



Las trasformaciones del Poder Ejecutivo en el Uruguai según la Constitución del país

**Conferencia del Dr. don Justino Jiménez
de Aréchaga**

Señor Rector:

Os doi gracias por el honor insigne de haberme franqueado la más alta Tribuna de Chile.

Dr. Roldán: habéis juzgado jenerosamente, prodigamente, mi autoridad profesoral, i fijado, en términos que obligan a mi gratitud, una filiación espiritual que es mi más íntimo orgullo. Pero habéis condenado con ella mi labor de la hora porque esta es harto pequeña para vuestro elojio.

Dejadme deciros, señores, para compensaros que os doi algo que vale más, mucho más que una

conferencia: el saludo cordial i emocionado que, a nombre del claustro i alumnos de la Facultad de Derecho de mi país os envía el Consejo Directivo de aquella, que os sabe solidarios en el afán de renovar el alma del Mundo, con los más sólidos i prestigiosos institutos de alta docencia.

No espero que crucen los caminos de América emisarios de las patrias nuevas con rumbo a mi país en el mismo espíritu que los diputados de Navarra i de Castilla cruzaban las tierras calcinadas de la España feudal para reverenciar el viejo fuero de Jaca i penetrarse de su espíritu. Pasó ya la hora fácil de las adaptaciones colectivas de institutos nuevos del derecho público. La jeografía i la historia nos han hecho diferentes i el nacionalismo integral de los pueblos americanos reclama tanto una reserva discreta para los absolutos doctrinarios de la cátedra como una actitud espectante i poco confiada para la ajena esperiencia. Que no bastan la igualdad de orijen i de raza i la íntima solidaridad en la epopeya inicial, ni siquiera la común tradición jurídica que arranca de fueros casi milenarios i códigos i pragmáticas apenas recordados, para borrar en la historia perfiles nacionales precisados en casi un siglo de afanes colectivos dentro de fronteras que jamás habrán de borrarse para la confusión de las soberanías.

Sólo aspiro a dejar sobre vuestra mesa, en esta ilustre casa de estudios en que se ajita una enorme i fecunda inquietud espiritual, no un ejemplo, ni siquiera una sujestión, sino una esperiencia de vida orgánica, la obra de casi un siglo de ajitaciones por la democracia en un país que padeció como

todos los pueblos de América, i mucho más que el vuestro, todos los males que enjendraron la imprevisión de la colonia, el reajuste de fuerzas colectivas que determinó la Revolución, la incomprensión de los Estatutos iniciales i el tantas veces interrumpido proceso de educación de las multitudes para la vida cívica.

Por ellas la América, i con ello no hago más que repetiros una dolorosa i amarga verdad de nuestra común experiencia, vió acrecentarse i consolidarse en los gobiernos i frente a los gobiernos, el prestigio incivil de los caudillos, todos diferentes en su asimetría moral, pero todos idénticos en la vocación dominadora i en la calificación de los medios más conducentes a estabilizar su siniestra prepotencia.

No bastó a la jeneral aversión al señorío caudillista en mi país que la autonomía anárquica de la bohemia política fuera quebrantada i desaparecieran en las encrucijadas de la historia los últimos caudillos; ni haber hecho una enorme verdad de la mentira histórica del sufragio reintegrando al país en la soberanía de su electorado; ni la vasta labor de apaciguamiento moral de las multitudes multiplicando escuelas i renovando los institutos de la lejislación social para poner en ellos un mucho más de justicia fundada en el deber solidario; ni haber cruzado el país, i hacia todos los vientos, con vías férreas i carreteras bastantes al vencimiento fácil de todo resurjimiento del espíritu de montonera; ni la jeneral comprensión del error esencial de los viejos métodos políticos que libraban la suerte de los pueblos, el destino mismo de la nacionalidad, a la violencia elemental de la guerra civil.

