

CAPITULO XVII.

Del poder ejecutivo.

(Artículos del 75 al 89 de la Constitución.)

Dividido el ejercicio del poder público en legislativo, ejecutivo y judicial, es necesario que el ejecutivo se deposite en un solo individuo, así como es necesario que el legislativo se ejerza por un Congreso ó reunion de individuos diputados para este fin. La ejecucion de la ley debe ser pronta y eficaz. Si la ejecucion fuera discutible, dejaria de ser ejecucion. Si el poder ejecutivo se depositara en varios individuos, dejaria de ser ejecutivo y se convertiria en un segundo poder legislativo: tendria que someterse todo acto á la discusion de esos varios individuos: los votos de la mayoría resolverian; la minoría no se daria por satisfecha, y semejante remedo del poder legislativo importaria una monstruosa confusion de los dos poderes; legislativo y ejecutivo. Estas ideas, que pueden llamarse elementales, hacen que el poder ejecutivo se deposite en un solo individuo, siguiendo tambien las tradiciones del derecho constitucional mexicano.

El artículo 75 dice: « Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Union en un solo individuo, que se denominará: « Presidente de los Estados—Unidos Mexicanos. »

Ya se ha visto ántes que solamente en un caso la constitucion hace partícipes del ejercicio del poder á los secretarios del despacho del Presidente, y ese caso es el de suspension de las garantías individuales.

Adoptado el sistema de elecciones indirectas en primer grado, para elegir los miembros del Congreso de la Union, era consecuente adoptarlo tambien para nombrar al Presidente, y por esto el artículo 76 dispone que: « La eleccion de Presi-

« dente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, « en los términos que disponga la ley electoral. »

Siendo los tres poderes supremos, de eleccion popular, no cabe duda de que la forma de la eleccion debe ser igual para todos, y así lo es. El Congreso es electo por todos los ciudadanos aunque cada uno de sus miembros lo sea por un distrito electoral, porque el conjunto, que es el que forma el poder legislativo, resulta elegido por todos los ciudadanos. Así es, y debe ser el Presidente, en quien se deposita el poder ejecutivo, electo tambien por todos los ciudadanos.

La prevencion de que sea el escrutinio secreto, es una garantía para la libertad de los electores á quienes ha comisionado el pueblo, y para que no haya suplantacion ó falsificacion de la voluntad del mismo pueblo. Son, por lo expuesto, anticonstitucionales todas las manifestaciones con que se hace alarde de votar en los actos electorales por determinado candidato. Esos alardes imponen cierta coaccion á la libertad de los electores, y tal vez con ese objeto se ponen en práctica, aunque no debieran tolerarse en los colegios electorales.

Si la eleccion fuera directa, no habria la necesidad del escrutinio secreto, porque es posible formidar á un número pequeño de ciudadanos; pero no es posible imponer á todos los ciudadanos otra coaccion mas que la que resulte del prestigio individual, de la popularidad de los candidatos. Antes se ha dicho, y es conveniente repetir, que el Congreso constituyente se decidió por el sistema de elecciones indirectas por temor á las falsificaciones de la voluntad del pueblo, y temeroso tambien de las intrigas y extravíos que se han creído evitar con el número reducido de electores y el escrutinio secreto. Y sin embargo, es preciso convenir, por mas triste que sea confesarlo, en que las intrigas, los extravíos y las falsificaciones son posibles en uno y en otro sistema, y en todos los que puedan imaginarse, si en los actos electorales no preside la moralidad de los ciudadanos, si no influye en ellos la moralidad tambien de los candidatos.

El artículo 77 declara, que: « Para ser Presidente se re-

« quiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio
 « de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiem-
 « po de la eleccion, no pertenecer al estado eclesiástico y re-
 « sidir en el país al tiempo de verificarse la eleccion. »

M. de Laboulaye dice, tratando de requisitos iguales deter-
 minados por la constitucion de los Estados-Unidos del Norte:
 « . . . Estas condiciones se explican por sí mismas: la calidad
 de ciudadano natural es muy explicable para evitar que un ex-
 tranjero pueda presidir la República . . .

« Es, ademas, menester tener treinta y cinco años; condicion
 de madurez que se explica satisfactoriamente. »

¿ Por qué se exige la residencia en el país al tiempo de la
 eleccion? Para que esta no recaiga en quien resida fuera del
 país y venga á él semi-extranjero; para que esté al corriente
 de las cuestiones interiores del país; para que se eviten los
 peligros que pudieran ofrecerse, si llegado el momento de re-
 cibir el poder no se hallara en el mismo país el Presidente
 electo; para evitar las influencias extranjeras, que seria posi-
 ble poner en juego en la eleccion, tratándose en ella de algun
 ciudadano que pudiera aprovecharlas, hallándose en lugar á
 propósito para promoverlas ó para ceder á ellas.

La condicion de que no sea eclesiástico el electo es muy
 fundada, porque si para los diputados es conveniente, con mas
 razon lo debe ser para aquel ciudadano que en sí solo ha de
 depositar uno de los tres poderes supremos de la Federacion.

