

# ELEMENTOS

DE

# DERECHO PUBLICO CONSTITUCIONAL

ARREGLADOS Y ADAPTADOS A LA ENSEÑANZA  
DE LA JUVENTUD AMERICANA

POR

J. V. LASTARRIA



QUITO

REIMPRESO EN LA "IMPRENTA AMERICANA"

1896



# ELEMENTOS

DE

## DERECHO PUBLICO CONSTITUCIONAL

TEORICO POSITIVO Y POLITICO

---

### NOCIONES PRELIMINARES

Idea de la ley y su sanción.—Del derecho y su división.—Idea del derecho público.—Fundamento del derecho constitucional.—División de este curso.

---

#### I.—Idea de la ley y su sanción.

La existencia del hombre está tan íntimamente relacionada con la de los demás seres de su especie y con la naturaleza misma, que no puede concebirse asociación ninguna en la que no sea necesario definir, fijar y deslindar las relaciones y los intereses de los asociados. Hé aquí la obra de la *ley*, la cual en último análisis *es un precepto que tiene por objeto declarar primitivamente un derecho y una obligación, que emana de una autoridad suprema y competente, que va acompañando de una sanción y dirigido á las acciones voluntarias del hombre.*

La ley no puede llenar su objeto si no posee estos caracteres constantes y necesarios, porque no po-

dría servir de norma á las relaciones del hombre, si no estuviera revestida de suficiente fuerza coercitiva para imponer su mandato y si no se dirigiera á las acciones libres, que son las únicas que admiten dirección.

Este es el sentido propio y primitivo de la palabra *ley*, pero todavía la usamos en otro metafórico, cuando significamos con ella el orden en que se suceden los fenómenos de la naturaleza. No hay duda que en el universo físico y moral existe una sucesión, un encadenamiento de causas y de efectos, en virtud del cual se reproducen todos sus hechos de una manera admirablemente uniforme: ese orden, esa armonía asombrosa, á que la naturaleza inerte y la inteligente viven sujetas, supone, pues, ciertas reglas constantes dictadas por el autor y conservador de todas las cosas; así, es muy lógico llamar *leyes de la naturaleza* á estas reglas, puesto que en ellas observamos más ó menos los mismos caracteres que en los preceptos humanos que apellidamos con el nombre de *leyes*.

Tanto la ley humana como la ley natural obran sobre el hombre por medio de la conminación y de la esperanza, hermanando el bien individual con el bien general que ambas procuran; y *la pena ó recompensa que ofrecen* es lo que constituye *su sanción*. La de la ley humana que se llama también *sanción política ó legal* consiste en la pena que se aplica á las acciones condenadas ó prohibidas como contrarias al bien del hombre y en la recompensa que se ofrece á las virtudes sociales que se consideran dignas de premio. La ley natural, sin embargo de que lleva en sí el sello de la sabiduría é inmutabilidad de su autor, también está expuesta á infracciones, porque el hombre usa muchas veces de la libertad moral de que está dotado para satisfacer sus pasiones y hollar los deberes que le impone la naturaleza; sus sanciones son; 1.<sup>o</sup> la *natural*

que consiste en las penas y placeres que, independientemente de la intervención humana, afectan física ó psicológicamente al hombre, y que toma en este segundo caso el nombre de sanción de la *conciencia*, si el alma se da á sí misma testimonio de la irregularidad de sus actos, ó de *sanción religiosa* cuando la afecta la idea de los premios ó castigos establecidos para la vida futura; 2ª la *social* ó *simpática*, que se refiere á lo que el individuo padece ó goza por consecuencia de las relaciones domésticas ó personales que le ligan con los de su especie; y 3ª la *popular* ó de la *vindicta humana*, que comunmente se llama de la *opinión pública*, y consiste en los bienes y males que pueden resultarnos de la decisión de la sociedad sobre nuestra conducta.