La más clara i persistente voluntad de la historia impuso, al término de una evolución al gobierno civil, aspirada ya apenas levantada la tienda de campaña de los libertadores i realizada a pesar de tiranías i revoluciones, la revisión de los viejos valores constitucionales. La Constitución de 1830 fundía—creo haberlo dicho alguna vez—en una carta que era toda la ciencia política de los tiempos, las supervivencias orgánicas del despotismo colonial con la inevitable obsecuencia a los caudillos fundadores; las más puras ideolojías republicanas aprendidas en el evangelio democrático de Filadelfia i en vuestra propia carta en que el español José Joaquín de Mora volcara su sabiduría política con normas de buen gobierno tomadas a la ajena experiencia. Fué una Constitución americana porque la concibieron nuestros viejos patricios en horas en que la labor constructiva de los pueblos no alcanzaba siquiera a diseñar los rasgos hoi inconfundibles de las individualidades nacionales.

Por fatalidad de la historia fué una Constitución centralista para un réjimen personal i autoritario. Dosificó el personalismo porque era condición de vida para los pueblos la afirmación del principio de autoridad para el quebrantamiento de la soberbia de los nuevos caudillos i la contención de la indisciplina demagójica. Pero fué también, no obstante ello, por la bondad sustancial de su sistema de equilibrio institucional i la claridad meridiana de sus definiciones de derechos, la carta que aseguró, en medio de los errores, de las pasiones i de las violencias de todos, la persistencia del arca histórica de las libertades públicas, i por ella se libró el pleito

contra la tiranía hasta ganarlo i con ella alcanzó el pueblo dignidad de democracia.

La voluntad nacional, por aquello i sin embargo de ésto, declaró que su misión normativa i reguladora estaba concluída. El Ejecutivo personal, centralista i, en cierta medida, paternal i autoritario, era inconsistente con las nuevas condiciones de la democracia.

Sin reclamar la descentralización anárquica i recelosa de la Revolución, ni el centralismo feroz de las viejas municipalidades que fueron nuestros primeros modelos para la vida autonómica, el pueblo quiso un réjimen nuevo de organización institucional que afianzara sus nuevos intereses i asegurara el desenvolvimiento regular del país, libre de inquietudes por las libertades públicas.

En ese espíritu fué consumada la reforma. No hicimos la mejor i más perfecta de las Constituciones sino la que mejor respondía a una exigencia nacional histórica. Para lograrlo no había sino un medio: romper en pedazos una magistratura que daba al elegido de su antecesor «la mayordomía de la nación entera», según la definición del presidente Santa María en «Ideas del gobierno político de Chile», i dispersar a los cuatro vientos sus prerrogativas para que jamás pudieran reintegrarse en una voluntad despótica. Era la fórmula de la mayoría republicana, el término de un réjimen de tutela que no siempre fué honesto ni en la intención ni en los medios empleados para la jestión de los intereses de los pueblos librados a un pupilaje sin garantías efectivas de responsabilidad.

La más persistente vocación nacional hubo de

concretarse para ello en fórmulas, coincidentes en el propósito de salvaguardar los intereses esenciales de la democracia, pero diversas en la concepción de los medios adecuados al fin de consolidar esa nueva conquista contra el espíritu despótico.

Postulado desde el gobierno el colejialismo integral, las oposiciones parecieron coincidir, sin concretarlo, en la adopción del sistema parlamentario. Combatidos uno i otro con extraordinaria vehemencia, la solución nacional pareció alejarse una vez más hasta el momento en que la Convención Nacional Constituyente, previo acuerdo patriótico de los partidos políticos, decidió la adopción de las bases definitivas de la reforma.