El Presidente, segun el artículo 78, « Entrará á ejercer sus
 « funciones el primero de Diciembre y durará en su encargo
 « cuatro años. »

« Queda por resolver, dice el autor citado, Mr. Laboulaye,
 cuál será la duracion de la presidencia; cuestion de grande im-
 portancia. Si el período es demasiado corto, el encargado del
 ejecutivo no puede tener tiempo para interesarse en la cosa
 pública, dejando el poder en el momento en que podria desem-
 peñarlo mejor. Si, por el contrario, es demasiado largo, le será
 muy difícil dejar el mando, cosa costosa. En tal caso se halla
 amenazada la soberanía del pueblo.

« Es necesario entónces encontrar un medio: dejar á la duracion de las funciones del ejecutivo un tiempo bastante para que el Presidente gobierne, sin que el período sea tan largo que haga suponer á este que es propietario de sus funciones....

« Se presentaron (en los Estados—Unidos del Norte) varios proyectos. Los conservadores, como Hamilton, Madison y los que tenian ménos fé en la democracia, solicitaron que el Presidente fuera nombrado durante su buena conducta ó de por vida. Esta idea aristocrática fué desechada, y con razon. Entónces se propuso nombrar al Presidente por siete años, pero sin reeleccion; propuesta que yo considero buena. Siete años no era un período muy largo, y la no reeleccion ofrecia muchas ventajas. Sin embargo, no prevaleció esta idea: decidieron que la presidencia duraria cuatro años, y que la reeleccion seria indefinida. Cuatro años de funciones, una reeleccion posible como recompensa de la buena conducta del Presidente, y al mismo tiempo la posibilidad para el pueblo de nombrar al supremo magistrado cuando ha probado su mérito, fué la reeleccion que aceptaron los legisladores americanos. Con todo, esa facultad de reeleccion indefinida, incorporada en la constitucion, se modificó de hecho por el ejemplo de Washington.»

A consideraciones de este género se agregaba en México la tradicion constitucional: el período de la presidencia, durante la primera época de la Federacion, habia sido de cuatro años. Y aun el mismo estado revolucionario del país habia hecho que no se pudiera contar con un período mas largo para la duracion de un gobierno. La frecuencia de los *pronunciamientos*, que venian á derrocar al gobierno existente, revelaba la existencia de ciertas causas de fermento que los hacian brotar, y que indican que siente el pueblo cierta necesidad de renovar su gobierno.—La razon de esta necesidad era bien clara: hasta la fecha de la constitucion ningun gobierno habia logrado, ni establecer la paz de una manera sólida y duradera, ni habia tampoco satisfecho las exigencias del desarrollo del país; por tal motivo el instinto popular buscaba la renovacion incesante del poder.

La constitucion fijó, pues, en cuatro años el término de las funciones del Presidente, y no resolvió sobre la reeleccion para dejar la mas amplia libertad al pueblo: prohibir la reeleccion, seria tal vez privar al pueblo: no resolver sobre ella, fué confiar en el buen sentido y en la experiencia del mismo pueblo. Tal vez en la época en que se formaba la constitucion, prohibir expresamente la reeleccion del Presidente, habria sido dar un impulso mas á las causas de fermento que habian hecho tan breves y transitorios á los gobiernos legítimos anteriores, y abrir la puerta á las tentaciones de establecer de nuevo una dictadura. Valia mas confiar en la prudencia del pueblo, en su instinto, por decirlo así, de la propia conservacion y de su desarrollo. Si el pueblo se equivoca ó se deja engañar, él es culpable; pero tambien él es quien paga su culpa.

« En las faltas temporales del Presidente de la República, « dice el artículo 79, y en la absoluta, miéntras se presenta el « nuevamente electo, entrará á ejercer el poder el presidente « de la Suprema Corte de Justicia. »

Es demasiado clara la necesidad de que haya quien sustituya al Presidente en sus faltas temporales ó en caso de separacion absoluta, y la constitucion provee á ambos accidentes en su artículo 79 y en el 80 que dice: « Si la falta de Presidente « fuere absoluta, se procederá á nueva eleccion con arreglo á « lo dispuesto en el artículo 76, y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el dia último de Noviembre del cuarto año siguiente al de su eleccion. »

El suplente, pues, del Presidente de la República es el presidente de la Suprema Corte de Justicia; y no se instituyó un Vicepresidente de la República, porque una entidad que tuviera solamente ese carácter, y sin ejercer otras funciones públicas, seria peligrosa para el órden público.

Igualmente peligroso juzgó la constitucion que el Presidente pueda permanecer en el ejercicio del poder por un momento, siquiera despues de concluido el período legal de sus funciones, y por esto el artículo 82 previene que: « Si por cualquier motivo la eleccion de Presidente no estuviere hecha y publicada

« para el 1º de Diciembre en que debe verificarse el reemplazo,
 « ó el electo no estuviere pronto á entrar en el ejercicio de sus
 « funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el supremo poder
 « ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la
 « Suprema Corte de Justicia. » De esta manera se quita todo
 interes á cualquier intriga ó trastorno del órden público en
 favor del Presidente que cesa en su encargo. Y verificándose
 nueva eleccion, en caso de falta absoluta del Presidente, se
 quita tambien todo interes á las intrigas que pudieran hacerse
 en favor del presidente suplente, para que pudiera conservar
 el poder que ejerce interinamente.

