CAPÍTULO TERCERO

PODER EJECUTIVO

I

NATURALEZA DEL PODER EJECUTIVO

SUMARIO. — Definicion. — Su organizacion en las monarquías hereditaria y electiva. — En las repúblicas. — Su carácter genuino.

Llámase Poder Ejecutivo la institucion encargada del cumplimiento de las leyes y de presidir conforme á ellas la marcha de un Estado. Esta institucion, destinada por su *naturaleza* á ser un organismo difundido por todo el país, debe tener un jefe que dé unidad á la administracion y sea el centro de accion y el regulador de las funciones sociales. Los elevados destinos de este jefe le hacen considerar como á un soberano, y la suma de los poderes que ejerce puede facilitarle su dominacion; debe estar, pues, incapacitado para convertir en su propio provecho la suma de autoridad que se le

confía; y hé allí, el por qué ha de ser variable y alternativo, despues de un corto período.

En las *monarquías*, el jefe de la administraciones un soberano con el título de Rey, Emperador, Gran Duque, ú otro; su cargo es pepetuo y su orígen la ley de sucesion: la corona se trasmite como un legado al sucesor determinado por la ley, que por lo regular pertenece á la familia reinante, que constituye la *dinastía*. En algunos países son indistintamente llamados los varones y las mujeres, atendiendo solo á su entroncamiento; en otros, como en Francia, exclúyese á las hembras, á usanza de los Galos *Sálicos*, cuyo nombre lleva la ley de exclusion. Cuando á la muerte ó abdicacion del monarca, está de menor edad el príncipe heredero, se encarga de gobernar en nombre suyo un *regente*, ó bien un consejo de regencia, que se reviste durante la minoría de todas las facultades del monarca. En faltando los expresamente llamados por la ley, suele ser nombrado el soberano por el pueblo, á cuyo acto se dá el nombre de *aclamacion*.

En las monarquías electivas, el monarca es elegido por el pueblo ó la nobleza; y algunas veces, la designacion de sucesor se hace durante el reinado del actual gobernante para evitar cualquiera conmocion popular, ó peripecia política.

En las *repúblicas*, el jefe, que de ordinario se titula presidente, es elegido por el pueblo, su duracion es corta y tiene responsabilidad. Bien pudiera establecerse una República de modo que el Presidente fuera

irresponsable y aun perpetuo, organizando hábilmente el consejo de ministros; lo cual prueba que ni la perpetuidad ni aun la irresponsabilidad, son esencialmente contrarias á la república; pero, la buena política exige que la division é independencia de poderes, carácter distintivo de la república, esté acompañada de la alternabilidad y responsabilidad.

El Ejecutivo, sea cual fuere la forma de Gobierno, no ejerce su poder por sí mismo, sino en nombre de la Nacion, que como libre y soberana tiene el derecho propio de gobernarse : cual elige y autoriza á algunos ciudadanos para formular la ley, debe elegir y autorizar tambien al Ejecutivo, encargándole la realizacion de aquella ley. El orígen del Ejecutivo está, pues, en la misma fuente de donde emanan los demás poderes públicos, en la eleccion del pueblo : donde el Gobierno manda en nombre propio y no es constituido por el sufragio, directo ó mediato, se desnaturaliza el órden racional de las cosas y se falsea la soberanía nacional. Estos principios se realizan de lleno en la república; las monarquías tienen que apelar á la ficticia hipótesis del consentimiento del pueblo expresado por su obediencia; solo Napoleon III ha querido recibir sus poderes directamente del pueblo francés [1].

Esto se escribió en 1856.

II

ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO

SUMARIO. — Las atribuciones de este poder deben emanar de su mision especial. — Facultad de expedir decretos y reglamentos. — Direccion de las relaciones externas. — Inversion de los caudales públicos. — Orden interior. — Nombramiento de funcionarios subalternos. — Su accion respecto de los otros poderes.

La mision del Poder Ejecutivo es la realizacion de la ley; todas las *atribuciones* que la Carta le designe deben estar por consiguiente en armonía con este principio. El Poder Ejecutivo tendrá, pues, facultad para expedir decretos y disposiciones reglamentarias que faciliten el cumplimiento de las leyes; cultivar las relaciones internacionales, celebrando los tratados y estableciendo los ministros públicos que fueren necesarios; recaudar los impuestos, é invertir los caudales de la Nacion en su destino peculiar; cuidar del órden público, de la buena administracion de justicia y de la regularidad en la accion de los Congresos; disponer de la fuerza armada; nombrar y remover á los funcionarios de su dependencia; tomar parte en la formacion de las leyes, presentando sus proyectos é ilustrando el juicio de la Cámara en las discusiones; y manifestar los inconvenientes que pueda ofrecer en su realizacion una ley inadaptable ó prematura. Ocupémonos de justificar semejantes atribuciones.