El colejialismo integral, que alguna vez prestijara en el parlamento chileno el senador señor Irarrázaval como límite a todas las aberraciones de un réjimen que restauraba en su concepto personalísimo «toda la omnipotencia i absolutismo de los Reyes de España que nos rijieron durante la colonia» era resistido porque se creía ver en él la erección subrepticia de un nuevo poder personal i el término de la República en una reedición histórica de la primera república francesa. Napoleón o Cavaignac eran la fórmula personal del sistema. El parlamentarismo era combatido con las comprobaciones de la historia, que aseguraban a los parlamentarios, escepcionalmente inquietos i combativos, la posibilidad de organizar un nuevo deporte: el de derribar Ministerios, inconsistente con las exigencias orgánicas de un país en proceso de transformación i que reclama con imperio continuidad en el gobierno i una más intensa acción técnica de los parlamentos i una efi-



ciencia política en los partidos que sólo puede haber una disciplina que repugna el réjimen parlamentario.

Una buena intención patriótica limó asperezas i acortó distancias i la República vió al fin abierta la sucesión del viejo réjimen. Cinco fueron los herederos testamentarios del Presidente a la manera de 1830 i luego que se reintegró al pueblo los atributos de su soberanía indeclinable que le fueron desconocidos o espropiados sin indemnización en los días sombríos de la tiranía: Presidente de la República, Consejo Nacional de Administración, Gobiernos Departamentales, Ministros, entes autónomos.

Los departamentos conquistan la soberanía política i la autonomía administrativa que les fuera negada en 1830 bajo las sugestiones de la Constitución rivadaviana; los Ministros dejan de ser refrendadores de la voluntad presidencial para adquirir un título constitucional al ejercicio de determinadas funciones de gobierno entre las que he de destacar, por su significación dentro de nuestras prácticas políticas, la de proponer el nombramiento o destitución de los empleados públicos i ven asegurada su independencia con la reserva de sus posiciones parlamentarias; los grandes organismos industriales i técnicos, sospechados bajo el imperio de la Constitución de 1830 de constituir con su personal la fuerza dócil a la voluntad presidencial para desvirtuar el rol democrático del sufragio, ganan su autonomía en términos que importan la derogación de sus leyes orgánicas en la medida que dan al Poder Ejecutivo otra intervención en sus actividades que designar los miembros de los Consejos Directivos

que las leyes no declaren electivas, destituir las con venia del Senado, ser juez de las protestas que originen sus elecciones, apreciar las rendiciones de cuentas, disponer las acciones competentes en caso de responsabilidad i entender en los recursos administrativos según las leyes.

Ello bastará a la definición política de la reforma. La magistratura denunciada ante la historia por una no siempre cierta culpabilidad de todos los desastres nacionales, porque si de ella se esperó siempre todos los bienes i todos los males, aquellos parecieron mezquinos i éstos insufribles, aunque fueran el signo de una relativa incapacidad jeneral para el gobierno propio; esa dignidad gubernamental que alguien concibiera en mi país como un pulpo monstruoso que oprimiera i ahogara con sus diez i nueve brazos a la República, perdía ya, por la dispersión de las fuerzas electorales de la burocracia, los recursos ilícitos de influencia que se suponían el sostén de las dinastías presidenciales por su acción decisiva en la composición de los parlamentos electores. Pero parecería que el país, fatigado de personalismos, hubiera escuchado, reeditada por su propia historia, la palabra con que Anacharsis Cloots aleccionaba, desde la guillotina, a la multitud: «pueblo, cúrate de los individuos!»

I entonces mutiló aquella inquietante magistratura ya despojada de sus más peligrosos recursos i dió parte sustancial de sus poderes constitucionales al Consejo Nacional de Administración, integrado orijiniariamente por seis miembros del partido de la mayoría i tres de la minoría i renovable por terceras partes cada dos años en elección directa con

atribución de dos titulares i sus respectivos suplentes al partido de la mayoría. Al viejo réjimen de los gobiernos de partido sucedía así, en la jestión de los intereses públicos una efectiva coparticipación de las fuerzas históricas que riñeran sus antagonismos en todo el curso de nuestra vida autonómica, bastante a producir el apaciguamiento de los espíritus, restando a la vida política nacional la aspereza inquietante de los estremismos irreductibles, i en ocasiones injustas, que mantuvieran, hasta hace un cuarto de siglo, la angustia permanente de la guerra civil i obstaran siempre a la labor constructiva de los gobiernos civiles.

