dinem, loco temporique conveniens, utilis, manifesta, nullo privato commodo, sed pro communi civium utilitati conscripta.

Los que han escrito sobre "Principios de legislacion," consignan la diversa nomenclatura de las leyes y las cualidades especiales de ellas; mas nosotros no debemos entrar en esta materia, por creer que es agena del tratado que nos ocupa.

Los nombres de ley ó decreto no son sacramentales; pero si la Constitucion ó el reglamento establece alguna diferencia en las solemnidades que deban preceder á la expedicion de una ú otra, es del mayor interés colocar cada materia en el lugar que le corresponde, para que no el cambio de nombres traiga por consecuencia la ligereza y poca meditacion en la expedicion de las leyes; ligereza que puede ser de fatales resultados.

Por último, los *acuerdos económicos* solo pueden tener lugar para los negocios que pertenecen al régimen interior del Congreso, ó, si acaso, para comunicar las soluciones negativas. Bien se comprende que, si es necesario establecer la diferencia debida entre leyes y decretos, más necesario es observar la diferencia que haya entre estos y los acuerdos económicos.

Iniciativa es la facultad de proponer al cuerpo legislativo el modo de llenar una necesidad pública. El derecho de iniciativa, en el Estado, deben tenerlo todos los ciudadanos, todas las personas colectivas, y los Poderes en que se divide el gobierno; las iniciativas deben pasar al estudio de la comision respectiva para que esta emita su juicio. Algunos establecen diferencia de trámites entre la iniciativa de un ciudadano y la de uno de los Poderes, fundando ésta en el respeto que se merece la corporacion que forma parte del gobierno; pero esta diferencia no debe pasar de cierta esfera, debe ser tan pequeña que no venga á perjudicar la discusion y la expedicion de la ley.

Aceptada una ley ó decreto por el Poder legislativo, es costumbre pasar una copia al ejecutivo para que hago observaciones; es decir, para que exponga los inconvenientes que puede tener en la práctica, y los medios de salvar esos inconvenientes. Esta costumbre es saludable, porque en las esferas parlamentarias no se conocen bien los tropiezos de la administracion; y salvar éstos, además de evitar conflictos, es reducir la teoría á la práctica, acomodando las leyes á los hombres. Pero en las repúblicas, se sigue esta costumbre de un modo tan exacto, que á nuestro juicio, llega á ser ineficaz en muchos casos: el Poder ejecutivo solo está encargado de ejecutar las leyes administrando, y no conoce ni puede conocer los tropiezos de las mismas en materia judicial, porque no está encargado de este ramo; no puede, por lo mismo, hacer las observaciones convenientes á una ley que trate materia judicial. Suponiendo, pues, que el Poder judicial es un verdadero Poder que tiene vida y facultades propias; que está encargado de la justicia y de vigilar la conducta de los jueces, parece que por las mismas razones que se oye la opinion del ejecutivo en materia de administracion, debe oirse la opinion del Poder judicial en materia de justicia. Así se evitarán disposiciones perjudiciales ó inconvenientes, tanto en el ramo civil co-

mo en el criminal; tanto en la organizacion judicial como en la responsabilidad de los jueces.

Obligacion de iniciar leyes. De lo dicho se infiere lo conveniente que seria á la buena administracion pública, imponer la obligacion al Poder ejecutivo y al Poder judicial, de iniciar las adiciones ó reformas que deben hacerse á las leyes vigentes, para que así estén á la altura de la civilizacion (pág. 91), y corrijan ó hagan adelantar las costumbres. Otra cosa que no sea lo dicho, dará el resultado, muy lamentable por cierto, de que en la república federal se apliquen leyes de una república central, ó de una monarquía absoluta, ó de que se tengan como verdades legales cosas que en la esfera científica lo eran hace cien años, aunque no lo sean en la actualidad. Los principios aceptados por las leyes en el ramo económico, en el financiero, en el comercio, en la minería, y en las penas impuestas á los delitos, son una prueba evidente de lo que dejamos dicho, y de los males que se evitarán observando lo que dejamos asentado, ú otra cosa equivalente.