« El cargo de Presidente de la Union, artículo 81, solo es
 « renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante
 « quien se presentará la renuncia. » No queda al arbitrio del
 Presidente excusarse, sino que ha de ser por causa grave, á
 juicio del Congreso; de manera que en los recesos de este ha-
 brá necesidad de convocarlo á sesiones extraordinarias, si se
 ofreciese el caso de renuncia del Presidente de la Union.

« Art. 83. El Presidente, al tomar posesion de su encargo,
 « jurará ante el Congreso, y en su receso, ante la diputacion
 « permanente, bajo la fórmula siguiente: « Juro desempeñar,
 « leal y patrióticamente, el encargo de Presidente de los Esta-
 « dos—Unidos Mexicanos, conforme á la constitucion, y miran-
 « do en todo por el bien y prosperidad de la Union. »

El juramento no se hace ya, porque está abolido en todos
 los actos oficiales, y en vez de jurar se protesta. El compro-
 miso que contrae el Presidente, es de ejercer el poder confor-
 me á la constitucion; de manera que en ningun caso, ni por
 ningun motivo, sin faltar á lo que ofreció, puede desentenderse
 de los preceptos constitucionales. El objeto de sus funciones
 es el bien y prosperidad de la Union, de manera que se obliga
 no solamente á ejercer el poder lealmente, sino buscando siem-
 pre ese bien y prosperidad; no solo animado del deseo de cum-
 plir con un deber, sino con el empeño patriótico de hacer el
 bien.

« El Presidente (artículo 84) no puede separarse del lugar

« de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y « en sus recesos, por la diputacion permanente. » Porque siendo el poder ejecutivo parte del poder supremo, no parece conveniente la desmembracion de este sin una causa grave y que se supone de tal importancia y urgencia, que se ha confiado la calificacion á la diputacion permanente, en los recesos del Congreso, para que no fuera necesario perder el tiempo convocando á sesiones extraordinarias al mismo Congreso.

Así como á este le determinó la constitucion la órbita de sus facultades, fuera de las cuales ningun poder ejerce, así tambien el artículo 85 determina las que han de corresponder al ejecutivo.

Mr. Laboulaye, en su « Historia de los Estados-Unidos, » dice: « Tan absorbente es por su naturaleza el poder ejecutivo, atraca de tal manera las fuerzas del país, que la mayor dificultad de las constituciones consiste en crear uno que no pueda salir de la esfera que debe corresponder á su mandato: »

« Pero asalta luego una dificultad no pequeña. Si debilitamos desmesuradamente al ejecutivo, sacrificaremos la libertad en beneficio de la anarquía. Esto es uno de los vicios que han hecho fracasar constantemente en nuestro país (la Francia) las reformas constitucionales, uno de los que mayores trabas han puesto á la consolidacion del régimen republicano. Hemos creído siempre fortificar la libertad á medida que debilitamos al ejecutivo, sin apercibirnos de que un ejecutivo inerte, extenuado, se encuentra en la impotencia de hacer respetar las leyes, que estas son las garantías de la propiedad y de la libertad, que por ese camino se aleja la seguridad, se atemcriza á las gentes pacíficas y se marcha hácia al absolutismo por medio de la anarquía. Ya veis cuán delicado es el problema. »

La constitucion mexicana lo resolvió restringiendo la extension del poder ejecutivo, aunque sin lograrlo, como se demuestra con el estudio de las atribuciones que le fueron concedidas. La irresponsabilidad del Presidente, fuera de los casos que expresa la constitucion, y á cuyo establecimiento contribuyó en

gran parte la tradicion, hace que el ejecutivo federal no sea en manera alguna débil.

« Las facultades y obligaciones del Presidente, dice el artículo 85 citado, son las siguientes:

« I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Union, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia. »

En esta fraccion se comprende la facultad de expedir reglamentos, circulares, órdenes, y todas las explicaciones y arreglos que convengan ó sean necesarios para la observancia de la ley; pero ella ha de ser exacta, es decir, que de ninguna manera el ejecutivo tiene poder para alterar ó cambiar en nada el precepto de la ley.

Sin embargo, es muy importante la facultad de expedir reglamentos y demas disposiciones análogas, porque vienen á ser aquellos y estas el complemento de la ley, y en verdad un acto realmente legislativo, de suma influencia; porque reconociendo todos los empleados al ejecutivo como superior, la opinion de este constituye una declaracion del sentido de la ley, siempre que el texto se preste, aunque sea ligeramente, á la duda, y mientras el legislativo por sí mismo no determine cuál es el verdadero sentido. Aun en la manera de practicar la ley por mas que ella sea clara, puede establecer diferencias que le den un sentido mas bien que otro, una extension mas ó ménos dilatada, segun quiera, el ejecutivo.