La doctrina constitucional estaba lejos de contrariar esa solución política del pleito histórico entre el pueblo i sus gobernantes.

Ese Consejo Nacional, que no se parece al de la Constitución Chilena de 1833 i que Balmaceda quería suprimir; que tampoco es el igual del que organizan las constituciones de Colombia de 1886 i suprimió la reforma de 1905, Costa Rica, Ecuador (1906), Guatemala (1887), Bolivia (1871), Venezuela (1909), tiene toda la dignidad institucional de un poder de gobierno i traduce, en nuestro derecho positivo, una ampliación feliz de la fórmula histórica de Montesquieu. Es el nuevo poder que surge en la historia para el ejercicio de poderes de administración para los que no parece ofrecer límites el creciente intervencionismo del Estado en múltiples formas de la actividad social. Estudiando la dinámica gubernamental yo he escrito en alguno de mis libros que, en el ejercicio de la función administrativa pueden verse dos situaciones, en cuanto al grado

de discrecionalidad dentro de la cual el Poder Ejecutivo lleva a término funciones de gobierno. En un primer caso—no es el más jeneral—el Poder Ejecutivo administra dentro de la lei, no como norma sino como límite, i sin perjuicio de dictar normas para el mejor ejercicio de esa función. Dentro de los límites de la lei—como el lejislador, sometido a prescripciones constitucionales—la acción independiente del Poder Ejecutivo es incontestable i las normas que él establece tienen la misma fuerza obligatoria de las leyes.

En un segundo caso—comprensivo de mayor suma de actividades gubernamentales—la función administrativa se desenvuelve ampliamente dentro de los solos límites que determinan las leyes orgánicas. En este sentido la acción del poder que administra es tan libre como la del lejislador i nada, jurídicamente, permite establecer una distinción precisa entre estas dos categorías de actos. Tanto unos como otros constituyen normas jurídicas, preceptos de carácter jeneral e impersonal, de igual fuerza obligatoria e igualmente sujetas a interpretación judicial.

Esta constatación lejitima la creación del Poder Administrador, heredero del Ejecutivo histórico, para la función de limitar, por la deliberación, un poder personal, discrecional i arbitrario.

Queda así, finalmente, dispersa una prerrogativa que hiciera de los Presidentes de la República monarcas electivos i a término, con poderes discrecionales de administración i de gobierno. I satisfecha la previsión axiomática de Laveleye: cuanto más simple es un réjimen político más se acerca al abso-

lutismo; por el contrario, da tantas más garantías a la libertad cuanto más complicado es.

En esa redistribución de poderes de gobierno la Presidencia de la República es siempre el órgano supremo de representación nacional en el interior i en el exterior i en ese concepto le corresponde la dirección de las fuerzas que, en un país de hombres de trabajo i pacifista por irreducible vocación nacional, afiancen el orden en el interior i la respetabilidad i seguridad nacional en la sociedad de las naciones. Es siempre la expresión personal de la soberanía ante todos los pueblos de la tierra. En ese doble concepto son suyas las funciones de administración que reclaman, por su propia naturaleza, unidad de dirección i rapidez en las determinaciones. Son ellas: las de policía (Ministerio del Interior), Guerra i Marina i Relaciones Exteriores, con sus Ministerios respectivos. Ello da al país la certidumbre de que, sin peligro para las libertades públicas, la vinculación de intereses i de afectos en el exterior, la paz interior i la dignidad de la República en todo caso son la inquietud única de un hombre de gobierno, guardián celoso de los prestigios nacionales. Ese Presidente no habrá de defraudar en ningún caso, sin deshonor i sin responsabilidad, las voluntades nacionales. No puede declarar la guerra sin previa resolución de la Asamblea Jeneral i mientras fuere posible el arbitraje que asegura el imperio de la razón i la cordura sobre las pasiones colectivas i los trágicos imperialismos gubernamentales. Tampoco puede adoptar medidas prontas de seguridad, a reserva, en todo caso, de la libertad personal, sin dar cuenta de ellas, dentro de las veinticuatro horas

