad del individuo, cuando ella se erige en cetro omnipotente contra el cual se estrellan todas las aspiraciones individuales; cuando las miras del ciudadano están sujetas á la coacción continuada del Poder; cuando el progreso social debe amoldarse al capricho y á la decisión de éste!

El individuo es considerado por la escuela so-

cialista como un átomo aislado, sin importancia, sin valor, sin acción propia, que todo lo debe al Estado, tanto su existencia como su prosperidad, y que, arrebatado por una corriente impetuosa é irresistible, se precipita en esa vorágine inmensa de la sociedad, que todo lo agita, todo lo mueve con la incontrastable palanca del poder, el cual le comunica al individuo el hálito vital de su actividad, le inocular la savia regeneradora de su prudencia y de su sabiduría y le depara la felicidad al conseguir la felicidad social.

Todo debe esperarse, según esa funesta doctrina, de la buena fe y del patriotismo del Poder, único encargado de dirigir á la sociedad por la ancha senda de la civilización, único encargado de fomentar el desenvolvimiento de todas las manifestaciones de la actividad humana, de poner en juego los elementos de progreso, y de realizar, en la esfera moral y material, las innovaciones que señalen el período álgido del engrandecimiento de la sociedad.

Parapetado, el socialismo, por todas esas fórmulas halagüeñas, presenta un cuadro, hermoso y seductor, en el primer momento, por la magia de sus encantos, desde que ofrece al individuo la realización de sus ideales, sin que deba conseguirlos á costa de numerosos esfuerzos y desvelos, porque la autoridad se encarga de procurarla; pero luego, analizado á fondo, con mirada imparcial y al través de todas las preocupaciones, deja á descubierto las absurdas utopías y las falaces mistificaciones que encierra.

Para obtener la pretendida felicidad, que con

tanto énfasis proclama esa doctrina, es preciso que la acción del individuo desaparezca ante la acción del Estado; es preciso que aquél se limite á un rol pasivo, á una condición deprimente para su dignidad personal; es necesario que se despoje de sus derechos, aun los más sagrados, y que entregue su libertad individual en manos de la autoridad. Y todo esto importa el imperio del más amplio absolutismo, el Estado se tornaría omnipotente, no habría más ley ni más regla que el capricho trivial del que empuñara las riendas del Estado, todo estaría pendiente de su voluntad, que se haría el árbitro exclusivo del bienestar social. ¿Quién garantizaría, en ese caso, de la bondad del Poder, que no encuentra límites para sus abusos? Ya he hecho presente los peligros que entraña el conferir al Poder Público una esfera de acción demasiado amplia, que puede llevarlo con suma facilidad al entronizamiento del despotismo. Doy aquí por reproducidas esas consideraciones, que servirán también de comentario á la segunda objeción que se hace al socialismo y que más arriba he indicado.

El tercer argumento invocado por los partidarios del individualismo, reviste el carácter de una verdad inconcusa, cuya exactitud resalta á primera vista.

Al conferírsele al Estado las funciones de carácter secundario que le atribuyen los socialistas, se aniquila toda iniciativa individual, fuente fecunda y permanente de progreso. Se establece de ese modo una perniciosa concurrencia entre el Estado y el individuo; y en esa lucha desigual perece

indudablemente este último, después de haber agotado todos los recursos de su actividad, lo cual contribuye á mantenerlo en una completa y funesta inacción, causa eficiente de rebajamiento del nivel moral de la sociedad.

El individuo, célula componente del organismo social, necesita de una esfera de acción propia, dentro de la cual pueda libremente agitarse y dirigir su actividad individual en el sentido que más crea conveniente para la satisfacción amplia de sus necesidades; sin esa libertad de acción no sólo se entorpece el desenvolvimiento rápido de sus facultades, sino que se llega hasta á destruir al individuo y con él á la sociedad.

El principio de la división del trabajo nos demuestra también la imposibilidad de obtener un éxito feliz al confiar ese cúmulo extraordinario de funciones secundarias á la autoridad, que no podría atenderlas debidamente aun recargando al pueblo con onerosísimos impuestos para retribuir al número ilimitado de funcionarios públicos que ellas demandarían.

Es precisamente en vista de éstas y muchas otras consideraciones, que darían tema por sí solas para escribir un grueso volumen, y que no hago presentes en este momento, atendiendo á la premura del caso y á la índole de este trabajo, que uno de los más esforzados campeones del individualismo, el brillante publicista Bastiat, después de analizar el génesis y la progenie de los vicios de que adolece la escuela socialista, llega, con toda sensatez y severa lógica, á circunscribir la acción del Estado á «velar por la seguridad pú-

blica, administrar los bienes comunes y percibir los impuestos.»

### III

He dicho ya que la mejor organización del Poder Ejecutivo es la que ofrezca una acción enérgica, y á la vez, mayores probabilidades de seguridad para el pueblo.

Mucho se ha sofismado pretendiendo demostrar que un Poder Ejecutivo fuerte no puede coexistir con el régimen republicano, que implica el goce de la libertad; pero esas observaciones no se han hecho valer sino con argumentos inconsistentes y sin importancia.

Para desvanecer esas vagas preocupaciones, mera creación ilusionista de los espíritus débiles, que han pretendido encontrar el *non plus ultra* de la perfectibilidad humana, haciendo del gobierno ó de la autoridad un mecanismo sin importancia, sin vigor, sin energía de acción, basta recorrer las páginas de la historia, y nos demostrará con los argumentos irrefutables de los hechos y de la experiencia, que toda vez que un gobierno débil ha regido los destinos de un país, ha dado margen á continuos disturbios, que han terminado siempre con la anarquía y con el desquicio social. La energía en el Ejecutivo, ha dicho Story, uno de los más hábiles comentadores de la Constitución Americana, « es el carácter esencial en la definición de un buen gobierno. »

Para defender al país de las agresiones exteriores, para garantir la libertad individual, para obtener el respeto de la propiedad y hacer factible, en el seno social, la aplicación de la ley, es indispensable un brazo fuerte, capaz de sofocar las maquinaciones insidiosas de los facciosos y allanar las dificultades que se opongan al majestuoso imperio de la libertad.

¡Cuántos países han tenido que resentirse profundamente de la debilidad y enervación de sus gobiernos, viéndose obligados á ampararse bajo el absolutismo dictatorial de un déspota, á causa de las continuas sediciones, de las vivas discordias, y de las intrigas ambiciosas en que se veían envueltos y que perturbaban la marcha regular de la sociedad!

« Los ingredientes que constituyen la energía en el Ejecutivo son: unidad, duración, provisión adecuada para apoyarlo, y poderes de competente extensión. Los ingredientes que constituyen la seguridad de un gobierno republicano son: debida dependencia del pueblo, y debida responsabilidad para con él. » (1)

Analizaré primero las condiciones necesarias para que el Poder Ejecutivo pueda llenar debidamente las importantísimas funciones que se le confían, y dejaré para más adelante lo relativo á la responsabilidad del mismo poder para con el pueblo.

Surge, desde luego, la necesidad de establecer la unidad, la prontitud, la decisión, la actividad, el

(1) Story: « On the Constitution, » Cap. XXXVI, Lib III; cit. por F. González : « Lecciones de Derecho Constit. », pág. 280.

secreto, como condiciones indispensables para que el Poder Ejecutivo pueda ser enérgico y llenar su cometido.

Esa rama del Poder Público se nos presenta por la historia desempeñando funciones muy distintas, según las épocas y las circunstancias; su importancia ha oscilado, bajo las diversas formas adoptadas para su organización, hasta el punto de ofrecer los más variados fenómenos en su constitución y en su naturaleza. Se nos presenta unas veces con una esfera de acción amplísima y residiendo en una sola persona, que reúne en sus manos todas las atribuciones de la autoridad; su vigor se transforma entonces en verdadero despotismo. Se nos presenta otras veces débil, de menguada importancia, sin conciencia de sus funciones y obedeciendo ciegamente á un demagogo popular que le impone sus caprichos, ó bien, ajeno á su delicada misión, claudica y responde pasivamente al despotismo de las asambleas legislativas; en estos casos, el Poder Ejecutivo llega á ser víctima de su debilidad. Otras veces, se nos presenta la misma rama del poder, constituida por dos ó más personas, invistiendo cada una de ellas la misma autoridad, y otras, en fin, compuesta también de varias personas, pero con facultades y autoridad diversas.

Estas notables diferencias, en la naturaleza y constitución del Poder Ejecutivo, que tuvieron respectivamente numerosas aplicaciones, han establecido en la ciencia del Derecho Público, diversas doctrinas, que mantuvieron y mantienen aún vivas discusiones, para averiguar cuál de las formas propuestas debe prevalecer.

Entre la infinita variedad de formas que en teoría se han propuesto para la organización del Poder Ejecutivo, es digna de mencionarse la sustentada por la escuela francesa, y que en términos explícitos, fué desarrollada por M. Grévy en la sesión de la Asamblea Constituyente el 6 de Octubre de 1848. La base de esa doctrina puede reducirse á las siguientes fórmulas: « El Jefe del Ejecutivo es elegido por la Asamblea y toma el nombre de Presidente del Consejo de Ministros. Es elegido por un tiempo ilimitado; es esencialmente revocable, y tiene la facultad de nombrar sus Ministros. (1)

Las dos innovaciones radicales propuestas por M. Grévy consistían, pues, en que el Jefe del Estado sería elegido por *tiempo ilimitado*, y su elección sería esencialmente *revocable*.

Un Poder Ejecutivo constituido de ese modo adolece de gravísimos defectos. En primer término resalta, sin necesidad de un estudio detenido, la confusión deplorable que se hace de los dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo. Al tratar de la división de las diversas ramas del poder, hice presente los funestos resultados que emanan de la reunión de las diversas manifestaciones de la autoridad en una sola persona, ó en una sola Asamblea. He dicho también que esa concentración de la autoridad en pocas manos, es la manifestación más acabada del despotismo. En el sistema que estoy analizando, no existe en realidad el Ejecutivo, por cuanto la influencia que sobre él ejer-

(1) Citado por Bard et Robiquet, « La Constitution de 1875, » pág. 309.

cen las Cámaras, es tan poderosa, que no le permite obrar con la independencia y autonomía necesarias para el regular desempeño de sus funciones. El Poder Ejecutivo tendría que responder ciegamente á las arbitrarias imposiciones de la Asamblea Legislativa, y de hecho sería ésta la que desempeñaría las funciones que le corresponden á aquella rama de la autoridad.