« II. Nombrar y remover libremente á los secretarios del despacho, remover á los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente á los demas empleados de la Union, cuyo nombramiento ó remocion no estén determinados de otro modo en la constitucion ó en las leyes. »

Por sí solo no podria el Presidente hacer el despacho de todos los negocios en que tiene que ocuparse el ejecutivo de la Union; y por esta causa, así como por la necesidad de que haya quien responda de los actos del ejecutivo, cuya responsabilidad no convendria exigir al Presidente para no exponer al

país á revueltas constantes por la facilidad de remover á este funcionario por medio de acusaciones y responsabilidades, y para no provocar la agitacion de los períodos electorales fuera de los señalados por las leyes, la constitucion establece las secretarías del despacho, en su artículo 86, que dice: «Para el despacho de los negocios del órden administrativo de la Federacion, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribucion de los negocios que han de estar á cargo de cada secretaría.»

Desde tiempos muy remotos han tenido secretarios los encargados del poder ejecutivo de los pueblos, ya con ese nombre, ya con otros diversos, y aun á veces con el carácter de privados ó favoritos; pero siempre ha habido quien ó quienes influyan en el ánimo de los gobernantes y lleven la direccion de los negocios. Un hombre solo, por mas apto y por mas déspota que se suponga, no tendria el tiempo bastante para despacharlos, si no contara con auxiliares y auxiliares capaces de dar la direccion conveniente á los mismos negocios. Tales consejeros, privados, favoritos, secretarios, y en la moderna organizacion, ministros ó secretarios del despacho, han resuelto y dirigido lo que se llama la política de los gobiernos, han sido los consultores de los gobernantes, son como los sentidos de que se sirve el Presidente para conocer y juzgar de los negocios del órden administrativo. Y de tal manera influyen en la marcha de los gobiernos; de tal manera caracterizan su accion, que bajo las órdenes de un mismo presidente el cambio radical de un gabinete, que así suele llamarse al conjunto de los secretarios del despacho, produce una política enteramente contraria á la que seguia el gabinete anterior, sin que por esto haya habido un sacudimiento social, ni una perturbacion en las funciones de los poderes, ni algo que pudiera trastornar el órden público.

La importancia de los secretarios del despacho es tal en los países regidos constitucionalmente, que suele ser su cambio una verdadera revolucion, realizada pacíficamente y sin conmocion alguna; sin que el país se resienta de ella.

La amovilidad de los secretarios del despacho es absolutamente necesaria, porque siendo irresponsable el Presidente por sus actos, si no es en los casos determinados por el artículo 103 de la constitucion, el poder administrativo no podria tener la flexibilidad que la naturaleza de las cosas exige. Si hoy es conveniente una política, mañana tal vez sea necesaria otra, y este cambio no podria hacerse si los ministros no pudieran cambiarse. El poder ejecutivo concurre á la formacion de las leyes y tiene el deber de ejecutarlas, es decir, está ligado en sus funciones con el legislativo: si llega á haber desacuerdo entre ambos poderes, se produce una crisis, una lucha en que es necesario que alguno sucumba, porque difícilmente podrian quedar ambos triunfantes, si no es en alguno que otro caso en que sea posible la conciliacion, es decir, cuando no hay verdadera crisis. Imprudente seria que sucumbiera uno ú otro de los poderes, en su calidad de tales poderes: entónces la costumbre es que se resuelva la crisis cambiándose el gabinete, ó por lo ménos el ministro que ha provocado la crisis.

Lo mismo sucede cuando la opinion pública repugna la permanencia de un ministro en su encargo, es decir, cuando la opinion pública reprueba la conducta ó la política que observa un ministro: el Presidente reemplaza al ministro reprobado por el pueblo y la política cambia sin que haya necesidad de una revolucion, que seria casi inevitable si el Presidente no tuviera la facultad de cambiar su gabinete. La forma en que ordinariamente se verifica ese cambio, es presentando los ministros su renuncia, originada ó por su propia voluntad ó por una indicacion del Presidente. Cuando la censura proviene del Congreso, este la hace mas ó ménos determinada, y desaprobando ó por lo ménos desairando los actos ó iniciativas del ministro ó ministros censurados.

Resulta de esto, que los ministros tienen cierta dependencia moral del Congreso, que es la salvacion del país en determinadas circunstancias. No está obligado el Presidente á hacer el cambio referido de gabinete, porque es libre en la eleccion y remocion de los ministros; pero la conveniencia y necesidad

del acuerdo entre los poderes exige de los ministros el sacrificio de su amor propio individual en favor de la armonía en las funciones de los poderes públicos, y por esto ellos acostumbran en tales casos presentar su renuncia de la secretaría que les está confiada, así como cuando la conciencia y la opinion pública les son contrarias.