ciaria o que se relacionen con el comercio internacional i preparación del Presupuesto Jeneral de Gastos, debe requerir la opinión del Presidente de la República. Este contestará dentro del término máximo de diez días, considerándose la falta de contestación dentro de ese término, como espresión de conformidad. En el caso de que el Presidente espresara su disconformidad, el Consejo podrá llevar adelante su iniciativa siempre que ésta sea apoyada por los dos tercios de sus miembros.

Previene además la Constitución reformada la intervención necesaria del Consejo Nacional en las actividades de los demás órganos del gobierno, asegurándole una igual posición institucional frente al Parlamento que al Presidente de la República sin perjuicio de reconocer a los miembros de aquel el derecho, mediante autorización del mismo, de asistir a las deliberaciones parlamentarias e intervenir en ellas, en colaboración con los Ministros o para defender sus puntos de vista individuales. Propone al Ejecutivo unipersonal en terna los candidatos entre los que deberá elejir en cada caso los Jefes de Policía i opina respecto de todo tratado antes de que sea suscrito por el Presidente. I es suyo también el derecho de apelar ante la Asamblea Jeneral de las decisiones de las Asambleas Representativas Departamentales que crean o modifican impuestos.

Tal es el réjimen ejecutivo que hemos creado en el Uruguai mediante el sufragio de los grandes partidos históricos i como medio institucional de afianzamiento de las libertades públicas i de una más eficiente técnica gubernamental. En 1921, desde

al Consejo Nacional i a la Asamblea Jeneral i sin estar a lo que éstas resolvieren.

Precisadas así las funciones de los demás institutos gubernamentales de la administración nacional, es fácil determinar la hijuela del Consejo Nacional de Administración en la sucesión de la Presidencia que organizáramos en 1830 sobre un modelo continental i aprovechando, en modo especial, de la esperiencia i de la ciencia de vuestros primeros constituyentes.

Corresponde al Consejo: todos los cometidos de administración que espresamente no se hayan reservado para el Presidente de la República o para otro Poder, tales como los relativos a instrucción pública, obras públicas, trabajo, industrias i hacienda, asistencia e hijiene; dar cuenta instruída a la Asamblea Jeneral de la recaudación de las rentas i de su inversión en el último año; preparar anualmente el Presupuesto Jeneral de Gastos; dictar las providencias necesarias para que las elecciones se realicen en el tiempo que señala la Constitución i para que se observe en ellas lo que disponga la lei electoral, sin que pueda, por motivo alguno, suspender elecciones ni variar sus épocas sin que previamente lo resuelva así la Asamblea Jeneral.

En lo que respecta a los asuntos de su dependencia le corresponden también todas las facultades i deberes que son de cargo del Presidente de la República en materias de su competencia i con las mismas limitaciones a ese respecto establecidas.

Finalmente, en los casos de iniciativas de leyes sobre creación o modificación de impuestos, contratación de empréstitos, circulación monetaria o fidu-

mi banca del Senado, i luego de dos años de esperiencias, realizadas en las condiciones políticas más desfavorables por la oposición radical de tendencias entre las dos ramas del Poder Ejecutivo i la ajitación de nuestra vida pública provocada por el quebrantamiento de la más vigorosa agrupación histórica, me fué dado señalar las deficiencias de aplicación del sistema i proponer enmiendas tendientes a consolidar el nuevo instituto al determinar que el Consejo Nacional de Administración procedería, en las materias de su competencia por vía de reglamentación i de decretos jenerales de administración que servirían de norma para los actos de ejecución i decisiones particulares que serían de cargo de los Ministros.