Laboulaye nos trae á la memoria un recuerdo tristísimo que nos enseña cuán fácilmente la omnipotencia del Poder Legislativo degenera en oprobioso despotismo. Hablando ese autor de los excesos que se cometieron en la revolución del 89, se expresa así: « Descendamos un poco más y lleguemos á la Convención. Ésta sólo tiene el Poder Legislativo, pero con este poder, *que nada limita*, se apodera de todo y suprime la dignidad real. Parece lo más natural del mundo erigirse en dictador. Es así que la dictadura es un nombre sonoro con el que se designa una cosa bastante torpe, el despotismo. Dueña ya de la autoridad legislativa y ejecutiva, la Convención se apodera igualmente del Poder Judicial; y no conozco un ejemplo más evidente ni más triste de aquella usurpación que el proceso de Luis XVI. No entro en el fondo de la cuestión; límitome cómo jurisconsulto á examinar el derecho, á demostrar cómo, con la plena soberanía legislativa, se tienen todos los poderes en la mano, y como desaparecen todas las garantías de los ciudadanos. Dentro de la Constitución de 1791, el rey no era responsable, no se le podía pedir cuenta de lo pasado; pero se hace una ley retroactiva y se le declara

responsable. Había una buena ley para juzgar á los acusados, la del 10 de Febrero de 1791, que regulaba el derecho criminal. Debíase en virtud de aquella ley, enviar al rey ante el jurado; la Convención se constituyó en tribunal por un decreto . . . » Y bien, esas usurpaciones arbitrarias del Poder Legislativo, serían la amenaza constante para la libertad, en el sistema propuesto por la escuela francesa.

Más adelante, al estudiar la unidad en el Ejecutivo, haré valer los argumentos que se hacen para rechazar la intervención de muchas personas en ese departamento del Poder Público. Así como un Ejecutivo constituido por una Asamblea numerosa, no puede llenar debidamente su misión en el seno social, hace también impracticable el principio de la responsabilidad de los funcionarios, única garantía del pueblo en los países democráticos. No me detengo á estudiar cada uno de estos puntos, porque pienso desarrollarlos á manera que vaya adelantando el análisis de la naturaleza y constitución del Ejecutivo.

Por ahora me limitaré á hacer constar que la doctrina presentada por M. Grévy en la Asamblea Constituyente de 1848, suscitó grandes controversias, en las que descolló el célebre Lamartine, uno de sus más enérgicos adversarios, que frustró el éxito de la moción reformadora.

Veamos ahora los diversos elementos que deben tenerse en cuenta para la constitución del Poder Ejecutivo.

Desde luego resulta que pueden seguirse, para la constitución del Poder Ejecutivo en los países

republicanos, dos diversos sistemas: 1.º Confiando cierta suma de poder á dos ó más individuos, para que lo ejerzan conjuntamente; y 2.º reuniendo las facultades ó atribuciones que son inherentes á esa rama de la autoridad en una sola persona. Es, pues, ésta la cuestión tan debatida del Ejecutivo único y del Ejecutivo múltiple.

El sistema que encarga á varias personas de igual autoridad el ejercicio del Poder Ejecutivo, ha tenido más aplicaciones en las épocas antiguas que en la Edad Moderna. Así vemos en la historia de Roma, cuán frecuentemente aparecen las funciones ejecutivas entregadas en manos de dos **Cónsules**, cuyo poder de breve duración, es ejercido en todas sus manifestaciones con el concurso é intervención de ambos.

En la historia moderna la Francia nos presenta, con el Consulado, otro caso de aplicación de esa doctrina; pero sólo la Suiza tiene entre los países republicanos de la actualidad, incorporado á su régimen político el principio de la pluralidad de personas en la constitución del Poder Ejecutivo.

Según los términos de la Carta Fundamental del 12 de Setiembre de 1848, en la Confederación Helvética el Poder Ejecutivo es delegado por la Asamblea Federal, autoridad suprema de aquel país, á un Consejo ó Directorio compuesto de siete ciudadanos.

« Existe un presidente de la Confederación, el cual es nombrado por el término de un año por la Asamblea Federal, de entre los siete miembros del Consejo encargado del Poder Ejecutivo, y no tiene en realidad otras funciones que las de pre-

sidente de ese Consejo; las atribuciones ejecutivas se confieren por la Constitución al Consejo Federal y no al presidente; es el Consejo el que dirige el gobierno, el que hace los nombramientos, el que presta ó rechaza la aprobación de las leyes ú ordenanzas cantonales, etc. » (1)

En el artículo 91 de la misma Constitución se establece que: « Las atribuciones del Consejo Federal son repartidas por departamentos entre sus miembros. Esta repartición tiene por único fin facilitar el examen de los negocios de Estado; las decisiones emanan del Consejo Federal como autoridad. »

Analizaré ahora los principales argumentos que se hacen para refutar el sistema del Poder Ejecutivo delegado en diversas personas, encargadas de ejercitar conjuntamente las funciones que les competen.

He dicho anteriormente que la energía de acción es la condición primordial para que el Poder Ejecutivo pueda llenar su objeto en la sociedad. Ahora bien: ¿puede por ventura suponerse que ese departamento del Poder Público, compuesto de varias personas, llene esa cualidad indispensable para atender cumplidamente á la trascendental misión que se le comete? Apenas puede disputarse, aun por los espíritus más preocupados, que la unidad conduzca á la energía. La decisión, la actividad y el secreto, sólo pueden existir allí donde el poder es entregado á una sola persona.

La acción del gobierno sería débil, variable y

(1) Bard & Robiquet: «La Constitution de 1875» pág., 290.

efímera, cuando hubiera que consultar á varias personas sobre cada medida que se adoptase; las discordias y las disidencias consiguientes á toda resolución colectiva serían causa de retardo y de enervación. Además nos veríamos ante este dilema: ó bien los miembros del Poder Ejecutivo son todos de un mismo parecer, y entonces, no hay objeto, ni ventaja alguna al entregarlo á varias personas; ó bien existe entre ellos discrepancia de opiniones, en cuyo caso la vacilación y la duda, esterilizarían el éxito de sus esfuerzos, impidiendo la adopción de medidas prontas en los momentos críticos que demandan una acción prudente á la vez que enérgica y decisiva.

La actividad y la prontitud indispensables para ciertos casos de extremada urgencia, tampoco existirían; la decisión sólo podría conseguirse después de haber discutido y conciliado las opiniones de las diversas personas que componen el Ejecutivo, y en esos casos, á menudo sucede que la acción del poder llega tarde, desde que se ha perdido un tiempo precioso para adoptar las determinaciones que las circunstancias requieren. Supóngase que un inminente peligro amenaza desde el exterior á la nación, ó que un motín ó una rebelión ofrezca alterar el orden interno del país; en esos casos, que son los que con más urgencia requieren la acción pronta y enérgica del Poder Ejecutivo, cada instante que se pierde es suficiente para hacer fracasar el éxito y la eficacia de las medidas que adopte ese Poder, el cual adolecería del grave defecto de no conjurar el peligro, por la sola causa de no haber podido intervenir desde el primer momento para contrarrestar la crisis.

La historia nos demuestra, con numeroso cúmulo de hechos, cuán frecuentemente ha reinado la discordia y la disensión entre las diversas personas encargadas del Poder Ejecutivo; discordia que dió margen, en multitud de ocasiones, como lo dice Story, á que se recurriera al expediente de nombrar un dictador por tiempo determinado para mantener el orden interno y la seguridad exterior. En la vida política de los países de nuestro continente, encontramos también algunos ejemplos, que bastan por sí solos para aleccionarnos seriamente, desde que, es por todos sabido, que cuando el Poder Ejecutivo ha sido entregado en manos de triunviratos ó directorios, jamás ha podido realizar los fines de un buen gobierno, y ha tenido, por el contrario, que sucumbir á causa de su debilidad, engendrando el cáncer de la anarquía, cuyo fatal desenlace ha sido siempre un degradante despotismo.

Los más funestos resultados traen consigo la anarquía y la disidencia en el gobierno; lejos de reconcentrar en el Poder Ejecutivo todos los elementos de fuerza y de acción, contribuyen poderosamente á dar vida á las facciones, cuya rivalidad enervadora de todas las fuerzas vitales del país, es fuente constante de calamidades y de peligros.

Vemos, pues, que la pluralidad de personas en el Ejecutivo, no llena ninguna ventaja y adolece de innumerables inconvenientes, que llegan á destruir y frustrar la acción benéfica de la autoridad.

Pero al tratar esta materia, no se puede prescindir de la palabra tan elocuente como autorizada de Story, que hace resaltar en su notable obra

*On the Constitution*, los numerosos inconvenientes del Ejecutivo múltiple.

Á este respecto, dice el citado autor: «Pero prescindiendo de las luces con que nos ilustra la historia, es obvio que con la división del poder entre una ó más personas que están empeñadas en un plan ó empresa común, hay riesgo de que exista diferencia de opinión. Si es un encargo ú oficio público, en que están colocados con igual dignidad y autoridad, existen peligros peculiares, provenientes de la emulación y animosidad personal; de superiores talentos de un lado, que encuentran fuertes celos del otro; de orgullo de opiniones por una parte y de débil sumisión á preocupaciones populares por otro; de la vanidad de ser autor de un plan, ó resentimiento por algún imaginario desdén implícito en la aprobación del de otro. De éstas y otras causas de igual naturaleza, nacen frecuentemente las más amargas rivalidades y disensiones. Siempre que ocurren, menguan la respetabilidad y perturban los planes y operaciones de aquellos á quienes dividen. Así se frustran ó retardan frecuentemente las más sabias medidas en los momentos más críticos. Y lo que es aun un mal mayor, la comunidad se divide con frecuencia en fracciones 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.»

Esas justas observaciones, fundadas en un defecto de la naturaleza humana, ponen de manifiesto cuán peligroso es el Poder Ejecutivo com-

puesto de diversas personas revestidas de la misma autoridad y dignidad. Con harta frecuencia ocurre que las ambiciones personales de esos magistrados se sobreponen á los más caros intereses del país; el insaciable afán de aparecer como autor de un proyecto ó de una medida política, la aspiración de renombre, la ambición de adquirir fama y celebridad histórica, ciegan á menudo á los hombres, que por el prurito de conseguir popularidad y por el vehemente deseo de ver satisfecho su orgullo, llegan hasta el punto de rechazar sistemáticamente todo aquello que no sea de su propia creación, ora por envidia, ora por temor de verse menguado el favor de las masas populares, á las que halagan con sus hipócritas adulaciones ocultando los móviles que los guían. Y todo ello perjudica enormemente á la nación, á la vez que da margen á esas funestas rivalidades á que alude el autor indicado.

Esto nos basta ya para dejar constatado que la energía, la prontitud, la actividad y el secreto en todas las manifestaciones de la esfera política, sólo pueden tener estricta aplicación con el Ejecutivo único, ó sea residiendo en una sola persona, con el carácter de jefe del Estado.

Pero, para mayor abundamiento, puede hacerse un nuevo orden de consideraciones, por sí solas suficientes para desechar el sistema de la pluralidad de personas en el Ejecutivo.