Publicacion. Aceptadas ó nó, prévias las solemnidades debidas, las observaciones que haga el Poder respectivo, se vota la ley definitivamente, y el ejecutivo debe publicarla y mandarla observar. La ley votada bajo este aspecto, es obligatoria para el ejecutivo, y su no publicacion es caso de responsabilidad que debe hacerse efectiva; pero no es ley, ni obliga á los individuos, ni á las personas colectivas ó morales, sino hasta que el ejecutivo la publica por los medios establecidos.

La diferencia que se establece entre la fuerza de la ley publicada ó no publicada por el ejecutivo, es una necesidad para conservar las funciones de cada uno de los Poderes y los medios de comunicacion con el pueblo. Si no fuera así, podria darse el caso de que una ley se publicara por el presidente del Congreso, ó por cualquiera otro, produciendo un trastorno cuyas consecuencias serian de fatales resultados. En tal caso, podria tener lugar una cuestion de verdadero amor propio, que rompiendo la armonía que debe haber entre partes iguales de un mismo todo, produciria el desequilibrio y la nulidad de la institucion que se llama gobierno.

Mas si se establece como principio que un Poder debe respetar las decisiones de los otros, cuando obran dentro del círculo de sus naturales facultades, entónces el ejecutivo publicará la ley, y el legislativo y el ejecutivo respetarán las decisiones judiciales, y el judicial y el legislativo las resoluciones administrativas, produciendo esto en la práctica el trabajo regular del gobierno, aunque en la teoría alguno de los funcionarios no esté conforme con las resoluciones adoptadas.

Leyes retroactivas. Recuérdese por su interés, que la soberanía del Poder legislativo en la expedicion de las leyes, y la de los otros Poderes en el ejercicio de sus funciones, no es la *omnipotencia,* sino que tiene por límite el respeto á los principios aceptados, á las verdades de sentido comun y á los derechos adquiridos; esta diferencia entre *soberanía* y *omnipotencia,* trae la práctica benéfica de que siempre se obre en la esfera ética del derecho, y trae tambien la ventaja de que

una ley no pueda nulificar los derechos adquiridos, ó juzgar los hechos pasados; es decir, que una ley no puede ser retroactiva en ningun ramo.

La prohibicion de que las leyes puedan ser retroactivas, no es un requisito de buen órden, ni una vana solemnidad, nó; es de mucho interés, porque ella garantiza al hombre y á sus propiedades, que son las dos cosas de más estima en la sociedad. Una ley que diera por nulos los matrimonios celebrados conforme á otra ley, ó que estableciera penas para los delitos cometidos, seria el ataque más cruel y más injusto, tanto á los esposos como á los hijos en el primer caso, y á los que estuvieran bajo la accion de la justicia en el segundo: de este modo podria resolverse sobre la propiedad, dejando burlados los derechos adquiridos bajo la fé del legislador, y del órden moral que debe regir en las sociedades; de este modo podria decretarse la pena de muerte ó la expropiacion, para que recayendo *hoy* en determinado individuo se derogara *mañana*. El expediente, arbitrio, rasgo de talento, ó como quiera llamarse, por el que con la mayor facilidad se deroga ó restablece un decreto que á poco tiempo se restablece ó deroga, demuestra, entre otras cosas, perversidad de corazon y poco respeto público; es una especie de retroactibilidad, más repugnante sin duda, porque se cubre hipócritamente; por lo mismo, el legislador debe cuidar de que no se dén estos casos.

Algunas veces se ha querido hacer distincion entre las leyes *resolutivas*, permítase la palabra, y las de *procedimientos*, alegando los interesados respectivos que el principio de retroactibilidad no debe ó sí debe

extenderse á ellas. La materia es difícil, y se presta á diversas resoluciones por las diversas partes que forman una ley de procedimientos; sin embargo, puede decirse que el Derecho público debe reprobar la retroactibilidad en los casos siguientes: 1°, cuando la ley que se deroga estableció derechos á favor de los contratantes ó de los delincuentes; 2°, cuando concedia términos ó solemnidades que favorecen la defensa; 3°, cuando admitia revision, apelacion ó una instancia más. Es posible que los casos nombrados no abracen las dificultades que se presenten; pero en general debe decirse, que si los interesados pueden renunciar, de comun acuerdo, algunas cosas que les favorecen, el juez no puede dejar de observar las que corresponden á él exclusivamente; que si aquellos pueden renunciar algunos recursos y términos, el juez no puede alterar el órden de gerarquía establecido en los juicios, pues siempre que concurran ante una autoridad establecida por la ley, deben aceptar las solemnidades de que no se pueda dispensar la autoridad, porque son de derecho público.