Encargado el Ejecutivo del cumplimiento de las leyes, no podria alcanzar su objeto sin la *facultad de expedir los reglamentos, decretos* y *disposiciones* necesarias. No se crea por esto que legisla, pues la facultad del legislador consiste en declarar privativamente un derecho, en crear, por decirlo así, los derechos sociales; y el Ejecutivo nada nuevo declara, asegura y no mas el cumplimiento de una ley sancionada: sus reglamentos y decretos deben estar subordinados á la ley y reducidos á establecer el modo y forma de realizarla; en cuanto se aparte de este sendero traslimita su poder, se excede en sus facultades. El decreto es la ordenacion del cumplimiento de una ley, el reglamento establece el modo y la forma de cumplirla, las órdenes y demás disposiciones se refieren á asuntos subordinados y circunstancias necesarias para el mejor cumplimiento de las leyes.

La mision del Ejecutivo le exige tambien el cuidado de la *tranquilidad pública:* es el poder central y regulador, y mal puede regular la marcha de la Nacion sin sostener la armonía social, sin guardar y protejer los derechos de la sociedad y de los ciudadanos. Está, pues, en el deber de *conservar el órden y la paz*, funcion difícil y peligrosa, con la cual suelen cohonestarse los mas flagrantes atentados. Pero, ello es que debe realizarla el Ejecutivo, y con preferente cuidado y esquisita solicitud; y como el elemento del órden, el medio conducente á conservar la paz, conjurar las revueltas y

enfrenar á los criminales es la fuerza armada, debe tenerla á su disposicion.

Mas, no ha de limitarse únicamente á la parte negativa de impedir los ataques y mantener la paz; su destino es positivo y mas elevado, su accion debe extenderse tambien á la proteccion y fomento: que la tranquilidad de un pueblo no sea estéril, que no sea la paz de los sepulcros, sino la armonía en el desarrollo de su vida, la regularidad en su marcha por la via de su perfeccion y felicidad.

Para llenar tan alto destino y que las necesidades públicas sean oportunamente satisfechas, el Gobierno debe *administrar la hacienda nacional*, cuyos caudales han de ser económicamente aplicados, conforme á la ley de distribucion, llamada *presupuesto*; y á fin de que nunca falten fondos seguros y los impuestos no sean demasiado gravosos, esto es, para conservar y fomentar la Nacion con el menor costo posible y sin grandes sacrificios de los ciudadanos, el Ministro de Hacienda, que conviene sea escogido entre los mas distinguidos financistas, estará en el deber de estudiar y presentar á la Asamblea su plan de hacienda, basado, no sobre no gastar, que tan mezquina idea es indigna de un hombre de Estado, sino sobre gastar con provecho del público y sin mayor gravámen de los ciudadanos: los gastos inútiles son una inmoralidad, un punible despilfarro; los ahorros mezquinos, la avaricia y empobrecimiento de la Nacion; los impuestos onerosos, sobre injustos, oprimen y se

hacen odiosos : debe gastarse siempre lo necesario, con oportunidad y provecho, y conseguirlo á poco esfuerzo y con seguridad. Este ministro debe tambien presentar al Congreso la cuenta documentada de los gastos públicos, para su exámen y depuracion.

Corresponde igualmente al Gobierno la facultad de *nombrar y remover libremente á los empleados de su dependencia :* ellos son los órganos de que se vale para cumplir sus deberes y llevar la vida á todos los pueblos de la Nacion; y si no los escoge á su satisfaccion, queda expuesto á continuos desconciertos ; esto sería privar á la voluntad del auxilio de los brazos, exigir un fin alejando los medios, nuestra Constitucion [1] adolece de tan grave defecto, estableciendo el indispensable requisito de la propuesta de las juntas departamentales para el nombramiento de prefectos y sub-prefectos. ¿Cómo ha de imponerse al Gobierno responsabilidad porque las leyes no sean debidamente cumplidas, ó la paz religiosamente conservada en una provincia, si no está en su arbitrio elegir subalternos de su confianza? ¿Puede un arquitecto responder de la solidez y elegancia de un edificio, si no le es dado dirigirlo personalmente, ni emplear operarios á su eleccion? Preciso es que el Gobierno tenga la mas ámplia libertad en el nombramiento y remocion de sus subalternos, si ha de responder del

[1] La de 1856, que fué reformada en esta parte.

órden público y no han de levantarse estorbos á su marcha.