¿Podría acaso hacerse igualmente efectiva la responsabilidad de los diversos magistrados encargados de las funciones ejecutivas, con la misma amplitud con que lo sería si fuera una sola per-

sona? No, sin duda. Constituir un Ejecutivo en esa forma, sería dividir de tal modo la responsabilidad de sus actos, que no sería posible controlar, ni remotamente, los abusos que esos funcionarios cometieran, extralimitándose arbitrariamente en el ejercicio de las atribuciones que se les confían.

En los países republicanos los empleados públicos encargados de desempeñar alguna función de autoridad, son verdaderos mandatarios del pueblo; y como tales, son estrictamente responsables ante éste por los actos ilegales que realicen en el ejercicio de la autoridad.

La responsabilidad de los funcionarios públicos en los pueblos de vida democrática, constituye la única garantía eficaz de la libertad, la única valla enérgica que se opone al despotismo.

Ahora bien, si el hacer efectiva la responsabilidad del Presidente de la República que malversa los fondos del Estado, ó que limita abusivamente, con actos de verdadero despotismo, la libertad individual, es tarea sumamente difícil allí donde el Poder Ejecutivo reside en una sola persona, como lo hemos experimentado con lo ocurrido en multitud de circunstancias, en nuestra vida política, esa dificultad aumenta considerablemente y se trueca en imposible cuando son varias personas las que constituyen aquel poder.

La censura y la penalidad de esos actos atentatorios, es mucho más eficaz en el primer caso que en el segundo, desde que es imposible fijar con precisión en quién recae la responsabilidad, cuando ella fluctúa entre dos ó más personas, que tratan de evadirla con mutuas recriminaciones que, por

lo común, oscurecen la averiguación de la verdad.

Colocando al Presidente de la República, con el Ejecutivo único, en condiciones de asumir por sí solo la responsabilidad de todos sus actos, se consigue un medio de poner un freno poderoso á sus claudicaciones, á sus avances y á sus atropellos; mientras que, al dividirse esa responsabilidad entre varios magistrados, lo único que se obtiene es estimular los abusos, por cuanto éstos no caen, sino vagamente, bajo el peso de la censura de la opinión pública, y aquéllos llegan á escudarse con la impunidad de su delito.

« No hay responsabilidad, dice Laboulaye, sino cuando el Ejecutivo es único; en otros términos, no existe garantía para la libertad, sino en la unidad del Ejecutivo. » Y prosigue el mismo autor, refiriéndose al *comité de la salud pública* organizado en Francia durante el desarrollo de los acontecimientos que tuvieron su origen en el 90: « La ausencia completa de responsabilidad produjo una perversión 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 podía firmar durante un año listas diarias de víctimas destinadas al patíbulo, sin incurrir en responsabilidad, con el pretexto de que las firmaba en barbecho. 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 éste 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.»

Á esas consecuencias tan absurdas como funestas nos puede llevar la pluralidad del Ejecutivo; después de cometido un abuso ó una arbitrariedad, cada magistrado, para eludir las inculpaciones, haría recaer la responsabilidad sobre sus colegas, alegando coacción.

Á ese modo desaparece del ánimo de las diversas personas encargadas del Ejecutivo todo temor y respeto á la opinión pública, y seguras de la impunidad de sus delitos, entrarían en una carrera sin límites, siguiendo el rumbo que les señala el impetuoso torrente de sus insaciables y desenfrenadas ambiciones personales; pasarían por encima de la Constitución hasta llegar á encenagarse, á envilecerse y descender uno á uno los peldaños de la abyección y de la infamia.

Y un sistema institucional que destruyera de ese modo el último baluarte de la libertad y la única salvaguardia de los derechos del pueblo, cual es la responsabilidad de sus gobernantes, no puede, bajo concepto alguno, tener cabida en el dominio amplio de los principios democráticos.

Pero, sin embargo, los partidarios del Ejecutivo múltiple, una vez convencidos de los gravísimos inconvenientes que entraña esa rama del poder cuando reside en dos ó más personas, cada una de ellas investidas de la misma autoridad y dig-

nidad, han pretendido hacer prevalecer sus ideas, colocando al lado del Jefe del Estado un Consejo, cuya intervención sea indispensable en todas las medidas que por aquél se adopten. Se ha argumentado muchísimo en favor de esa doctrina, señalando con insistencia el éxito feliz que el Consejo de Estado encargado de las funciones ejecutivas ha obtenido en Inglaterra. Al sacar partido de ese hecho práctico, los doctrinarios que sustentan esas opiniones no echan de menos que en la monarquía constitucional la organización de un Consejo ejecutivo responsable de sus actos, suple en cierto modo las deficiencias que encarna la forma monárquica de gobierno, en la cual el rey es completamente irresponsable, sus prerrogativas y privilegios hacen de él un sagrado inviolable, y por lo tanto, no puede estar sujeto á la sanción penal de la ley. Pero ese sistema que mitiga un tanto las faltas y los peligros de la monarquía, y es, por lo tanto, de benéficos resultados en ese régimen de gobierno, no puede admitirse en la forma republicana, por ser contrario á sus bases fundamentales.

Sobre este tema dice Hamilton: «En Inglaterra, el rey es un magistrado perpetuo; y es una máxima recibida por amor á la paz pública, que es irresponsable por su administración, y que su persona es sagrada. Nada, pues, puede ser más sabio en aquel reino que anexar al rey un Consejo constitucional, que sea responsable á la nación por el consejo que da. Sin esto, ninguna responsabilidad habría en el Departamento Ejecutivo; idea inadmisibile en un gobierno libre. Pero aun allí,

el rey no está obligado por las resoluciones de su Consejo, aun cuando éste es responsable por las opiniones que da. El rey es dueño absoluto de su propia conducta en el ejercicio de su empleo, y puede observar ó desatender la opinión que se le dé, según su libre arbitrio. Pero en una república, donde cada magistrado debe ser personalmente responsable de su comportamiento en el empleo, la razón que en la Constitución Británica dicta la conveniencia de un Consejo, no solamente cesa de aplicarse, sino que se vuelve contra la institución. En la monarquía de la Gran Bretaña, proporciona un sustituto para la responsabilidad prohibida del primer magistrado, que sirve en algún grado, como rehén á la justicia nacional por su buen comportamiento. En la república americana, serviría para destruir ó disminuir en mucha parte la responsabilidad necesaria y que se tiene en vista del primer magistrado mismo.» (1)

En los países republicanos ese sistema tendría los mismos defectos que el que ya he analizado anteriormente, es decir, que dificultaría, cuando no hiciera imposible, fijar la responsabilidad que le cupiese á cada magistrado individualmente en la medida colectiva tomada por el Consejo. Los ardides ingeniosos que se pondrían en juego para evitar la responsabilidad desviarían la opinión pública, que no sabría sobre quién hacer recaer su sanción severa. Cada miembro del Consejo, y aun el Presidente de la República, eludiría con suma

(1) *El Federalista*, pág. 575.

facilidad la imputación que se le hiciera de su mala conducta ó de su delito, pretextando que ha tenido que ceder á la opinión de la mayoría del Consejo y que su disidencia no habría obstado á la aplicación de la medida.

En este caso también es evidente que la censura y la crítica que hiciera el pueblo á las resoluciones colectivas, no surtiría el efecto deseado; por cuanto, en medio de las mutuas acusaciones de los miembros del Consejo, se hace imposible averiguar sobre quién recae realmente la censura y la crítica. Y para el caso de que se quisiera hacer una investigación minuciosa para la averiguación de la verdad, la mayor parte de las veces, esa ímproba tarea no daría resultado, desde que el Consejo habría tomado las precauciones necesarias para encubrir su delito y mantener la duda sobre la cooperación que cada uno de sus miembros haya tenido en la resolución adoptada.

Aparte de las considerables erogaciones que ocasionaría al Estado un Consejo Ejecutivo, para un magistrado que es responsable de sus actos, no sería, en la generalidad de los casos, sino un obstáculo poderoso para la realización de sus buenas intenciones y de sus miras patrióticas, frecuentemente el vil instrumento de sus abusos, y casi siempre el encubridor de sus faltas.

Terminaré este tema repitiendo con Delolme: «El Poder Ejecutivo es con más facilidad limitado cuando reside en una sola persona.»

Las consideraciones que acabo de exponer, me autorizan para afirmar que el sistema de la unidad en la organización del Poder Ejecutivo adoptado

por las Repúblicas hispano-americanas, es el más á propósito para garantizar la libertad y asegurar la marcha regular de la administración de los negocios de Estado; y si tal no ha sucedido en la vida política de esos países, es porque han promediado causas de distinto linaje, que desvirtuaron completamente la naturaleza de esa institución. Si el Poder Ejecutivo ha sido causa de continuos trastornos en las repúblicas sud-americanas, es debido á otros enormes defectos de organización, entre los cuales he hecho notar la peligrosa institución del ejército permanente y la excesiva centralización administrativa; mientras no desaparezcan esos lunares del orden institucional de esos países, jamás podrá existir la completa seguridad de haber realizado, en la esfera política, la más grandiosa obra, la de garantizar la libertad del pueblo y su soberanía.

En nuestro país el principio de la unidad en el Ejecutivo ha sido aplicado en todo su vigor, según resulta de los términos explícitos del art. 72 de la Constitución, que dice: «El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por una sola persona, bajo la denominación de Presidente de la República Oriental del Uruguay.»

#### IV

Después de estudiar la organización de la primera magistratura del Estado, tócame analizar, aunque sucintamente, la naturaleza y la importancia de la autoridad que invisten los ministros, como partes integrantes y activas del Departamento Ejecutivo y como agentes inmediatos del Presidente de la República.

Reina en esta interesante materia de la ciencia constitucional una confusión lamentable, que ha dado margen á que en la práctica se hayan aplicado indistintamente diversos sistemas, más ó menos consecuentes con los principios fundamentales de organización política de cada país.

Entre la variedad ilimitada de opiniones que se han emitido sobre este escabroso punto, que han complicado considerablemente el problema de dar una solución acertada á ese tema trascendentalísimo en la organización del Ejecutivo, descuellan dos sistemas, en cierto modo opuestos: el de gabinete, conocido comunmente con el nombre de sistema *parlamentario*; y el *representativo*, llamado también presidencial.

El sistema parlamentario ha tenido su origen en Inglaterra, y merced á la evolución lenta, pero progresiva, que en el transcurso de varios siglos ha sufrido, se ha transformado allí en una insti-

tución vigorosa y floreciente, de sentida necesidad, puesto que es la garantía del pueblo contra las usurpaciones del trono, es un elemento antagónico al despotismo monárquico.

El parlamentarismo, sistema de gobierno sólo compatible con la monarquía constitucional, requiere tres elementos :

1.º Que exista un Jefe del Estado irresponsable de sus actos.

2.º Que exista un Gabinete Ministerial responsable, pero que debe su existencia al voto del Parlamento ó de las Asambleas Legislativas, y que obra de acuerdo con las ideas políticas en ellas dominantes.