No es posible ni conveniente que el cuerpo legislativo esté reunido siempre *con este carácter;* porque es necesario que las leyes tengan aplicacion para notar así los defectos, y corregirlos, despues de una observacion atenta y meditada; porque la reunion del Poder legislativo distrae á los otros Poderes de sus naturales ocupaciones con perjuicio de la sociedad, y porque es conveniente que los individuos que componen el Congreso, tengan algun tiempo de estudio y meditacion. Despues de algunos meses de sesion es

tal el carácter que domina en los Congresos, que es una necesidad apremiante el descanso: así está uniformemente reconocido por los publicistas, y practicado por todas las naciones que admiten la existencia del Congreso.

Pero si el Congreso tuviese algunas otras facultades, conforme á la Constitucion, á mas de la de expedir leyes, entónces, aunque deje de funcionar como Cámara legislativa, debe continuar en las otras funciones que le están encomendadas: tal seria por ejemplo, si fuese "Tribunal de Cuentas" ó "Tribunal encargado de juzgar á algunos altos funcionarios públicos.

Durante el tiempo en que el Congreso cesa en sus funciones, nombra cierto número de personas, de su mismo seno, que se encargan de tramitar y estudiar los expedientes que quedaron sin resolucion, para que luego que se *abran las sesiones* pueda la Cámara ocuparse útilmente de alguna cosa. Esta reunion se llama comunmente *Diputacion permanente.* Esta *Diputacion,* además, viene á ser el vigilante de los intereses populares, de la forma de gobierno, y debe tener entre sus facultades la de convocar al Congreso, siempre que fuere necesario, para que se ocupe de uno ó varios negocios de interés no dudoso.

Muy conveniente es que el Congreso represente el *término medio de la cultura* del Estado, si no fuere posible que represente el mayor grado de la misma cultura; pero si se diere el caso de que el Congreso represente la ilustracion del Estado *en su menor expresion,* es difícil, casi imposible, que las leyes corres-

pondan á las necesidades públicas, y es forzoso que la marcha del gobierno, en sus tres Poderes, no esté acorde con las exigencias de la sociedad. Los esfuerzos de la prensa y de los buenos ciudadanos deben dirigirse á evitar este último extremo.

Las funciones del Poder legislativo son, sin duda, de mucho interés; pero entre todas se hace notar por su generalidad y materia especial, las que versan sobre las *contribuciones de sangre y de dinero;* ó lo que es lo mismo, sobre el ramo de guerra y sobre los presupuestos. El interés no dudoso de estos, exige que los tratemos separada y especialmente, sin pasar los límites de este tratado; mas como en las págs. 152 y 365 se ha dicho lo posible sobre contribuciones y economía, sin llegar á la ciencia especial, y en la página 360 las precisas condiciones que deben caracterizar el servicio militar, ahora solo se dirá lo conveniente sobre la distribucion de las rentas.

Núm. 4.—*Presupuesto de egresos.*

Dadme el presupuesto de un pueblo y yo os diré el grado de cultura y de libertad que goza. Así dijo el inimitable Castelar el 31 de Enero de 1870, y luego continuó en estos términos:

"Efectivamente, señores diputados, si en el presupuesto hay una gran partida para la casa real, esa partida indica que el pueblo necesita fastuosa tutela; si hay otra gran partida para el ejército, esa partida indica que el pueblo necesita de la fuerza para la obediencia; si hay otra partida para la centralizacion y la burocracia, esa partida indica que el pueblo no puede ó

no sabe cuidar sus propios intereses; y, si hay una partida para un grande clero, indica esa partida que el pueblo necesita de una aristocracia moral retribuida; cualidades todas que pueden dar un pueblo numeroso y grande como el pueblo ruso; un pueblo civilizado y fuerte como el pueblo frances; pero que no darán nunca un pueblo demócrata y libre como el inmortal pueblo americano. »

La cuestion de presupuesto encierra toda la vida de la administracion, satisface las necesidades dando preferencia á las más urgentes, y mantiene el equilibrio que debe haber entre los Poderes públicos, entre la produccion y el consumo, entre la filosofía y la aritmética; un presupuesto, en fin, demuestra la marcha política del gobierno, y revela, sin equivocarse, su ilustracion, sus tendencias y su aceptacion.