Para combatir esa dependencia moral ó de opinion del ministerio respecto del Congreso, los ministros procuran adquirir prestigio y una influencia decisiva en el mismo Congreso; pero nada puede ser tan peligroso para la libertad como el caso de que un gabinete llegue á imperar absolutamente en el cuerpo legislativo, porque entónces se verifica la reunion perfecta, aunque disimulada con los nombres, de los dos poderes legislativo y ejecutivo, y esa reunion constituye necesariamente la tiranía.

El poder legislativo, sin el concurso claro y decidido del ejecutivo, no puede ejercerla jamas; pero al ejecutivo le basta para ella la simple condescendencia, la simple omision por parte del legislativo, la indiferencia, el abandono, la sola falta de acusacion y condenacion á los ministros, que por otra parte, no es siempre posible, porque tal vez no se les pueden precisar hechos criminosos. De esta consideracion resulta la conveniencia, ó por mejor decir, la necesidad de que haya cierta influencia por parte del Congreso, no sobre el ejecutivo, depositado en el Presidente, sino sobre los secretarios del despacho. ¿De qué otra manera podrian resolverse los conflictos de poder á poder, que es posible y aun fácil que sobrevengan entre los poderes supremos, si no es sucumbiendo los funcionarios creados para este fin entre otros, supuesto que llevan sobre sí la responsabilidad de los actos del ejecutivo, el cual es irresponsable en su calidad de poder público, si no es ante la conciencia del pueblo, que es el tribunal supremo?

Para comprender la necesidad de estos cambios de gabinete y la justicia intrínseca de ellos, es preciso fijar la atencion en dos consideraciones: la una, que el ejecutivo es quien realmente determina y dirige la política del país; porque tiene el de-

recho de iniciativa; porque los proyectos de ley pasan á su exámen; porque tiene la posibilidad de presentar al legislador los datos y conocimientos de hecho necesarios para formar su juicio; porque influye en las deliberaciones del Congreso y toma parte en ellas, y porque ejecuta las leyes, cuya ejecucion puede verificarse de distintos modos, segun sea la política adoptada por el Gobierno; la otra consideracion es, que la opinion pública, el juicio que pronuncia la conciencia del pueblo, son la suprema ley. De la primera de estas consideraciones nace el convencimiento de que siempre que hay desacuerdo entre los poderes legislativo y ejecutivo, y que por este desacuerdo se suscita la posibilidad del entorpecimiento de sus respectivas funciones, es decir, cuando en su marcha ambos poderes no están conformes, debe cambiarse el gabinete para llegar á una solucion favorable á los intereses públicos. De la otra consideracion nace el convencimiento de que no solamente el Congreso debe ser atendido para procurar la armonía entre los poderes y el consiguiente cambio de política, sino que la opinion pública y la conciencia del pueblo pueden exigir el cambio de un gabinete.

La política de los gobiernos es el tema general que da una determinada direccion á los negocios públicos. — Se dice, por ejemplo, que un gobierno sigue una política de sangre cuando es excesivamente severo en la aplicacion de la ley y levanta patíbulos: por el contrario, su política es generosa y humanitaria cuando atenúa hasta donde es posible la aplicacion de la ley. La política es en los gobiernos, lo que el carácter es en los individuos. Por esto se ve que es una verdad clara y evidente que la política es por su naturaleza mudable, que debe cambiarse segun las circunstancias, porque los tiempos se mudan, porque lo que es un dia conveniente, será acaso perjudicial otro dia. La política, especialmente en las relaciones de pueblo á pueblo, tiene un carácter de secreto y de reserva que serian irrealizables si no estuviera la misma política confiada al Presidente, que es quien tiene, por decirlo así, la unidad de pensamiento y da á los negocios la direccion que corresponde,

segun el pensamiento capital, la idea normal que preside en el gobierno y que constituye lo que se llama la política. Esta circunstancia es la que resuelve, mas que la tradicion constitucional mexicana y el ejemplo de otros países, que el poder ejecutivo se deposite en un solo individuo.

Dejando esta digresion y para otro lugar lo que debe entenderse por opinion pública, por conciencia popular, y volviendo á la conveniencia y necesidad de que sean amovibles los secretarios del despacho, queda demostrado que la salvacion del órden público y de la paz, el progreso del país, y hasta la misma justicia exigen esa amovilidad.

Y por esto la fraccion II del artículo 85 ha facultado al Presidente para nombrar y remover libremente á sus secretarios del despacho. Rehusarle la libertad de nombrarlos y removerlos, habria sido avasallar el poder ejecutivo al Congreso ó á otro poder, y de tal manera, aquel perderia su carácter de supremo. La costumbre es, no remover al ministro, sino indicarle que presente su renuncia del cargo que le tenia conferido el Presidente. La libertad del nombramiento, aun en el caso de ser forzoso el cambio de un ministro, nace de que siendo los ministros consejeros del Presidente, es justo que este prefiera á los que crea capaces de auxiliarlo en sus labores, y de que siendo los secretarios del despacho responsables de los actos del ejecutivo que ellos autorizan, es justo tambien que el Presidente pueda elegir á aquellas personas que consientan en aceptar la responsabilidad que les impone el artículo 88 de la constitucion, que dice: « Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo á que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.» Responsabilidad tanto mas cierta cuanto á que no la tiene el Presidente, conforme al período final del artículo 103, ya citado, de la constitucion.