3.º Que exista un Parlamento ó un Poder Legislativo casi omnímodo, cuyas resoluciones no puedan ser limitadas sino en determinadas circunstancias, por el veto del Jefe del Estado.

En el sistema parlamentario el Jefe del Estado es reducido á la más insignificante expresión política; una fórmula vaga caracteriza, con destello fugaz, la importancia ínfima de sus atribuciones; sólo sus pompas y su dignidad le erigen en fantasma rodeado de majestad y de esplendor, coronando su frente con brillante diadema, pero que oculta, bajo su manto purpúreo, símbolo odioso de un arrogante boato y de una ostentación corruptora, todos los vicios de la falacia y de la frivolidad de sus actos. Mientras que el Parlamento colocado en el más brillante solio, con una esfera de acción amplísima, casi ilimitada, es la personificación del poder, es la encarnación de la autoridad, es la vorágine inmensa que todo lo absorbe y le imprime el sello de su poder omnipotente.

El régimen representativo, que debe su vida á las instituciones norte-americanas, requiere por su parte dos factores independientes, pero complementarios. El uno lo constituye la existencia de un Jefe de Estado, responsable de sus actos y con una órbita de facultades y atribuciones propias. El otro lo constituye la existencia de un Parlamento con poderes limitados y con facultades circunscritas por la Constitución del país.

En este sistema, tanto el Jefe del Estado como el Parlamento tienen una esfera de acción propia en la que se deslindan expresamente sus facultades, para que puedan servirse de contrapeso en la marcha armónica de las instituciones libres.

Veamos ahora el rol que desempeñan estos dos sistemas

No pudiendo la monarquía absoluta, verdadero anacronismo sin cabida en las ideas modernas, mantener todos sus fueros y privilegios ante los principios democráticos que, á manera de inmensas olas amenazan derrocar con su irresistible empuje ese vetusto y ruinoso edificio, extraño hacinamiento de utopías, ha tenido que capitular, formulando una transacción, por la cual el monarca permanece en el trono, pero da intervención al pueblo, ó á sus representantes, en la dirección de los negocios del Estado.

En la elevada esfera del derecho público los únicos poderes que tienen razón de existencia son los que emanan directamente de la soberanía popular, y todos los esfuerzos que se hagan para justificar la existencia de un poder extraño al pueblo, cual es el del monarca, serán inútiles. Pero

los países que no han logrado aún emanciparse del poder hereditario de un rey ó de un emperador, apenas sientan la necesidad de reconocer los derechos del pueblo, si no están en condiciones de romper totalmente las oprobiosas cadenas que los sujetan al trono, podrán apelar al parlamentarismo como medio conciliatorio entre el monarca y el pueblo.

Mas, en los países republicanos, en los cuales tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo son la expresión genuina de la voluntad soberana del pueblo, manifestada libremente en las urnas electorales, ¿puede, por ventura, establecerse una igual transacción entre el pueblo y el pueblo mismo?

«Es un absurdo, ha dicho con toda verdad el publicista Eugenio María Hostos, suponer coexistente una soberanía natural, la del pueblo, y una soberanía personal y convencional, la del monarca.»

Pues bien: el parlamentarismo es simplemente una chocante amalgama de esas ideas opuestas é incompatibles, es la fusión incoherente de esos dos elementos antagónicos, que se excluyen recíprocamente y que viven en continua lucha por su triunfo.

Pero si ese absurdo artificio ha tenido y tiene, con más ó menos lógica, aplicación en las monarquías constitucionales, en las que en realidad el rey *reina pero no gobierna*, es absolutamente incompatible en los países republicanos. Sólo puede, pues, admitirse el sistema parlamentario como paso transitorio entre la monarquía absoluta y la república democrática.

Para ser breve y explícito prescindiré de los innumerables argumentos que en teoría se hacen contra ese sistema; argumentos cuyo desarrollo y análisis detenido exigirían, sin duda, más tiempo del que dispongo para escribir esta tesis, y pasaré á estudiar á grandes rasgos los perfiles más salientes de los graves peligros que entraña el parlamentarismo en la vida práctica de los pueblos que le han dado aplicación.

En la práctica, según lo demuestra acabadamente Bañados Espinosa (1), el sistema parlamentario ofrece tres grandes inconvenientes, que no existen en el representativo: 1.º La fusión casi completa del Poder Ejecutivo con el Legislativo. 2.º La transformación del Parlamento en centro administrativo. 3.º Debilitamiento y enervación en el principio de autoridad.

Desde luego, resulta que por más que el Jefe del Estado tiene el derecho de nombrar sus ministros, de hecho no es él, sino las Cámaras ó el Parlamento el que hace esa elección, ó mejor dicho, esa designación, empleando la frase de Baquet. De otro modo, el Gabinete constituido sin la anuencia del Parlamento, no podría mantenerse un solo día en el poder.

Constituido así el Gabinete, el Jefe del Estado es relegado á desempeñar un rol puramente pasivo; el gobierno y la administración pública residen tan sólo en los ministros; todas las funciones ejecutivas son desempeñadas por ellos, de manera

(1) *Gobierno Parlamentario*, pág. 62.

que el Presidente del Gabinete es, en realidad, el Jefe del Ejecutivo.

Mas, el Presidente de Ministros es casi siempre uno de los prohombres del partido dominante en el Parlamento; sube con el apoyo de éste, y al desempeñar las funciones ejecutivas que se le encomiendan, debe marchar en perfecta armonía con las ideas que predominan en el seno del Poder Legislativo. Toda vez que se desvíe, aunque momentáneamente, de la corriente de opiniones y sentimientos que se agitan en el ánimo de la mayoría parlamentaria, peligrará su existencia, y si insiste en mantenerse en desacuerdo con la Cámara, surgirá un conflicto que le hará sucumbir irremisiblemente en la lucha que ésta le promueva por medio de intrigas y de interpelaciones, cuyo resultado es dividir la opinión del Parlamento, debilitar la base moral sobre que descansa el Gabinete y provocar su inminente caída.

Para que un Gabinete tenga su existencia asegurada, es, pues, necesario que siga paso á paso las inspiraciones del Parlamento, y que dirija su actividad á satisfacer los deseos y hasta los caprichos de éste, desde que sólo por ese medio contará con la decidida adhesión del Poder Legislativo.

En estas condiciones el Gabinete puede considerarse como una *Comisión* de las Cámaras, «creada por éstas para el desempeño de las funciones ejecutivas y dirigir la marcha del Parlamento en sus tareas políticas y de legislación.» (1)

(1) Justino J. de Aréchaga: *El Poder Legislativo*, tomo I, pág. 28.

Ahora bien, si el Gabinete Ministerial sólo puede perpetuarse en el mando á condición de responder ciega y servilmente á las exigencias del Cuerpo Legislativo, ¿cuáles serían las consecuencias de todo esto? Indudablemente, con un régimen de esa naturaleza, se borra la línea divisoria entre los dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo; las fronteras que los separan y que constituyen la garantía de las instituciones, desaparecerían completamente; las funciones de uno y otro poder se confundirían en unas mismas manos y darían lugar á un funesto despotismo parlamentario.

«Esta confusión sin freno, dice Bañados Espinosa en su interesante obra el «Gobierno Parlamentario», equivale á una dictadura irresponsable, por cuanto un Parlamento es irresponsable, y por cuanto la responsabilidad disminuye en razón directa del número de personas que concurren á la verificación de un acto, al extremo de desaparecer *casi por completo* en los cuerpos colectivos, y *por completo* en la opinión pública que es formada por elementos de imposible individualización.»

Al enunciar á la ligera las ventajas de una perfecta división de los Poderes Públicos, he hecho constar ya algunos argumentos poderosos que militan en favor de la separación del Poder Ejecutivo y el Legislativo; he hecho presente cuán perniciosas son las abusivas invasiones autoritarias de uno de esos poderes en la esfera de acción que legalmente le corresponde al otro, y he dicho, por fin, que la confusión de esos dos poderes importa abrir de par en par las puertas á la arbitrariedad y fomentar la más grosera manifestación del absolutismo y de la tiranía.

Oigamos á Benjamín Constant sobre este punto:

« Cuando no se ponen límites á la autoridad legislativa, los representantes del pueblo no son los defensores de la libertad, sino candidatos de la tiranía; ahora bien, cuando la tiranía es constituída, puede ser tanto más terrible cuanto más numerosos son los tiranos. Bajo una Constitución en que la representación nacional toma parte, la nación no es libre sino cuando los diputados tienen un freno. »

Y ese freno, á que hace alusión el autor citado en el párrafo transcrito, es sin duda el control y la fiscalización que respectivamente deben ejercer los diversos poderes del Estado entre sí. Pero cuando las funciones ejecutivas y legislativas se confunden ó reconcentran en las mismas manos, el control es una utopía, la fiscalización es un imposible.

Es evidente que una institución de tan funestos resultados como el parlamentarismo, fuente constante de peligros para el pueblo y arma mortal contra la libertad, sea rechazada con energía por la ciencia constitucional.

Veamos ahora el segundo inconveniente que en la práctica ofrece la institución del gobierno parlamentario. He dicho ya que ese inconveniente estriba en que el Poder Legislativo, desatendiendo la naturaleza de las funciones que está llamado á desempeñar, se vuelve un Poder administrador.

Como lo he indicado anteriormente, las Cámaras del régimen parlamentario influyen directamente en cualquier clase de medidas que adopten los miembros del Gabinete, desde que éstos deben obrar en todo de conformidad con la mayoría

parlamentaria, so pena de perder el favor de ésta y verse embarazados, en el ejercicio de sus funciones, hasta el extremo de estar obligados, en multitud de circunstancias, á abandonar el puesto que ocupan; y esa pasividad de acción es precisamente la que permite que el Parlamento intervenga en todas las medidas, aun en aquellas que deben ser tan sólo del orden atributivo del Gabinete.

Por más que las personas designadas para desempeñar las carteras ministeriales estén animadas de las mejores intenciones y entren á tomar posesión de sus cargos respectivos, inspirados noble y patrióticamente en el cumplimiento estricto de sus deberes de ciudadano y de magistrado, rara vez pueden mantener su espíritu ajeno á la vacilación que fluye de las circunstancias; rara vez pueden conservar íntegra su independencia y no sentirse arrastrados, por el instinto de conservación y por la ambición personal, á halagar al Parlamento que los ha elegido y los mantiene en el poder; difícilmente podrán hallar fortaleza de ánimo bastante para afrontar los peligros que entraña un conflicto que puede dar por tierra con su brillante posición social, derribándolos del elevado puesto que ocupan.

Y teniendo en cuenta que toda persona que tiene poder se siente inclinado á extralimitarse, cuando se trata de una asamblea, segura de la impunidad de su abuso, es fácil comprender que esa inclinación se torna irresistible, y entonces, el Poder Legislativo, reuniendo en sus manos todas las manifestaciones de la autoridad, se traduciría en único árbitro de los destinos del país.