Siendo de tan vital interés, su formacion no debe estar encomendada mas que á la Cámara de diputados, porque ella y no mas ella, está al tanto de las necesidades del Estado, supuesto que se forma de individuos que vienen de diversas localidades; porque ella representa, no solo la soberanía de su esfera como Cámara, sino la soberanía de los habitantes del Estado, supuesto que representa á la mayor parte de ellos; porque del carácter dominante que aparezca en el presupuesto, depende el aumento de contribuciones y el fomento de algunos ramos de cultura; porque el cumplimiento de todos los deberes del gobierno y hasta la existencia de los tres Poderes, tienen su lado económico, que está íntimamente ligado con el presupuesto; y en fin, porque si el pueblo forma el erario, es

justo que él lo distribuya. Muy mal hacen, por lo mismo, los que delegan en otro Poder la facultad de formar el presupuesto, de amplearlo ó de restringirlo: los que tal hacen ó pretenden hacer, solo quieren halagar al Poder, y esos halagos no pueden ménos que ser sospechosos; los hombres honrados deben darlos á conocer, y *todos*, siempre que puedan, deben hacer entender, que saben el modo con que distribuyen el erario y el respeto que les merece el bolsillo ageno.

La pobreza del erario es un amago á las fortunas de los particulares. Esta es una verdad que no admite discusion, porque el gobierno debe cubrir los gastos decretados, sacando el dinero de la riqueza comprendida en el Estado; y cuando las contribuciones existentes bajan de cifra, piensa el gobierno, y cree que el pensamiento es natural, imponer una nueva contribucion ó aumentar la cuota de las existentes. Por esta razon, la pobreza del erario alarma á todos, porque todos sin distincion, directa ó indirectamente, tienen que sufrir algo en sus intereses. Permítase una lijera demostracion: al empleado no le pagan, el empleado no paga ni lo que consume ni lo que usa; y el alimento diario, que comprende á panaderos, carniceros y otras cosas, lo mismo que el zapatero, el sastre, el maestro de alguna ciencia y otros industriales, sufren una variacion en sus combinaciones, porque cada uno de ellos viene á ser el centro de otros gastos relativos; lo dicho por una parte; mas téngase presente por la otra, que, los que tienen algo están alarmados, porque esperan dia por dia una nueva contribucion, y así se comprenderá el interés de todos por buscar, por exa-

minar atentamente, cuál será la solucion posible de la situacion.

Es conveniente acostumbrar á la juventud á ver de cerca las necesidades de la sociedad; á examinar, no con desdén, sino con gran cuidado, la prosa de la vida, porque el derecho público no trata de la sublimidad de los pensamientos, de la hermosura de las ideas, ni de los dioses del Olimpo; trata del hombre, de la sociedad con sus faltas y vicios, para llenar unas y corregir otros, procurando adelantar en el camino de la perfeccion. Y los gastos que se decretan; es decir, el *Presupuesto de egresos*, toca inmediatamente con las necesidades de la sociedad, con la prosa de la vida, y debe verse, no con desden, sino con gran cuidado, por más prosáico que parezca.

Parece natural que en un presupuesto de egresos deba hacerse lo siguiente: 1°. *Dividir los ingresos en tantas partes cuantos son los Poderes en que se divide el gobierno.* 2°. Que estas partes tengan su *preferencia* de atencion en el siguiente órden: instruccion primaria y secundaria; caminos y otros medios que hagan fácil el producto y el consumo, funcionarios públicos y empleados; instruccion profesional y otros ramos de cultura; fuerza armada. 3°. Que las economías se hagan en el órden inverso del señalado. 4°. Que en caso necesario las funciones públicas sean desempeñadas gratuitamente. 5°. Que los empleados sean reducidos al número absolutamente preciso.