En cuanto á las *relaciones exteriores*, debe cultivarlas con esmero y tino; de aquí, la facultad de nombrar y remover á su satisfaccion los agentes diplomáticos. No decimos que sea árbitro de entrar en relaciones nuevas, ó cortar las existentes; no, eso es atributivo de la representacion nacional : ella debe determinar las potencias con las cuales el país haya de entrar en relacion; pero una vez resuelto, el nombramiento de los ministros públicos atañe al Gobierno, sobre cuya responsabilidad pesa el buen ó mal resultado de las negociaciones : son por lo tanto defectuosas las Constituciones de Huancayo y la actual; aquella, en cuanto restringia la facultad del Gobierno exigiendo la aprobacion del Senado para el nombramiento de los ministros ; y esta, por haber ensanchado con exceso tal atribucion, dejando á voluntad del Gobierno el entrar ó no en relacion con otros países. — Inútil será decir, que respecto de la ruptura de estas relaciones, esto es, de la paz y de la guerra, no corresponde al Gobierno otra facultad sino la de cumpir lo que la Nacion resuelva por medio del Poder Legislativo : podrá únicamente declarar y hacer la guerra, y celebrar tratados de paz cuya aprobacion toca á la legislatura.

Respecto de los otros poderes, debe ejercer algunas *facultades conservadoras.* — Moderará al Judicial : requiriéndolo para la pronta y exacta

administracion de justicia, ordenando el enjuiciamiento de los jueces acusados de algun delito y cuidando de que los magistrados reunan las calidades prescritas por la ley. — Moderará al Legislativo: haciendo observaciones, exponiendo los inconvenientes que pueda ofrecer la ejecucion de la ley.

III

VETO

SUMARIO. — Orígen y fundamento del veto en la monarquía. — Su modificacion en la república. — Aplazamiento de las cuestiones. — Disolucion de las Cámaras apelando al pueblo.

En las monarquías la facultad de objetar se llama *veto,* del verbo latino *vetare,* prohibir; y consiste en que el monarca no puede ser obligado á cumplir la ley, ó bien tiene facultad de oponerse á su ejecucion, como sucedia con los tribunos de la antigua Roma. Es una consecuencia lógica del sistema, porque el monarca tendria, ó que abdicar, ó que envilecerse, ó violentarse para cumplir una ley contraria á su honor, ó convicciones. El veto, primitivamente fué absoluto, reliquia del poder omnímodo de los reyes; y visto que se podia emplear, y con efecto se empleaba, para impedir la promulgacion de leyes favorables á los intereses del pueblo y enderezadas á desarraigar algunos vicios de la administracion, redújose á temporal ó

suspensivo, como si se dijera, que el monarca tiene derecho de no cumplir la ley durante cierto tiempo, El veto temporal, si bien no cierra completamente la puerta á las reformas, entorpece los progresos y mejoras sociales aplazándolas indefinidamente á juicio del monarca, vicio inherente al sistema Monárquico.

En la república, se reduce esta facultad á la manifestacion de los motivos que impiden al Ejecutivo hacer promulgar y cumplir la ley: la Cámara debe reconsiderar el asunto; pero tiene libertad de aceptar las observaciones, ó permanecer inflexible; y en este último caso, el Ejecutivo queda obligado á poner el *cúmplase*. Si tal prerogativa no ha de ser una ilusion, necesario es que la inflexibilidad no se resuelva con la simple mayoría de las votaciones ordinarias, sino con otra mayor y mas considerable, como dos tercios de la del total de votantes, pues bien se concibe, que habiendo pasado un proyecto por mayoría absoluta en ambas Cámaras, rara vez podrá ser modificado ó abrogado si basta la misma mayoría con que se votó primitivamente. Nuestra Constitucion actual es en esta parte defectuosa, y puede decirse que ha anulado una de las mas preciosas garantías del Gobierno, exigiendo para los casos de inflexibilidad igual mayoría que para las votaciones comunes[1].

Para evitar el conflicto que pudiera sobrevenir

[1] Vicio que subsiste tambien en la de 1860.

alguna vez al país por la inflexibilidad de un Congreso caprichudo y reacio, convendria acordar al Ejecutivo para ciertos casos graves, la facultad de objetar *apelando* á la próxima legislatura, que renovada en parte y con mas calma y meditacion, pudiera discutir de nuevo y decidir definitivamente. Hé aquí una especie de veto suspensivo, que templaria el ardor de los Cuerpos legislativos y prestaria una égida segura al Gobierno y al país. Tiene el defecto de aplazar alguna vez una disposicion del momento; pero asegura en cambio la tranquilidad pública; y á fin de evitar los abusos del Gobierno, deberia establecerse que semejante apelacion no pudiera efectuarse sino con acuerdo unánime del Consejo de ministros, cuya dimision se haría efectiva, en caso de ser adversa la resolucion del asunto. Bien se comprende que el Ministerio no querria propinar este remedio heróico, sino en cuestiones muy graves y trascendentales.