«En la práctica, ha dicho Stuart Mill, la tendencia de los cuerpos representativos á inmiscuirse más y más en la administración, es muy fuerte. Es difícil sentirse el más fuerte y no experimentar una tentación creciente de abusar de su fuerza: es una ley general y uno de los peligros prácticos á los cuales estará expuesto el porvenir de los gobiernos representativos.»

Todo abuso, toda extralimitación de uno de los Poderes Públicos es un ataque á las instituciones y un peligro para la libertad; pero cuando ese abuso parte del Poder Legislativo, el peligro es más grave por cuanto encierra una completa impunidad; la responsabilidad jamás puede hacerse efectiva cuando es una asamblea, compuesta de muchas personas, la que comete el atentado.

Ahora bien, si la estricta responsabilidad de los funcionarios públicos constituye la sólida base de todo buen sistema administrativo, es evidente que cuando el Parlamento se transforma en Poder administrador ó interviene directamente, por cualquier medio, en la esfera de la administración pública, traerá como resultado los abusos y los desórdenes, consiguientes á la irresponsabilidad.

Ese defecto que salta á primera vista indujo á Minghetti á establecer que «la eficacia y la duración del régimen parlamentario dependen de que se aparten del influjo de los partidos la justicia y la administración.» Pero ese sano propósito no podrá jamás conseguirse en el gobierno parlamentario á causa de un vicio inherente á su naturaleza, que consiste en la confusión de los dos Poderes: Legislativo y Ejecutivo.

Hay otra razón poderosa para rechazar la intervención del Parlamento en el orden administrativo, y ella consiste en su incompetencia absoluta para desempeñar ese linaje de funciones. El complicado mecanismo administrativo sólo puede funcionar regularmente á condición de que su poder director resida en un corto número de personas, ó si es posible en una sola. La prontitud, la actividad, la energía y el secreto, que muchas de sus funciones demandan, sólo pueden existir cuando se encarga su desempeño á una sola persona.

Sería materialmente imposible poner de acuerdo y conciliar todas las opiniones que surgirían en una Asamblea numerosa sobre la confección de un plan político de gobierno, lo cual sería causa de constante entorpecimiento en la marcha de la Administración pública.

Pasaré ahora á demostrar el otro vicio que en la práctica, ofrece el régimen parlamentario, y que consiste, como ya lo he indicado, en la enervación del principio de autoridad.

Sin llegar al extremo de entronizar el despotismo, es necesario en la autoridad la energía de acción suficiente para garantizar el orden y la libertad y defender á la nación contra los ataques que se le dirijan del exterior. Sobre este tema he tenido ocasión de hacer valer los argumentos que justifican la razón de ser de la energía en la auto-ridad; doy aquí por reproducidas esas consideraciones.

«Una vez que las testas coronadas fueron vencidas, dice Bañados Espinosa (1); una vez que el

(1) *El Gobierno Parlamentario*, pág. 89.

derecho divino fué sustituido por la Soberanía Nacional; una vez que la autoridad dejó de creer que traía su unción del cielo y se convenció de que la única fuente creadora del poder es la sociedad, y una vez que el pueblo cambió su tosca saya de vasallo por la túnica de rey ciudadano, entonces se mudaron los papeles y el escenario, entonces comenzaron á abrirse paso doctrinas disolventes del principio de autoridad, y entonces se ponderó de tal modo el derecho individual, que casi se ha borrado al Estado como personalidad política con derechos y prerrogativas propias. No aceptamos ninguno de los extremos y rechazamos toda clase de despotismo, sea personal ó colectivo.» Y prosigue el mismo autor: «Sin principio de autoridad y sin Poder Ejecutivo bien constituido, con esfera de acción perfectamente demarcada, con derechos y facultades trazados con claridad, son imposibles un buen gobierno, la marcha regular de la sociedad y la armonía en las instituciones de un país.»

Me concretaré á analizar si el gobierno parlamentario llena esas condiciones imprescindibles en la buena organización de la autoridad.

He dicho anteriormente que en el parlamentarismo el Jefe del Estado es poco menos que una momia ó un fantasma; su esfera de acción es nula; nada hace de malo, pero tampoco de bueno; su situación es verdaderamente lastimosa y difícil; su autoridad y su poder los son de nombre, desde que *reina pero no gobierna*. Todas las funciones ejecutivas son de competencia del Gabinete Ministerial; pero éste, á su vez, responde ciega-

mente al partido político dominante en las Asambleas Legislativas, de modo que, en último término, todas las manifestaciones activas de la autoridad residen en el Parlamento.

En Inglaterra se ha reconocido y declarado públicamente, por el monarca y por la Cámara de los Lores, que toda autoridad reside en la Cámara baja, que es absoluta, que todo lo puede, y que ella es el Estado.

Henos de nuevo ante una deplorable confusión de poderes.

Pero esa concentración de todas las funciones de la autoridad en un solo poder, es la más grosera manifestación del despotismo.

Para que el principio de autoridad sea un hecho; para que exista en el seno social la garantía del orden y la libertad, es preciso que existan varios poderes separados, cada uno con su esfera de acción propia y limitada.

La cualidad indispensable á todo Ejecutivo bien constituido es la energía de acción, y ella no existe ni puede existir allí donde ese poder reside en una Asamblea. La vacilación consiguiente á la variedad de opiniones, debilita considerablemente las medidas ejecutivas y frustra su éxito. La falta de energía en la autoridad es á menudo la causa de movimientos subversivos y anárquicos, que enervan las fuerzas vitales del país.

Esas son las consecuencias del parlamentarismo; y sin embargo, dos repúblicas, la francesa y la chilena, la primera de derecho y la segunda de hecho, mantienen incorporado á su régimen institucional el principio de gobierno parlamentario.

Pero estoy persuadido de que esos países, rudamente aleccionados por la experiencia, llegarán dentro de poco, á extirpar de su orden político ese régimen, que es el enemigo más formidable de las instituciones democráticas, ultimando ese engendro espurio de la monarquía en decadencia y despedazando el único eslabón que aun los vincula con el despotismo.

En el régimen representativo se establece una prudente división de los Poderes Públicos; se le confiere á cada uno de ellos la autonomía indispensable para el buen ejercicio de sus funciones y una esfera de acción limitada por la Constitución del Estado y por el control de los demás.

Ninguna rama de la autoridad podrá invadir la órbita de las funciones de otra, sin destruir la barrera que la Constitución ha levantado; y la responsabilidad de los funcionarios públicos, única arma contra los abusos y las ilegalidades, se hace efectiva en toda su extensión.

El Poder Ejecutivo, conferido al Presidente de la República, obra con completa independencia y dirige la marcha de la Administración del Estado, sin hallarse cohibido por la acción de la Asamblea Legislativa. Ésta, á su vez, desempeña sus importantes atribuciones con amplia libertad.

Esa independencia recíproca de los Poderes Públicos y la severa responsabilidad de los funcionarios, garanten la libertad al ciudadano y logran la armonía y el juego uniforme del complicado mecanismo de las instituciones libres.

El Presidente de la República es el encargado de ejercer las funciones ejecutivas. Su poder, como

Jefe del Estado, es real y efectivo; en una palabra, *reina y gobierna*, pero está sujeto á la más estricta responsabilidad de sus actos.

Los Ministros de Estado están llamados á llenar en ese régimen un papel puramente pasivo. Son nombrados por el Presidente y desempeñan las funciones de consejeros de éste, por sus opiniones, de ninguna manera lo obligan ni lo vinculan.

El Jefe del Ejecutivo, de la misma manera que nombra sus Ministros, puede destituirlos, sin alegar causa alguna. Ellos le están subordinados, y por consiguiente, en severa lógica, no se les puede hacer efectiva otra responsabilidad que la que le cabe á cualquier otro funcionario del orden civil. La firma de los Ministros en los decretos y demás documentos oficiales, es de carácter decorativo: no les da ni les quita importancia. En fin, el Presidente en ese régimen es el único encargado del Poder Ejecutivo, no está supeditado por un poder extraño y, por lo tanto, la responsabilidad cae sobre él con el rigor que las circunstancias requieren.

El sistema representativo reúne, pues, un conjunto de ventajas que le hacen aceptable como régimen de gobierno. Con su aplicación se obtiene una benéfica separación de poderes, que se fiscalizan recíprocamente y se limitan á la esfera de atribuciones que á cada uno le está demarcado con claridad. En segundo término, ofrece un Poder Ejecutivo enérgico, capaz de llenar las funciones que le son inherentes; y luego, no encubre con la más completa impunidad, como sucede en el régi-

men parlamentario, los delitos que se cometan por los magistrados que abusan del carácter que invisten.

En los Estados Unidos de Norte-América, país en que más floreció el régimen representativo, no se han creado especialmente por la Constitución Federal los Ministerios como departamentos agregados al Poder Ejecutivo; se ha dejado, sin embargo, la facultad al Presidente para asesorarse de personas que le sirvan de Secretarios.

En nuestro país se ha adoptado, aunque incompletamente, el régimen representativo. Las funciones del Presidente de la República son análogas á las del Presidente de Estados Unidos, pero en el artículo 85 de la Constitución se crean especialmente los Ministerios y se les da el carácter de Secretarías de Estado.

El artículo 86 declara responsables á los Ministros por los decretos ú órdenes que firman. Á mi modo de pensar, creo que la Constitución habría sido más sabia no haciendo de la responsabilidad de los Ministros un capítulo especial, é incluyéndolos simplemente en la disposición general sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos. Las razones en que me fundo, las he apuntado más arriba, al tratar en tesis general el régimen representativo.

Nuestra Constitución no ha aplicado fielmente el régimen representativo: en muchos de sus preceptos se trasluce la vacilación con que se obró. El artículo 83 establece que es necesaria la refrendación del Ministro del ramo para que las órdenes ó

decretos del Presidente tengan fuerza obligatoria. Esto es darle á los Ministros una significación que no tienen ni pueden tener en el régimen adoptado.

Pero entre nosotros existen algunas prácticas, en cierto modo viciosas, que sólo pueden explicarse por el afán y la tendencia que predomina en la mayoría de los ánimos, de imitar todo lo que ocurre en los países europeos, aun cuando la copia sea imposible por la diferencia de régimen que se adopta. Me refiero al Consejo de Ministros y á las interpelaciones.

La reunión en Consejo de Ministros no es más que una copia, inaplicable en nuestro país, de lo que pasa en las monarquías constitucionales y en Francia, que bien puede considerarse como una *república monárquica*.

En el sistema parlamentario el Consejo de Ministros es de una alta trascendencia; pero en el régimen representativo, en el cual el Presidente es libre y puede optar por la medida que crea más útil, prescindiendo completamente de la opinión unánime del Consejo de Ministros, ¿á qué tiende esa práctica sin resultados?