El órden expuesto supone que cada poblacion ha elegido libremente sus municipios, porque esta eleccion dará por consecuencia la tranquilidad y seguridad

de ellas: tambien supone que el gobierno es el electo libremente por la mayoría efectiva del número de habitantes que tienen este derecho, y que en ningun caso se ha declarado que 5,000 es mayoría de 40,000: este supuesto hace innecesario gran número de fuerza armada, porque no hay á quien oprimir, ni habrá á quien combatir.

Supone igualmente, que el sistema de contribuciones es el más adecuado á la localidad; las cuotas, las menores posibles en razon de las mercancías, no las menores posibles en razon de los gastos que se quieren hacer; la recaudacion la ménos costosa y el manejo el más puro.

Por último, supone que los individuos que son empleados públicos fueron nombrados, *no para darles un vale contra la tesorería*, sino porque saben y quieren desempeñar las labores de su empleo, y que los funcionarios públicos tienen conciencia de su encargo, procuran llenarlo y no están *allí* solo por un rasgo de *habilidad política.*

Si no se dan los supuestos indicados, si el que gobierna se llama opresor y los otros oprimidos; si el que manda es el más audaz; si sobran hombres con la espina dorsal más flexible que un bejuco, entónces todo es inútil.

§ II

Poder Ejecutivo.

Si se observan en general los hechos que refiere la Historia, se verá con verdadera sorpresa que en la his-

toria antigua, un solo hombre ha dispuesto de los negocios que más interesan á los pueblos, quedando á su buena índole la direccion que se diera á los mismos; si á lo expuesto se agrega el muy corto número de personas á que alcanzaba la ilustracion, se comprenderá bien que todos obedecian deslumbrados, las disposiciones de un solo hombre. Posterior á la época que mencionamos, se establecieron, con varios nombres, cuerpos que eran consultados acerca de las necesidades públicas; pero la creacion de éstos era un efecto de benevolencia del que mandara, y no estaba apoyada, como debiera, en la ilustracion de las masas; por el contrario, conservaban por tradicion el respeto profundo al jefe, y no les ocurria el medio ni el modo de sujetar los hechos á unas verdaderas reglas. Mas ahora que se ha reconocido la ciencia del Derecho, todos los hechos se miden por sus reglas, y segun éstas, se deduce si son de aceptarse; esto, por fortuna, es conocido por un gran número de hombres, mayor que en la antigüedad; lo que dá por resultado que no deslumbran los hechos, y que si la fuerza obliga á consentir en alguna cosa, la conciencia de los individuos protesta contra ella.

Resulta de lo expuesto, que el hecho ha quedado sujeto al derecho, y que en la actualidad no basta *que una cosa sea*, sino *que sea como debe ser*; por lo mismo, está aceptado que el rey en las monarquías, es la persona que representa al gobierno, pero que bien puede representarlo otro cualquiera Poder. De aquí la diferencia entre las prerrogativas que se creian naturales al rey y las que se atribuyen al Poder ejecutivo. Antiguamente se decia que era la cabeza del Estado; que como tal debia mandar las fuerzas de tierra y de mar, declarar la guerra, hacer tratados de paz, de alianza, de comercio, nombrar todos los empleados de la administracion pública; y aun en la época presente, algunos países juzgan como preciso y natural, consignar en sus constituciones que las facultades dichas, ó su mayor parte, y hasta la de disolver las Cámaras y poner *veto* á las leyes, es facultad natural del Poder ejecutivo.

Pero si se observa que el gobierno es un todo dividido en tres partes iguales, de las que cada una está encargada de una série determinada de funciones; que cada una de estas partes es soberana en su esfera, y que sus omisiones no pueden ser suplidas por ninguna otra, se deducirá precisamente que en las facultades del ejecutivo no puede estar la de hacer leyes, ni en las del legislativo las de administrar justicia. Consecuencia de lo dicho es, que el ejecutivo solo puede *mantener el órden y la sociedad; protejer las personas y las cosas contra toda violencia;* prevenir la comision de los delitos; ejecutar las leyes tal como están escritas, reglamentarlas si para ello se le ha dado facultad, desenvolviendo su espíritu y jamás nulificándolas; preparar lo conveniente para que se pueda hacer alguna cosa, removiendo los obstáculos que impidan expedir ó ejecutar una ley; en fin, presentar las iniciativas que le aconseje la experiencia, caminando siempre en el sentido de la perfeccion.

Tambien es derecho y obligacion del ejecutivo dar