Dos años más tarde, haciendo honor a vuestra jentileza que reclama de mí mi pequeña verdad acerca de la nueva organización institucional de mi país, yo debo decir que el tiempo no ha borrado uno solo de los términos en que fundara mi proyecto de enmienda constitucional. Afirmé entonces, i hoi lo repito desde esta alta cátedra que lo fué de América con Huneus i sigue siéndolo con Alcibíades Roldán, que la experiencia inicial del nuevo réjimen de gobierno si está lejos de colmar ampliamente las esperanzas de quienes entendieron crear un organismo perfecto para la acción ejecutiva, libre de todas las fallas del presidencialismo, capaz de asegurar, por la deliberación minuciosa de todos sus actos, una administración más acertada i mejor garantida i, sobre todo, menos personal, i lo suficientemente ájil i afirmativa para que la ejecución no sufriera de la lentitud, de la pereza funcional que la doctrina

del Derecho Público pone de su cargo como vicio del sistema, ha estado más lejos todavía de dar la razón a los más irreductibles presidencialistas i a los no pocos partidarios del parlamentarismo que afirmaron la quiebra inevitable del réjimen, la imposibilidad de una jestión bien orientada de los intereses públicos por un organismo en que la oposición de personas e ideolojías habría de crear equilibrios momentáneos de fuerzas para la decisión contradictoria i jeneralmente irresponsable. El balance de las actividades del Consejo Nacional de Administración acusa, a favor de la nueva organización institucional, un saldo apreciable que podría traducirse concretamente, diciendo que, en ese breve lapso de tiempo, el país ha alcanzado conquistas que fueron su más persistente aspiración desde los días primeros de la República i que, para alcanzarlas, ha bastado reducir al mínimum la esfera de acción discrecional de los presidentes: despersonalización del gobierno, orden i previsión en la política financiera, desplazamiento de la iniciativa hacia el Parlamento, contralor administrativo más acentuado i más efectivas garantías para la democracia en la espresión de su voluntad electoral.

Sean cuales fueren las imperfecciones del nuevo réjimen, la incertidumbre de sus primeros pasos, las tentativas para hacerla servir intereses subalternos de círculo político, la lentitud que acreditara para la acción puramente ejecutiva, aquellas ventajas positivas que han derivado de sus actividades iniciales autorizan a afirmar que, si no hemos logrado el mejor de los gobiernos, no por ello podemos desconocer que el réjimen nuevo señala un gran per-

feccionamiento institucional i asegura una más rápida organización de las fuerzas sociales i políticas para la democracia.

No es el caso, pues, de renovar la vieja i áspera querrela ni la erudita controversia sobre ventajas i defectos relativos de formas gubernamentales.

Contra toda tentativa de restaurar un equilibrio institucional que sólo lo fuera en la teoría de la Constitución porque prácticamente sirvió para consolidar gobiernos personales, malos o buenos según la estructura moral de los beneficiados, se insurjiría el espíritu público, la conciencia nacional, ya iniciada en las excelencias del nuevo réjimen i del que ha alcanzado a comprender será ella misma factor, cada día más decisivo, poder eficiente de sujeción i de influencia en materia de administración i de gobierno en medida que sólo habrá de depender de su propia capacidad de organización.

Mi país ha realizado una bella conquista asegurando una más racional jerarquización de los valores de la democracia. El poder arbitrario de la presidencia está virtualmente anulado, su capacidad para el mal estraordinariamente reducida i no habrá ya, en adelante, voluntad despótica capaz de sustituirse, dentro de la Constitución, a la voluntad nacional.

Para no pensar así sería necesario creer que mi país no ha comprendido toda la extensión de la reforma que lo reintegró en la plenitud de su soberanía i que sea posible que hombre alguno funde en su poder constitucional de director de la fuerza pública, una política homicida que lleve a la anulación de ese poder concurrente que contaría en todo

caso con el fuerte apoyo de las minorías parlamentarias i el más fuerte de las resistencias nacionales contra el nuevo cesarismo.