Da, ademas, la fraccion II del artículo 85, al Presidente la facultad de remover á los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, para cuyo nombramiento tiene que

obtener la aprobacion del Congreso, porque la remocion puede ser necesaria á consecuencia del conocimiento de las cosas y de los hombres que la ley exige que tenga el ejecutivo. Puede asimismo remover á todos los empleados de la Union. ¿Pero esta libertad para removerlos es verdaderamente arbitraria, es decir, por el simple placer del Presidente? La justicia exige que esta facultad no se ejerza arbitrariamente, sino que el empleado se conserve miéntras sea útil y honrado. La remocion injustificada importa siempre un agravio al removido, y y da al pueblo el derecho de juzgar que no son la justicia y la moralidad las guías del gobernante, de quien se alejan la simpatía y el respeto de los ciudadanos. En verdad que la propiedad de los empleos es un obstáculo para el buen servicio público; que el Gobierno debe depositar su confianza para el desempeño de los empleos en aquellos individuos que la merezcan; que esta falta de confianza no conviene que sea objeto de una decision judicial, y por fin, que la libre remocion de los empleados no solo no es deshonrosa para ellos, sino que en ciertos casos puede hasta ser conveniente para su honra; pero nada de esto autoriza ni justifica una remocion que no tenga verdadero fundamento de justicia, y mucho ménos las remociones que se pueden hacer para colocar á favoritos y protegidos.

La fraccion III da facultad al Presidente para « Nombrar « los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con « aprobacion del Congreso, y en sus recesos, de la diputacion « permanente. »

El Congreso por sí ó por su diputacion permanente interviene en estos nombramientos para mayor seguridad del acierto en ellos, y en atencion á que se refieren á empleados tales que representan ó pueden representar á la República.

Por la misma razon y por consideraciones de seguridad para la paz pública y de conveniencia para el caso de guerra extranjera, interviene tambien el Congreso en el nombramiento de los oficiales superiores, segun la fraccion IV que dice: « Nombrar, « con aprobacion del Congreso, los coroneles y demas oficiales

« superiores del ejército y armada nacional, y los empleados « superiores de hacienda. »

La aprobacion para estos nombramientos no es de la diputacion permanente, sino precisamente del Congreso, porque no son tan urgentes que no pudieran demorarse hasta el período de sesiones, como sucederia tal vez con el nombramiento de un ministro ó agente diplomático, y acaso porque el nombramiento de jefes militares interesa ó afecta mas directa é inmediatamente á la paz y al órden públicos, en razon de que dichos jefes dirigen la fuerza material de que es tan fácil abusar; porque las obras de los agentes diplomáticos no tienen valor mientras no las aprueba el Congreso, y porque los empleos de coroneles y demas oficiales superiores son de por vida, mientras que los nombramientos de ministros y agentes diplomáticos son por un tiempo generalmente corto. En cuanto á los empleados superiores de hacienda, el cuidado debido de los fondos públicos justifica la intervencion que ejerce el Congreso para nombrarlos.

Es facultad del Presidente la de « Nombrar los demas oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo á las leyes. » Fraccion V.

El poder administrativo es el encargado de la defensa y de la seguridad públicas, y ciertamente no podria confiarse este encargo á otro de los poderes que carecen del conocimiento exacto de los hechos y cuyas funciones son, por su propia naturaleza, enteramente diversas de aquellas que es necesario ejercer para proveer á la seguridad y defensa indicadas. Por esta causa corresponde al poder ejecutivo, fraccion VI, « Disponer de la « fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad « interior y defensa exterior de la Federacion. » Es evidente que teniendo el ejecutivo el encargo de velar por ellas, la constitucion debió proporcionarle los medios de realizarlo.

La seguridad interior y defensa exterior de la Federacion, dice el artículo constitucional; de manera que la seguridad de los Estados en su régimen interior no es de la competencia del ejecutivo federal; pero sí lo será la que corresponde á las vías

generales de comunicacion, supuesto que ellas son de la Federacion, porque forman uno de los objetos, respecto de los cuales puede legislar el Congreso de la Union, segun la fraccion XXII del artículo 72. Ni puede ser de otra manera, porque si los poderes federales tuvieran facultad para ingerirse en la seguridad interior de los Estados, podrian dictar leyes que sofocaran la soberanía de ellos, y el ejecutivo á título de vigilancia podria sobreponerse á los poderes de los mismos Estados y avasallar á estos. La soberanía que reconoce la constitucion seria en tal caso absolutamente ilusoria, y por mas que se proclamara, dejaria en verdad y de hecho, de existir.

Como complemento de dicha fraccion VI se dispone en la VII que el ejecutivo tiene facultad de « Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que « previene la fraccion XX del artículo 72; » es decir, obteniendo el consentimiento del Congreso para que la guardia nacional pueda ser empleada fuera de sus respectivos Estados ó territorios.