Lo mismo puede decirse de las frecuentes interpelaciones de Ministros que hemos presenciado. En el parlamentarismo, es lógica y consecuente la interpelación, desde que el Gabinete debe obrar en todo y por todo de conformidad con las Cámaras, á las cuales debe su existencia; pero en el sistema representativo no existen esas razones, y la interpelación, en la generalidad de los casos, se ha hecho valer como arma política para des-

prestigiar á un Ministro; lo cual entraña funestos resultados, por cuanto establece una perniciosa tirantez de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por otra parte, las Cámaras, entre nosotros, no tienen la facultad de *interpelar*, tomada la expresión en su sentido estricto; no están autorizadas para censurar los actos ó la conducta de los Ministros: sólo pueden acusarlos en juicio político cuando haya mérito para ello. El artículo 53 de la Constitución sólo faculta al Poder Legislativo para *pedir* y *recibir* de los Ministros los informes que estime convenientes; pero de ningún modo lo autoriza para estorbar ó entorpecer, con maliciosas intrigas, la marcha que ellos impriman á la Administración pública dentro de su esfera respectiva.

Sostener y voltear Ministros, es el insaciable afán, la constante preocupación de las Cámaras en el régimen parlamentario; pero, sostener y voltear Ministros, en el régimen representativo, no es, ni puede ser, atribución de las Cámaras, desde que ellos dependen exclusivamente del Presidente de la República.

Además, si no fuera que el Ministro, en multitud de circunstancias, está interesado en vindicarse ante la opinión pública de los cargos, más ó menos verídicos que pueda haberle hecho la Cámara, bien podría negarse, dentro de nuestro régimen y ciñéndose estrictamente á la letra de la Constitución, á hacer, ante el Poder Legislativo, una defensa de su norma de conducta. Y en ese caso, la Cámara, al promover el conflicto, se habría colocado en una situación difícilísima.

El Ministro, á pesar de todo, permanecería en su puesto, sin que el Poder Legislativo pudiera apelar á otro recurso que el del Juicio Político. Pero desgraciadamente, este medio, dada la organización y la preponderancia excesiva del Poder Ejecutivo entre nosotros, nunca se ha podido llevar á la práctica.

Estudiada la naturaleza y la estructura del Departamento Ejecutivo, es necesario averiguar cuál es el procedimiento más adecuado y más concordante con los principios democráticos, para designar la persona que deba llenar las funciones que corresponden á ese elevado cargo.

La designación del ciudadano que se eleve á la dignidad de Jefe del Estado ó de Presidente de la República, es de interés palpitante, y ofrece en la ciencia constitucional variadas soluciones.

En la vida política de una república, pocos son los problemas que ofrezcan mayor trascendencia que el nombramiento ó elección del ciudadano que deba regir los destinos del país por un lapso de tiempo más ó menos largo, y que, invistiendo la más elevada magistratura del Estado, deba representar el poder, haciéndose eco de la voluntad soberana del pueblo, deba administrar los intereses colectivos, y á la vez que garantizar el orden interno y la libertad individual, defender á la nación de las agresiones exteriores.

Una exageración insensata del principio de la igualdad en el republicanismo exaltado, ha llevado á algunos espíritus delirantes á querer colocar á los hombres en un mismo nivel de condiciones y de inteligencia, y á hacerlos á todos igualmente

aptos para desempeñar las arduas tareas del gobierno. De ahí que se haya propuesto, para desvanecer los disturbios y las agitaciones consiguientes á la excitación de las pasiones políticas, un medio tan caprichoso como ridículo para proveer al cargo de Presidente de la República: ese medio consiste en la designación por la suerte. Mas, el principio de la igualdad, foco intenso de luz y de armonía, fuente sublime de libertad, no debe ni puede en justicia considerarse tan restrictivo para hacer de todos los hombres un ser idéntico, igualando en todos ellos las infinitas manifestaciones de su actividad, lo cual es contrario á la naturaleza humana.

Ese gran principio no implica establecer una igualdad de aptitudes intelectuales y morales, no importa hacer de un individuo la sombra de otro, sino que á todos indistintamente les atribuye los mismos derechos, les confiere la misma esfera legítima de acción, sin que existan en la comunidad prerrogativas y privilegios en favor de algunos con perjuicio de los demás. El principio de la igualdad no exige que todos los ciudadanos se sucedan en turno á la Presidencia, porque eso es imposible á la vez que ridículo; pero exige sí, que todos los miembros de la colectividad tengan el derecho de ser elegidos.

El manejo acertado de los intereses sociales y la dirección de los negocios de la comunidad en la amplísima esfera de la Administración Pública, requieren ineludiblemente condiciones y aptitudes poco comunes en la generalidad de los hombres; esa delicada misión exige vastísimos conocimientos,

una preparación especial y hasta condiciones de carácter que no todos poseen. Y desde que nadie puede improvisarse hombre de Estado, ocurriría, sin duda, que la designación por la suerte, para ocupar la Presidencia de la República, sería el medio de elevar á ese cargo importantísimo á personas completamente ineptas para el regular desempeño de las complicadas tareas de gobierno.

Pero prescindiré de este sistema empírico, que encuentra su tumba en el buen sentido, y pasaré á estudiar los otros procedimientos que han tenido y tienen aún aplicaciones en la política de diversos países.

La introducción del principio electivo en la constitución del Gobierno, es la consecuencia natural y lógica del sistema representativo. Los funcionarios públicos, en los países republicanos, son verdaderos mandatarios del pueblo, el cual designa, por medio de la elección, las personas que le merecen la suficiente confianza para hacerlas depositarias de la autoridad.

Pero dentro del principio electivo, pueden seguirse dos procedimientos diversos: la elección directa y la indirecta.

No puede decirse en términos abstractos cuál de estos dos procedimientos sea el preferible. Cada uno de ellos ofrece ventajas admirables en algunos casos y numerosos inconvenientes en otros; de modo que, para proceder acertadamente, es necesario estudiar sus resultados positivos, teniendo en cuenta la clase de funcionarios que deben elegirse. La elección directa se hace algunas veces de imprescindible necesidad, como, por ejemplo,

cuando se trata de constituir la Cámara de Representantes; pues es una imperiosa exigencia del régimen representativo, que en ese cuerpo sean fielmente representados los sentimientos y las pasiones que se agitan en el seno del pueblo; mientras que cuando se trata de la constitución del Senado ó de la designación de los magistrados judiciales, la experiencia aconseja la adopción del procedimiento electivo indirecto, como medio más adecuado para obtener brillantes resultados.

Veamos cuál de estos dos procedimientos ofrece mejor éxito en la constitución del Poder Ejecutivo. El problema es arduo, y su solución preocupa constantemente el ánimo de los tratadistas de Derecho Constitucional. «Cuestión delicada, dice á este respecto M. Laboulaye, que embarazó á los constituyentes americanos por algún tiempo. Dejar la elección al pueblo en masa, equivalía á agitar el país de un modo extraordinario, produciendo un estado febril en cada período electoral. Peligro que existe siempre que se reune el pueblo para elegir un mandatario. Este hombre, que representa á la nación entera, se cree valer tanto como las Cámaras, tal vez más en muchas ocasiones, puesto que cada diputado ha sido nombrado por un distrito, cuando él lo es por la nación entera. Existe, pues, un peligro para la libertad en el entusiasmo popular por un hombre. Por otra parte, dejar la elección en manos del Cuerpo Legislativo, equivale á debilitar en extremo el Ejecutivo.»

Indudablemente, los peligros que encarna la elección directa, toman mayores proporciones

cuando se trata de elegir el Presidente de la República. Esa elevada magistratura, encargada de dirigir los negocios del Estado, es la autoridad en acción y reune en sus manos un poder inmenso; de ahí que sea la codiciada mira de las ardientes aspiraciones de los ambiciosos, que apelan á cualquier medio con tal de conseguir la realización de su sueño dorado, cual es el de encumbrarse y adquirir celebridad histórica. Ese cargo importantísimo, cuya poderosa influencia en los destinos del pueblo es la piedra de toque de las ambiciones de todos los partidos, que ven con él el triunfo de sus ideas, excita vivamente la efervescencia de las pasiones políticas, provoca desórdenes, favorece los disturbios, aviva y enardece los odios, ahonda los rencores de los partidos y engendra amargas y profundas rivalidades, que á menudo terminan con la lucha armada. Otro peligro ofrece la elección directa, y es que el pueblo en masa se deja llevar con facilidad por el torrente de las opiniones extremas que le halagan con los encantos irresistibles de sus espejismos, despreciando la prudencia de las opiniones moderadas. Las masas populares, en gran parte ignorantes, se dejan arrebatar fácilmente por el vértigo cegador de las pasiones, por el fanatismo que les infunde el prestigio de un caudillo ó de un hombre de acción, que las seduce, ora con su valor personal, ora con la magia de su palabra y el brillo de sus retumbantes alocuciones, que agitan los elementos tumultuosos y promueven los desbordamientos turbulentos de la demagogia.

Además, es por todos sabido que la escasa cul-

tura y la ignorancia de los electores tiene su fiel reflejo en los electos, de manera que fácilmente sería llevado, con la elección directa, al ejercicio de la primera magistratura del Estado, un hombre vulgar y oscuro, sin méritos y sin las aptitudes indispensables para el buen desempeño de las difíciles funciones que se le encargan. «Cualquiera que sea el grado de cultura á que ha llegado una sociedad, dice J. J. de Aréchaga (1), es indudable que las clases inferiores, que constituyen siempre la mayoría de la población, á pesar de la instrucción política que puedan adquirir mediante el más amplio ejercicio de todas las funciones de soberanía que corresponden á los ciudadanos en los pueblos libres, y de la instrucción literaria que se les ofrezca en las escuelas, se encontrarán en un estado más ó menos considerable de atraso y de ignorancia.» Y ese mal endémico de las sociedades actuales no puede curarse sino con el transcurso de muchísimos años y con la acción benéfica de las instituciones libres, que llevadas á la práctica, conseguirán la educación política del ciudadano y le enseñarán, por la experiencia, el rol trascendental que desempeña el sufragio en el movimiento progresista de los pueblos democráticos.

Con el procedimiento electivo indirecto se depura el sufragio de esos graves inconvenientes, entregando el ejercicio de la función electoral á ciudadanos de competencia y aptitudes, y conservando, al mismo tiempo, incólume el principio de la soberanía del pueblo. En la generalidad de los

(1) *La Libertad Política*, pág. 270.

casos no bastan la buena fe y el patriotismo del Presidente de la República para realizar los fines de un buen gobierno: son necesarias, además, la ilustración, la idoneidad y una preparación peculiar á todo hombre de Estado; condiciones de que no puede juzgar la inmensa mayoría de los electores. Confiando la elección del Jefe del Estado á un conjunto de ciudadanos, cuya ilustración y competencia les permite juzgar de las aptitudes de los candidatos, habrá mayores probabilidades de acierto en la designación. «La elección de *varios* para formar un cuerpo intermedio de electores, dice Hamilton en *El Federalista*, estará mucho menos dispuesta á convulsionar la comunidad con movimientos extraordinarios y violentos, que la elección de *uno*, que debería ser el objeto definitivo del anhelo público.»