Frente, pues, a la posibilidad de que resurjan, por lei de atavismo, vocaciones cesáricas en quienes alcancen el honor de la primera magistratura de la República, el país, por primera vez en su historia, piensa que cuenta con un nuevo órgano de resistencia institucional i de defensa esforzada de la dignidad i los prestigios de la democracia i se libra, sin mayores inquietudes, al afán de multiplicar la riqueza pública i de acrecentar valores necesarios al progreso jeneral.

Eso sólo bastaría para acreditar la superioridad del nuevo réjimen. No es pequeña conquista ni pobre enseñanza en esta América nuestra que se formó de dictaduras i de revoluciones, que ya en mi país los hombres de trabajo se levantan cada mañana sin la inquietud de cual será la novedad que les reserva la prensa como resultado de las vijilias de sus presidentes. Para orgullo nuestro hemos consumado la reacción de la democracia contra los gobiernos paternales i contra las mayordomías convulsivas o estravagantes.

Pero no estimo que el éxito inicial de la reforma sea, sin embargo, suficiente para que, olvidados de las previsiones de la cátedra i de las enseñanzas de la historia, intentemos las soluciones integrales que personalmente resisto en cuanto importan desconocer la diversidad sustancial de los actos ejecutivos i de administración. En mi concepto la verdad institucional está en el réjimen que hemos adoptado en mi país siempre que le demos la perfección formal

necesaria para que la división del Ejecutivo responda, de manera menos empírica, a la distribución esencial de los actos que habrá de realizar cada uno de sus órganos.

Para mí esa división se funda en la comprensión, imperfecta todavía, porque fué desvirtuada por factores de orden político que decidieron el reparto de las competencias, de aquellas diferencias orgánicas.

Para asegurar todos los beneficios de lo que es, en mi opinión, división racional de poderes en estado de más perfecta definición o para alcanzar todas las finalidades perseguidas en los días primeros de la lucha por la reforma, será necesario dar nuevos perfeccionamientos al nuevo instituto de nuestro derecho público, aprovechando de la experiencia de cuatro años para hacerlo más adaptable a las conveniencias institucionales del país i a la especialidad técnica de los servicios que llena.

En oposición al régimen presidencial, el ejercicio de la función administrativa se ha realizado con la garantía máxima del debate amplio, contradictorio, formándose así una voluntad impersonal i más reflexiva, para el cumplimiento de finalidades de gobierno que se asemejan más a la jestión de un Parlamento que al mandato ejecutivo de un Presidente.

Pero ha sido consecuencia inevitable de una división empírica de los viejos poderes presidenciales, de la división por el reparto de Ministerios i no en consideración de la especialidad sustancial de los diversos cometidos de gobierno, que se ha deliberado, acaso, con exceso sobre actos de ejecución i se ha sometido a deliberaciones intermitentes,

prolongadas en demasía, por obra de lo primero, convertido en obstáculo, las soluciones posibles para situaciones administrativas que reclaman decisión más rápida.

Coincido, en esta apreciación, con quienes anotan en el debe del nuevo organismo lentitud para las resoluciones i una relativa incertidumbre para encarar los problemas complejos de gobierno, aún los relativos a la extensión de las propias competencias.

Pero, lejos de atribuir esos defectos al sistema en sí mismo, considero que esa imprecisión i ese abandono de cuestiones fundamentales de orden institucional después de deliberaciones prolongadas que acusa, en ocasiones, la acción inicial del Consejo, son el resultado de aquellos empirismos de que hablara i que pueden ser corregidos mediante una más racional organización de competencias.