Uno de los casos en que el ejecutivo puede exigir el servicio de la fuerza permanente y de la guardia nacional, es el caso de guerra extranjera. Entónces el ejecutivo la declara « En « nombre de los Estados—Unidos Mexicanos, previa ley del « Congreso de la Union. » Fraccion VIII. De manera que la facultad se reduce á hacer la declaracion de guerra y nunca á decretarla. Para sostenerla puede ser necesario el corso, como ántes se ha dicho, y el ejecutivo tiene facultad, fraccion IX, para « Conceder patentes de corso con sujecion á las bases fijadas por el Congreso. »

Como en las relaciones de nacion á nacion el ejecutivo de cada una de ellas es quien las representa, porque seria materialmente imposible que desempeñaran tal representacion todos los poderes, ni uno colectivo, el ejecutivo federal es quien tiene facultad, fraccion X, para « Dirigir las negociaciones, y « celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolo « las á la ratificacion del Congreso federal; » y (fraccion XI) para « Recibir ministros y otros enviados de las potencias ex-

« tranjeras. » Y esto con tanta mas razon, quanto á que el ejecutivo es quien lleva ó dirige la política nacional.

Innecesario parece advertir que los tratados celebrados por el ejecutivo no tienen ningun valor, miéntras no son aprobados por el Congreso, ni para la Federacion ni para la potencia con quien se celebran, porque esta debe estar instruida de los requisitos constitucionales necesarios para la validez de los tratados.

La fraccion XII impone al ejecutivo la obligacion de « Con-
« vocar al Congreso á sesiones extraordinarias, cuando lo acuer-
« de la diputacion permanente; » lo cual puede esta acordar por sí sola ó á peticion del ejecutivo.

Obligacion es de este, segun la fraccion XIII, « Facilitar al
« poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expe-
« dito de sus funciones. » La calificacion de la necesidad de que trata esta fraccion, corresponde al poder judicial y no al ejecutivo; porque si este la hiciera, procederia sin conocimiento exacto de causa y quedaria á su arbitrio enervar y aun rehusar los auxilios que al poder judicial sean necesarios para ejercer sus funciones.

Encargado el ejecutivo de la administracion, debe tener las facultades necesarias para desempeñar su encargo, y entre ellas la que señala la fraccion XIV para « Habilitar toda clase
« de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y de-
« signar su ubicacion, » segun lo requiera el buen servicio fiscal y las creces del erario nacional, de todo lo que el ejecutivo es quien debe tener cabal conocimiento por la inmediata administracion que ejerce de los fondos públicos.

La fraccion XV da facultad al ejecutivo para « Conceder,
« conforme á las leyes, indultos á los reos sentenciados por de-
« litos de la competencia de los tribunales federales. » Esta fa-
« cultad, que por sí sola puede compensar con la satisfaccion de salvar la vida humana en los casos en que la sentencia sea de muerte, todas las amarguras que trae consigo el servicio público, se han conferido al Presidente, depositario del poder ejecutivo, porque él posee los datos necesarios para juzgar de las causas que pueden fundar el indulto.

Esforzadamente se combatió esta facultad del ejecutivo en el Congreso constituyente, como contraria á la autoridad del Congreso y como ocasion de graves abusos por parte del ejecutivo; y para restringir la posibilidad de estos abusos, se dispuso que los indultos fueran concedidos, no á la voluntad ó segun las pasiones del Presidente, sino conforme á las leyes, las cuales determinarán sin duda los requisitos con que deben concederse. No obstante esto, la opinion de que la concesion de indultos, aun en casos particulares, es propia del Congreso, tuvo tal aceptacion en el constituyente, que la fraccion XV fué aprobada solamente por cuarenta y dos votos contra cuarenta y uno.

En el ejercicio de estas funciones, el Presidente acuerda sus decretos con el secretario del ramo á que corresponde cada uno de los asuntos en que las ejerce. Se comprende por esto la importancia de los secretarios del despacho, á quienes la constitucion considera como miembros necesarios del poder ejecutivo, supuesto que exige su firma para que sean obedecidas las órdenes del Presidente, y que son responsables de los actos que así autorizan.

« Para ser secretario del despacho, dice el artículo 87, se « requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en « ejercicio de sus derechos y tener veinticinco años cumplidos. » La condicion de que sean mexicanos por nacimiento los secretarios, demuestra la grande influencia que estima la constitucion que han de ejercer en los negocios federales.

« Los secretarios del despacho, dice el artículo 89, luego que « estén abiertas las sesiones del primer período, darán cuenta « al Congreso del estado de sus respectivos ramos. » Esta obligacion se impone, no al Presidente, sino á los secretarios; porque el mismo Presidente manifiesta en la apertura de las sesiones del Congreso el estado que guarda el país. De esta manera el Congreso tiene el pleno conocimiento de los hechos, que es verdaderamente necesario para el acierto en sus labores.