Pero la elección indirecta puede llevarse á cabo de dos diversas maneras: confiando la elección á una corporación ya constituida y encargada de desempeñar funciones de carácter permanente, como, por ejemplo, la Asamblea Legislativa, ó bien confiando aquella función á un grupo de ciudadanos especialmente designados por el pueblo, en quienes éste delega el ejercicio de la facultad electoral. Veamos cuál de estos dos métodos es el más aceptable.

Confiar la elección del Jefe del Estado á una corporación que está destinada á desempeñar funciones de carácter permanente, da por resultado inmediato que las funciones que debe desempeñar esa corporación serán completamente omitidas, se disvirtuará la naturaleza de la misma, por cuanto

se tendrán puramente en vista, por los ciudadanos, las aptitudes de los miembros de ese cuerpo, como electores presidenciales.

De ahí que, dada la importancia extrema que entraña la elección del Presidente, no debe encargarse esa función á un cuerpo como el Legislativo, que está llamado á desempeñar funciones de elevada trascendencia en la sociedad, so pena de correr el riesgo de que los miembros de la Asamblea Legislativa sean elegidos por el pueblo, prescindiendo completamente de sus aptitudes como legisladores, y atendiendo tan sólo á sus condiciones de electores del Presidente. Se tendrá, pues, de ese modo, un Poder Legislativo pésimamente constituido, é incapaz de atender á la delicada misión que le compete, por el prurito de tener un cuerpo de electores del Presidente de la República que responda fielmente á las miras del pueblo; y en ese caso tampoco sería posible llenar el objeto de la elección á dos grados, porque los miembros de las Cámaras, además de ser ineptos para las tareas de legislación, obedecerían, al designar al Presidente, al mandato imperativo de sus electores; en una palabra, la elección indirecta se transformaría de hecho en directa.

Ese gravísimo defecto, que destruye el carácter propio y la buena organización de las corporaciones públicas distrayéndolas de su objeto, para desempeñar atribuciones electorales, no puede dar otro resultado que cercenar ó entorpecer el movimiento progresivo en la administración de los negocios del Estado. Sin embargo, esto no es absoluto, porque se presentan casos en que la elección de

funcionarios públicos, hecha por una corporación constituida para desempeñar otras tareas, ha dado magníficos resultados; y á propósito de esto, citaré un párrafo de Stuart Mill, que condensa la cuestión en estas palabras: « El caso en que la elección á dos grados da buenos resultados prácticos, es aquel en que los electores no son elegidos únicamente como tales, sino para desempeñar también otras funciones *importantes*, pues así dejan de ser elegidos tan sólo para emitir un voto particular. » Pero esto, que es perfectamente exacto y que tiene una brillante aplicación en la Constitución del Senado americano, robustece poderosamente, aunque en el primer instante aparezca como una paradoja, los fundamentos de mis aseveraciones. En efecto: la elección de segundo grado conferida á una corporación encargada de atender á tareas de *mayor importancia* que la elección de otros funcionarios, que se le confía, no puede propender ni influir de tal manera en el ánimo de los electores de primer grado, para inducirlos á prescindir de las aptitudes que para tales funcionarios se requieren y buscar solamente en ellos sus condiciones de electores. Pero la elección del Presidente de la República interesa profundamente, tal vez más que cualquiera otra rama de la autoridad, á los electores de primer grado; y esa es la causa de que se busquen con preferencia en los miembros de las Cámaras sus aptitudes como electores que su competencia para legislar.

De modo pues, que el criterio que se podría establecer para solucionar ese problema de la elección indirecta confiada á corporaciones públi-

cas, sería el de averiguar cuál de las funciones puede interesar más directamente al pueblo: si la autoridad que invisten y las atribuciones que les son inherentes, ó la función electoral que se le atribuye. Si es esto último, el éxito será indudablemente negativo, porque se desnaturalizará por completo la corporación pública, para hacer de ella un cuerpo electoral.

Desechada, en la elección del Presidente, la intervención del Poder Legislativo como elector de segundo grado, nos queda el procedimiento de la elección indirecta verificada por medio de un colegio electoral *ad hoc*, constituido con el solo objeto de llenar esa interesante función. Pero es necesario, asimismo, que se tengan presentes, para eludir las consecuencias del mandato imperativo, que frustra el éxito de la elección indirecta, los elementos que aconseja la ciencia constitucional y que consisten en que el colegio electoral de segundo grado no esté formado por un número reducido de ciudadanos, y que cada candidato, para ser electo, deba tener, cuando menos, la mayoría absoluta de votos.

Pasaré ahora á hacer un breve examen de la duración del Jefe del Ejecutivo en el cargo que ocupa.

El *desiderátum* en esta cuestión sería que el Presidente dejara su puesto siempre que perdiera el apoyo de la opinión pública, y toda vez que sus errores y desgobiernos le hubieran menguado su popularidad, hasta el punto de dejar de ser la expresión genuina de la voluntad de sus electores. Pero el establecer una situación indefinida, sin

señalar un plazo fijo para la terminación del desempeño del cargo de Presidente, entraña numerosos peligros. Las fluctuaciones, ora instintivas, ora conscientes, de la opinión pública, traerían como consecuencia una variabilidad constante en la Administración del Estado. Para separar al Presidente de su puesto, habría que facultar su remoción á juicio de las Cámaras, pero esta subordinación del Ejecutivo al Legislativo haría desaparecer completamente la división é independencia de los Poderes Públicos, única garantía eficaz del funcionamiento regular de las instituciones democráticas. Es, pues, necesario, para que el Poder Ejecutivo goce de la autonomía indispensable al buen desempeño de sus atribuciones y logre realizar los elevados fines de un gobierno regular, que tenga garantida su permanencia en el poder por un término fijo, previamente establecido por la Constitución ó por las leyes.

Otra razón fundamental aconseja que se determine la duración de las funciones del Presidente de la República, y esa razón consiste en la necesidad sentida de que todo orden administrativo sea estable y cuente con la uniformidad y armonía necesarias en todas las medidas administrativas de un plan político determinado. El cambio frecuente de la persona encargada de las funciones ejecutivas, ocasiona trastornos que desconciertan el éxito de las medidas adoptadas, crea una situación de indefinida vaguedad y destruye el estímulo del gobernante. No siempre las medidas que éste adopte se realizan con el aplauso de la opinión pública, y muy por el contrario, cuando el

resultado satisfactorio no es inmediato, suelen caer bajo la severa sanción de la crítica; y entonces el gobernante, viéndose en la precisión de abandonar su puesto al poco tiempo de haber realizado el acto que su buena fe y su patriotismo le han sugerido, no podría vindicar ante la opinión pública, con el éxito remoto de la medida adoptada, la lealtad de su conducta y su proceder patriótico y tendría que bajar del poder, desprestigiado por las detracciones, las intrigas y los manejos insidiosos de sus adversarios. Y este vicio es tanto más sensible cuanto más breve es la duración del Presidente en el ejercicio de las atribuciones ejecutivas.

« El resultado general de un cambio de la cabeza del gobierno, dice Story, será un cambio del curso de la Administración, así como una variación de las personas subordinadas que hayan de obrar como Ministros 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 recomendación para todos aquellos que eran adversarios de la pasada Administración; acaso constituirá uno de los principales motivos para haberlo elevado al puesto. El orgullo personal, las ideas de partido, la ambición por distinción 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 Administración la fundadora de nuevos sistemas de gobierno. » Pero es notorio que esas

reformas radicales que se operan sucesivamente en todos los gobiernos de breve duración, trastornan el orden administrativo y perjudican muchísimo á los intereses más vitales del país, por cuanto sus gobernantes, en el transcurso del corto lapso de tiempo que permanecen en el poder, tienen por única mira halagar la opinión pública para descender ungidos por la popularidad.

Los inconvenientes poderosos que ofrece una breve duración del Presidente de la República en el ejercicio de su cargo, existen también, y tal vez con proporciones más alarmantes, cuando se le señala un término demasiado largo, desde que en ese caso existe realmente un peligro para el régimen de la libertad.

Si con las frecuentes elecciones del Presidente de la República se agita el pueblo y se promueven tumultos y desórdenes, cuando las elecciones se llevan á cabo con larguísimos intervalos de tiempo, se corre el riesgo de que los ciudadanos al entregarse á la inacción y al letargo político, se vuelvan indiferentes para el ejercicio de sus derechos, y truequen de esa manera la escuela práctica de la libertad en germen odioso del despotismo.

Vemos, pues, también en este caso, como en materia política, el criterio que prevalece generalmente, para dar solución á los problemas esencialmente prácticos que se presentan, es la prudente transacción entre las doctrinas radicales. En ninguna cuestión es tan acertado y tan sensato el término medio como en la presente. Estableciendo

para la duración de las funciones del Presidente un plazo que no sea ni demasiado largo ni demasiado breve, se concilian los intereses de la comunidad con las exigencias de la vida democrática.

Nuestra Carta Fundamental, en su artículo 75, establece, á semejanza de los Estados Unidos, un sabio y prudente término de cuatro años que, sin ser muy breve, garante, sin embargo, á la sociedad de las usurpaciones de los tiranos.

En el mismo artículo de la Constitución se dispone que el Presidente no podrá ser reelecto sin que hayan transcurrido cuatro años desde su cese. La base filosófico-política de esta prescripción constitucional es aconsejada por una triste experiencia que, con justo motivo, alarmó á nuestros constituyentes, por cuanto entraña el peligro de una brutal usurpación del Poder por el Jefe del Estado.

El Presidente de la República tiene entre nosotros, como en todo régimen representativo, un poder inmenso, que desviado de su objeto, puede llevarlo al entronizamiento del despotismo y de la tiranía. La influencia poderosa que ejerce en todo el orden administrativo le daría un medio eficaz para perpetuarse en el poder y erigirse en único árbitro de los destinos del país, hollando impunemente las instituciones.

« En todos los países, se ha dicho, convendría preguntar si un jefe de Estado, que tiene en sus manos los recursos del Poder Ejecutivo, es un candidato ordinario; basta considerar de qué autoridad está armado por la Constitución, para deducir que no está en las condiciones en que se

encuentra un simple ciudadano que aspira á la Suprema Magistratura del país. » ( 1 )

Con la reelección la función electoral se transformaría en una cínica farsa, en una mistificación vergonzosa. El triunfo del candidato que ocupa la Presidencia estaría asegurado por los recursos que posee y los medios de acción que haría valer, desde que, una vez realizadas sus ambiciones de mando y de poder, difícilmente llegaría á familiarizarse con la idea de descender de él. Pocos son los hombres que sacrifican sus ambiciones en aras del patriotismo; pocos son los que posponen sus intereses personales á los intereses del país. Escasos, muy escasos son los países que pueden contar con ciudadanos de la talla de Wáshington, que, á pesar de las espontáneas insinuaciones del pueblo en masa, rehusó una tercera elección para no sentar un mal precedente en la historia política de su país. Y la ejemplaridad de ese gran ciudadano cundió, pues en adelante jamás llegó á reelegirse en aquel país al Presidente, por más que la Constitución Federal lo permita.