El Consejo debe ser órgano esencialmente deliberante i, para que lo sea en la medida que al país conviene, se hace necesario quitarle intervención en los actos de pura ejecución i en los actos particulares de administración. Verdadera Cámara para la sanción de disposiciones jenerales, normativas de la administración pública, para la creación del sistema necesario de reglamentos e instrucciones que, con acierto, la doctrina ha llamado legislación suplementaria, no podrá llenar cumplidamente esos cometidos si tan altas funciones son, día a día, interrumpidas para autorizar actos de inferior entidad, nombrar auxiliares i porteros, acordar jubilaciones i pensiones legales o desestimarlas, expedir órdenes de pago, sea cual fuere el monto adeudado, suspender empleados, acordar licencias, resolver, en fin, asuntos

que serían, lógicamente, de la competencia de los Ministros como jefes de servicios administrativos i que podrían ser realizados por ellos con el consiguiente desconjestionamiento del Consejo Nacional i sin perjuicio de su intervención ulterior por vía de avocación o apelación, siempre excepcional.

El constituyente de 1917, no obstante el vicio esencial de su plan de división del Poder Ejecutivo, intentó trasformar también la institución ministerial ampliando los cometidos constitucionales de los viejos Secretarios de Estado i determinando materias de su privativa competencia.

La reforma que traduce el artículo 113 de la Constitución nacional ha sido virtualmente malograda.

La determinación legal de la extensión de esas reducidas atribuciones es peligrosa de hacer porque no es posible saber hasta donde creeriase autorizado a proceder el Parlamento en razón de una delegación de poder constituyente.

La reglamentación administrativa adolecería del defecto contrario. Ningún poder de gobierno es naturalmente inclinado a reducir sus potestades discrecionales i la historia acredita que, todos ellos tienden, por impulso orgánico, a hacerlas crecer a espensas de los poderes jurídicamente sus iguales en el ejercicio, por delegación, de funciones de la soberanía. I una entidad como la de los Ministros, que no alcanza igual dignidad constitucional, no puede, lógicamente, esperar su desenvolvimiento por acto espontáneo de aquel poder de gobierno a que está subordinado.

Para responder, pues, a las lecciones de la espe-

riencia i satisfacer una aspiración patriótica de perfeccionamiento de las instituciones políticas, se hará necesario ampliar la obra constituyente de 1917, precisando i estendiendo las competencias ministeriales, abandonándoles la provisión de los empleos públicos conforme a las bases jenerales de un estatuto de los funcionarios a dictarse, que determine las condiciones mínimas para el ingreso a la administración pública i las reglas necesarias para garantizar el ascenso de los funcionarios meritorios. Todo ello sin perjuicio de la apelación para ante el Consejo Nacional, previo a todo recurso judicial por lesión de derecho.

Ello habría de bastar para que el país beneficiara de la eficiencia integral del nuevo régimen, del que se puede decir, como el más juicioso de los elojios, que, si no es superior a la mejor de las presidencias siempre lo sería, aún siendo malo, a una mala presidencia. Que si aquel puede ser estéril por incapacidad jeneral de sus miembros o por irreductibles antagonismos de tendencias i de opiniones, una mala presidencia es siempre una inquietante amenaza para las libertades públicas libradas a una jestión personal irreflexiva e indigna.

Tal es nuestra obra de reformadores. Hemos ganado con ella la certidumbre de que el pueblo es, efectivamente, la primera magistratura de la democracia i si no podemos decir que nuestra fé en el régimen es abonada por la ajena esperiencia i nada nos diera para ello la sabiduría de los demás pueblos de la tierra, reiteramos, en cambio, la afirmación orgullosa de que es nuestro régimen, el que más conviene a los desenvolvimientos actuales de nuestra

vida política i que, adoptándola, hemos ahogado muchas aspiraciones ilejítimas i obsta do, para siempre, al restablecimiento de viejas prepotencias que nos avergonzaran.

I por ello mismo no arriesgamos la paz pública, como la ciudad de Cirene, a la que Platón diera una Constitución perfecta, emanada directamente de la equidad, pero que tenía el defecto de fundar la anarquía porque había olvidado las tradiciones de la ciudad i la fisonomía moral de los gobernados.