Este informe del estado de los secretarios del despacho no excluye el particular que el Congreso puede pedir sobre todo

asunto de su competencia, ni duplica, por decirlo así, el trabajo que se impende para la formación del presupuesto del año siguiente y cuenta del anterior, que debe presentar el secretario de hacienda, sino que prepara el juicio del Congreso.

Considerando las facultades y obligaciones que la constitucion concede é impone al ejecutivo federal, se comprende desde luego que el espíritu constitucional es el de restringir la fuerza de este poder; y así es natural que haya sucedido, supuesto que casi sin excepcion todos los males que resintió la República tuvieron su origen y principal fundamento en la grande extension que tuvo el poder ejecutivo, ya con el carácter de dictadura, ya con el de uso de facultades extraordinarias, que en diversas épocas le fueron concedidas; pero por mas que se haya querido restringir la extension de este poder no se ha conseguido, ni se conseguirá jamas en ningun país del mundo, miéntras no se le dé otra organizacion. Restringir la extension de un poder es absolutamente imposible, si no se segregan sus funciones, si no se reparte, si no se disemina, por decirlo así, el poder. La obligacion y facultad de ejecutar las leyes, la facultad de disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, la de nombrar y remover á los empleados, la de dirigir las negociaciones con el extranjero, la de iniciar las leyes y contribuir á su formacion, la de manejar los caudales públicos, ya en su recaudacion, ya en su inversion por mas que esta sea determinada por el Congreso, y otras, son tan graves, tan extensas, tan decisivas, tan importantes, que puede asegurarse que constituyen casi todo el poder público.

Esta verdad, que se siente y comprende sin necesidad de explicaciones, y las tradiciones del gobierno monárquico español, dan al poder ejecutivo una magnitud y una superioridad tales en la imaginacion popular, que se conoce con solo recordar que no solo en el lenguaje vulgar, sino aun en el oficial, se llama al Presidente de los Estados—Unidos Mexicanos, el primer magistrado de la nacion, no siendo sino el depositario individual de uno de los poderes supremos de la Federacion. ¡Cuánta virtud es necesaria para que el ciudadano que ejerce

un poder tan extenso y tan fuerte, y tan lleno de prestigio, pueda contenerse en los límites de sus funciones y sujetarse estrictamente á cumplir con sus deberes!

¡Cuánto bien y cuánto mal puede hacer el Presidente con la política que adopte para la direccion de los negocios! El Congreso puede hacer leyes sábias ó no sábias; pero una vez hechas cesa su accion, y el ejecutivo, con su manera de ejercer las funciones que le están encomendadas, con lo que se llama su política, puede hacer inútiles las leyes mas sábias y sacar el bien aun de las que no lo sean.

En esto consiste la importancia de los ministros. No siendo como no son meros empleados, sino los responsables del ejercicio del poder, su consejo da direccion á los negocios. Su separacion del despacho de estos implica un cambio de ella y de la política. Hé ahí por qué la constitucion establece los ministerios y no da poder propio á los ministros, ni les determina mas atribuciones que las de autorizar los acuerdos del ejecutivo, dar cuenta al Congreso, de sus ramos, y votar cuando se trate de suspender las garantías otorgadas á los derechos del hombre. ¡Cuánto bien y cuánto mal pueden á su vez hacer los ministros! «Ellos por su responsabilidad, representan, dice Mr. Laboulaye, á las cámaras en el gabinete y á este en aquellas, lo cual facilita el movimiento de los resortes del poder, cosa que no puede conseguirse de otra manera.»

La fuerza del poder ejecutivo nace, mas que de ninguna otra causa, de las costumbres que se conservan tradicionalmente: todo se exige del Gobierno: en todo se le da ingerencia. Este es el grande obstáculo que México tiene para su desarrollo. Los verdaderos amantes de la patria, y los gobiernos mismos, deben introducir en la vida del pueblo una costumbre enteramente opuesta á la que existe. «En América, dice el citado Mr. Laboulaye, el pueblo sabe leer y aprende desde temprano á amar á la patria y á comprender la constitucion: ese pueblo está acostumbrado al *self government*, es decir, á cuidar de sus propios negocios en la municipalidad, en el canton y en el Estado. Cada cual cuenta solo con sus fuerzas.

¿Se necesita construir un hospicio, un puente, una escuela nueva? Pues bien: los ciudadanos lo realizan sin ir á pedir limosna á las arcas públicas.....» «Es menester que la libertad penetre en todas nuestras instituciones, que eche raíces en nuestras almas..... Emancipar el municipio, la Iglesia, la escuela, la prensa; habituar al país á tratar por sí sus propios negocios, es una gran empresa que demanda tanta resolucion como paciencia.»

Hé ahí lo que debe hacerse en México. Hé ahí lo que debe ser la costumbre. Y sin embargo, la tradicion colonial, la tradicion del poder discrecional, la tradicion de los tronos y de las dictaduras enerva al pueblo mexicano, y para todo y en todo quiere la accion del Gobierno. ¡Que los amantes verdaderos de la patria lleguen á acostumar al pueblo al *self government*, al gobierno de sí mismo!