En las monarquías tiene el Ejecutivo, á mas del veto y la iniciativa, la facultad de *disolver las Cámaras* ántes del tiempo designado en la Carta para su receso. Acontece muchas veces que la discusion toma un jiro tan grave y delicado que podria producir una explosion, si no se aplicara pronto remedio; el veto llegaría demasiado tarde, cuando ya la sancion de una ley pudiera causar una insurreccion en el pueblo y conmover el trono. Tal prerogativa, fundada en la urgencia de salvar un peligro inminente, no la encontramos incompa-

tible con el sistema democrático, por mas que á primera vista se hiera la susceptibilidad del republicanismo exaltado. En efecto, puede suceder que el Congreso entre en lucha abierta con el Gobierno, y discuta con toda la efervescencia del espíritu de partido una ley, ó una disposicion vejatoria y alarmante contra el Ejecutivo : esa ley no llegará desde luego á ser promulgada, que está allí la facultad de objetarla; mas, puede complicarse la situacion de tal manera, que la aprobacion del Congreso, rodéandola de prestigio legal, produzca un cataclismo político, un levantamiento popular, que turbe la pública tranquilidad y ponga en peligro al Gobierno. En estos casos excepcionales y raros, podria el Presidente, con acuerdo unánime del Consejo de ministros, disolver la Asamblea y convocar inmediatamente otra, en que se haga la renovacion constitucional. Esta Asamblea, compuesta de algunos miembros nuevos y libre de las impresiones del momento, decidiria sobre el objeto de la apelacion; y si coincidiese con la anterior, el ministerio presentará su dimision. Indudablemente, algunas veces se aplazará, una reforma útil; pero el aplazamiento es demasiado corto y consulta la tranquilidad pública, moderando oportunamente á las cámaras. ¿Quién puede negar que tambien en el seno de los Congresos se conspira? Y si esto es así, ¿por qué no establecer remedio contra una sedicion, tanto mas temible cuanto que está rodeada de todo el prestigio de la representacion

nacional y cubierta con el sagrado manto de la impunidad? Eso sí, el Congreso que haya de resolver la apelacion no debe ser disuelto, ni por insistir, ó como suele decirse, permanecer inflexible, ni por otra nueva emergencia, por cuanto ejerce las funciones de juez y resuelve la competencia de los poderes en nombre de la Nacion.

Un principio de órden y buena armonía entre los poderes exige tambien que el Ejecutivo *convoque* á las Cámaras y asista á su instalacion y clausura. Esta facultad no es esencial, las Cámaras pueden reunirse y funcionar en las épocas determinadas por la Constitucion, sin necesidad de convocatoria; pero, sería preestablecer el desacuerdo entre los grandes poderes de la Nacion el privar al Ejecutivo de una facultad, que en rigor tiende solo al cumplimiento de una ley y de una ley fundamental. Además, la reunion de los representantes, esparcidos por todo el territorio de la Nacion, requiere auxilios y facilidades que debe proporcionar el Ejecutivo como poder central y mediador; y de aquí, la conveniencia, si no la necesidad, de que expida á la vez la convocatoria y las órdenes sobre la traslacion. En la instalacion debe exponer de un modo rápido y solemne la situacion actual del país y las grandes mejoras ó reformas que pudieran plantificarse : ese discurso, que en lenguaje parlamentario se denomina *mensaje,* debe contener el cuadro sinóptico de la actualidad y el programa político del Gabinete ; y en su redaccion, será breve, elegante y majestuoso.

Suelen asignársele tambien algunas otras atribuciones que, sin ser rigorosamente de su instituto, no pugnan con su naturaleza, tal como el nombramiento de los jueces, etc.

IV.

MINISTROS DE ESTADO.

SUMARIO. — Ministros de Estado. — Su número. — Necesidad y ventajas de un Consejo.

Los *ministros de Estado*, grandes dignatarios de la Nacion, encargados de dirigir mas inmediatamente los ramos especiales de la administracion pública, constituyen en las monarquías el Poder Ejecutivo ; y lo forman así mismo en las repúblicas, haciendo un cuerpo moral con el Presidente, con quien comparten la responsabilidad y el trabajo. Cada ministro debe tener á su cargo el despacho de uno ó mas ramos de la administracion, segun sean su importancia ó desarrollo : en las monarquías hay alguno llamado *sin cartera*, porque no dirige especialmente ningun despacho, pero interviene en todos para dar unidad al Gabinete y suele servir de orador en las Cámaras.

El número de ministerios no es el mismo en todas las naciones, porque esto depende del desarrollo y multiplicidad de los asuntos. No po-