Para no dar pábulo á la desmedida ambición que ciega el patriotismo de los gobernantes; para no dar un incentivo á los abusos de los déspotas, facilitándoles el medio de asegurar á perpetuidad su mando, es necesario prohibir, como lo hizo nuestra Constitución, la posibilidad de reelegir al Presidente.

(1) De Chambrun : *Le Pouvoir Exécutif aux Etats-Unis*, pág. 74.

## VI

Diré ahora algunas palabras sobre la responsabilidad del Presidente de la República por los actos abusivos que verifique en el ejercicio de la autoridad que inviste.

Dada la importancia de esta cuestión, no me es posible tratarla con el detenimiento que ella se merece; la analizaré puramente bajo la faz teórica y haré constar algunas de las razones fundamentales que legitiman ese linaje de responsabilidad; porque, de otra manera, estudiada la cuestión en todos sus detalles y procedimientos, exigiría más tiempo del que dispongo para escribir esta tesis, y á la vez le daría una extensión que no está de acuerdo con la índole del presente trabajo.

La responsabilidad del Presidente de la República, lo mismo que la de los demás funcionarios, se hace efectiva por medio del Juicio Político. Veamos cuáles son las bases científicas de esa institución.

En los países republicanos, los funcionarios públicos son verdaderos mandatarios del pueblo; son encargados del desempeño de las funciones de la autoridad por delegación que la sociedad le hace de su soberanía.

Sus facultades están limitadas por las disposicio-

nes expresas de la Constitución y de las leyes; y sus miras sólo deben tender á garantir ampliamente la libertad, y administrar, con austeridad y honradez, dentro del orden institucional preexistente, los intereses colectivos.

Como mandatarios de la sociedad, son estrictamente responsables del ejercicio regular de las funciones que ella le delega. Sólo en las monarquías, en las que el Jefe del Estado gobierna por derecho propio y se atribuye con énfasis el carácter de sagrado é inviolable, es consecuente la irresponsabilidad. Pero con el predominio de los principios democráticos se colocaron á todos los ciudadanos en un mismo pie de igualdad ante la ley, se abolieron esas distinciones odiosas, esos privilegios absurdos en favor de unos con detrimento de otros y se ha garantido á cada miembro de la sociedad el ejercicio de los mismos derechos.

Pero no siempre bastan las disposiciones legales para garantir á la sociedad de los abusos que sus mandatarios puedan cometer: es necesario que esos preceptos tengan una aplicación severa para que den los benéficos resultados consiguientes á toda sanción penal de los delitos. Así como no son suficientes los preceptos legales que garanten la propiedad y la vida de cada elemento componente del organismo social, y á menudo la sociedad se ve obligada á recurrir al derecho de castigar, como defensa legítima de los ataques que le dirigen los delincuentes, también tiene la amplia facultad de separar del puesto que ocupa un mandatario suyo, que abusa y que infringe las disposiciones legales, y luego castigarlo con

la pena á que se ha hecho acreedor por el mal desempeño de sus atribuciones.

Sabido es que todo individuo que tiene poder se siente inclinado á extralimitarse, y esa inclinación es tanto más poderosa cuanto más encumbrada es la posición del funcionario; la sociedad, en ese caso, se vería desamparada si no tuviera un medio enérgico de contener el desenfreno y los abusos del mando, si no contara con un arma para herir de muerte al despotismo avasallador de los tiranos, si no pudiera poner coto á los atropellos y á las usurpaciones de un déspota sin dignidad ni patriotismo y que sólo obra impulsado por su concupiscencia ilimitada ó por una sed insaciable de mando absoluto. Y esa arma fatal que la sociedad puede esgrimir con éxito contra el despotismo, para lograr el triunfo de la libertad, es el Juicio Político.

Sin embargo, esa institución ha tenido y tiene, en cuanto á su extensión, muy diversas aplicaciones. En Francia y en Inglaterra se le ha dado á las Cámaras la facultad de acusar y juzgar de todos los delitos políticos y hasta aplicar las disposiciones del Código Penal. En los Estados Unidos, y en general en los países americanos, la atribución de las Cámaras en esta materia no es tan lata: solamente se le permite acusar y juzgar á *los funcionarios*; pero, una vez despojados éstos de su investidura, cesa la jurisdicción del Poder Legislativo, para dar paso al Judicial, que aplicará la pena que corresponde al delito cometido, según las leyes vigentes.

Este último procedimiento es indudablemente

el que llena con más ventajas las necesidades sociales y respeta al mismo tiempo la independencia y las atribuciones del orden privativo de otro Poder Público. Tanto en Inglaterra como en Francia las Cámaras al aplicar las disposiciones de la ley penal, entran en una esfera que no le es propia; desde que castigar á los delincuentes es de la órbita atributiva de los tribunales ordinarios.

La acusación en el Juicio Político se ha encomendado por todas las Constituciones al Poder Legislativo. La razón que se alega para justificar ese privilegio de la Cámara, es que requiere mucha prudencia y un tacto refinado para conocer la situación política del país. Una acusación extemporánea produciría males irreparables, tal vez daría cuerpo al fuego de las pasiones políticas, aumentaría los enconos y excitaría las discordias, que pueden traer como consecuencia todos los horrores de una guerra civil. La Cámara Legislativa está en condiciones favorables para juzgar de la oportunidad de la acusación, porque conoce la situación política del país y casi puede prever los resultados del Juicio. « Hay situaciones, dice J. J. de Aréchaga, (1) en las que un juicio político imprudentemente promovido, puede producir resultados funestísimos, causando á la sociedad males inmensamente mayores que los que le ocasiona la permanencia de un indigno gobernante en el desempeño de sus funciones. » Pero esa razón, aconsejada por la

(1) « El Poder Legislativo », tomo 2.º, pág. 319.

experiencia, se vuelve fundamental cuando se trata de promover un Juicio Político al Presidente de la República que, como Jefe del Ejecutivo, tiene en sus manos un poder incontrastable.

Nuestros constituyentes, siguiendo las huellas señaladas por la ciencia, han dado aplicación á los principios más avanzados, adoptando como norma la Constitución de los Estados- Unidos.

En el artículo 38 de nuestra Carta Fundamental se evitaron todos los inconvenientes que entraña el juicio político en Europa, al establecer que el Senado debe entender en el juicio de responsabilidad « *al solo efecto de separar al funcionario de su empleo.* » Ese Cuerpo Legislativo está, pues, limitado á su legítima esfera de acción; el castigo del funcionario delincuente, según lo preceptuado en el artículo 39, se hará efectivo conforme á la ley.

Sin embargo, á pesar de la excelente organización que entre nosotros ha recibido el Juicio Político, ha sido siempre una palabra vana, un arma inútil y sin importancia, en el que pretendemos ver la garantía del orden institucional, pero que en realidad no es sino un mito, una quimera.

¿Cuál es la causa que frustra el éxito de esa institución? ¿cuál es el motivo que propende á aniquilar y destruir ese medio eficaz de garantizar la libertad?

El Poder Ejecutivo necesita energía y fuerza para el buen desempeño de sus funciones; pero entre nosotros, para hacerlo fuerte y vigoroso, se le dotó de un ejército permanente, elemento corruptor por naturaleza y funesto en sus conse-

cuencias, que lejos de ser la garantía de la libertad y del orden, es la odiosa cadena que esclaviza al ciudadano, es la causa eficiente de los disturbios y estremecimientos sociales engendrados por los motines de cuartel, cáncer mortífero que carcome las bases sobre que descansan los principios democráticos.

Al entregar en manos del Presidente de la República un ejército mercenario, ciego instrumento del despotismo, desaparece el equilibrio de los poderes con la preponderancia absoluta del Ejecutivo, que, á manera de impetuoso torrente, todo lo arrebató hacia sí, todo lo domina, todo lo mueve y lo agita al irresistible empuje de su poder ilimitado. El majestuoso imperio de la ley es suplantado por el dominio absoluto de la tiranía. La voluntad y el capricho del Presidente pueden con facilidad llegar á imperar con el más amplio absolutismo, sin que el pueblo cuente con un elemento capaz de resistir á la fuerza brutal de las bayonetas, ni con un valladar para contener los desenfrenos y las usurpaciones del mando.

El ejército permanente, institución sólo compatible con la tiranía, disminuye, cuando no aniquila, la influencia del pueblo en la marcha de la Administración Pública, y hace impracticable el principio de la responsabilidad, única salvaguardia de las instituciones libres.

Los infortunios, las vicisitudes, los vicios y la decadencia que nuestra patria ha experimentado durante aquella larga, casi interminable noche del funesto personalismo, que azotó, por el trans-

curso de dos lustros, las libertades públicas, tuvo su germen y su apoyo en el ejército permanente, cooperador desalmado de los crímenes y de las arbitrariedades de los déspotas. Y con todo, ¿se hizo alguna vez efectiva la tremenda responsabilidad que pesaba sobre aquellos gobernantes? No; el anatema social se estrellaba en la frente del tirano dejándole impreso el oprobioso estigma de la infamia, pero jamás consiguió derrocarlo, porque el Juicio Político, entonces más que nunca necesario, era impracticable.

Es, pues, el ejército permanente el que frustra el éxito de la responsabilidad de los funcionarios públicos; si se le suprimiera, organizando la milicia ciudadana, se despojaría á los gobernantes ambiciosos del medio de perpetuarse en el poder, y se conseguiría la práctica de los principios republicanos democráticos en su más amplia significación. Al borrar de nuestro orden institucional ese sostén funesto del despotismo, habríamos realizado la más grandiosa obra, habríamos logrado el coronamiento y el galardón glorioso de las aspiraciones del patriotismo y conseguido señalar ese día, en nuestra vida política, con la más imponente apotheosis de la libertad.

JUAN BLENGIO ROCCA.

V.º B.º

JUSTINO J. DE ARÉCHAGA,  
Catedrático del aula de Derecho Constitucional.

Montevideo, Julio 23 de 1890.  
Puede imprimirse.

VÁSQUEZ ACEVEDO.

## PROPOSICIONES ACCESORIAS

### DERECHO CONSTITUCIONAL

Con el gobierno municipal se obtiene la educación política del ciudadano, único medio de hacer factible la democracia práctica.

---

La representación proporcional es la garantía de la libertad.

---

### DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

El principio de la nacionalidad, como criterio para resolver los conflictos internacionales, es falso y absurdo en su base filosófica, á la vez que entraña un inminente peligro para la autonomía é integridad de los países sud-americanos, constituídos en su mayor parte por elementos de inmigración.

---