---

## II.—Del derecho y su división.

Pero la ley no es anterior al *Derecho*, sino que deriva de él su fuerza, supuesto que para fijar las relaciones del hombre y procurarle su fin, debe ser la expresión justa del *conjunto de las condiciones internas y externas dependientes de la libertad y necesarias al desarrollo y realización del fin designado al hombre por su naturaleza*, que es lo que se llama *Derecho*. Para comprender mejor esta definición, es preciso advertir que el fundamento y fin del derecho es el hombre, porque el derecho tiene su razón en la necesidad del desarrollo del ser inteligente y se refiere al cumplimiento de su fin racional. Por esto, el *sujeto*, es decir, el poseedor del derecho, es el hombre; y el *objeto*, esto es, el contenido del derecho, es todo aquello que puede considerarse como una *condición* dependiente de la voluntad del hombre, para que éste pueda cumplir sus fines racionales. Tales condiciones son por una parte las *cosas* del mundo exterior que están sujetas á la actividad del hombre y destinadas á su servicio,

y por otra, las *acciones* dependientes de la inteligencia y voluntad del individuo. Todas estas condiciones físicas é intelectuales forman el objeto ó contenido del derecho.

Para hacer una división general y comprensiva del derecho atenderemos á las fuentes de donde proceden sus principios y á la aplicación que tienen estos mismos principios: en cuanto á lo primero se divide el derecho en *natural* y en *positivo* ó *social*, y en cuanto á su aplicación, en *privado* y *público*, porque ó bien se refiere y aplica á la vida individual y privada del hombre, ó bien al cumplimiento del fin racional de la sociedad humana.

El *derecho natural* tiene su fundamento inmediato en la naturaleza del hombre y de ella deduce sus principios. No está formulado en un cuerpo de disposiciones escritas, y sin embargo podría considerarse como el conjunto de las leyes impuestas por el Sér Supremo al hombre para el desarrollo de sus facultades y extensión de sus relaciones con los demás seres de la creación: pero considerado científicamente, es el *derecho que la filosofía enseña deducido de la naturaleza del hombre y conforme al destino que éste debe cumplir*, y en tal caso podría reemplazarse ventajosamente su denominación por la de *Filosofía* ó *Ciencia filosófica del derecho*.

El *derecho positivo* ó *social* saca su fuerza de la razón y de la voluntad de los hombres, y es propiamente *el conjunto de todas las leyes humanas, las cuales son la expresión más ó menos completa, más ó menos exacta del derecho natural*. Con todo su carácter es más preciso y determinado que el de éste, y sin embargo de que se compone de una multitud de decisiones relativas á una infinita variedad de asuntos, las cuales no pocas veces son mal coordinadas y defectuosas, puede admitir varias subdivisiones lógicas, según son diversos los grandes intereses á que aquellas se refiere.

Pero el *derecho natural* y el *positivo* tienen un

punto de contacto en el que se identifican, por cuanto éste no hace otra cosa que aplicar á las diversas modificaciones de la sociedad civil los preceptos que Dios ha impuesto á la humanidad, para su bien y progreso. El legislador, por tanto, debe esforzarse en descubrir estos preceptos por medio de la recta razón y auxiliado de la experiencia para realizar los altos fines de la naturaleza humana y encaminar de un modo conveniente á la sociedad aquella inclinación que arrastra irresistiblemente al hombre á su felicidad y perfección. Así puede establecerse que su misión se reduce á consultar con sus disposiciones la felicidad y progreso de la sociedad, imponiendo resistencia á las acciones dañosas é impulsando las que se dirigen á aumentar el bienestar común, sin perder jamás de vista que el mayor bien social no puede hallarse sino en lo justo y verdadero.

Por consiguiente, el derecho positivo existe primero en la conciencia, ya que lo justo y verdadero constituyen su fondo; pero como toma formas diversas á causa de las preocupaciones, de las costumbres y aun del carácter de cada pueblo, es claro que en último resultado no es otra cosa que una asociación de principios universales y de máximas nacionales, de axiomas de la razón y de adagios políticos, apareciendo colocado entre la filosofía y la historia que lo han creado y de las cuales se distingue enteramente.

---

### III.—Idea del derecho público.

Se llama *público* el derecho en cuanto sus principios se refieren al desenvolvimiento y realización del fin racional de la sociedad humana.

El derecho público puede ser también considerado en cuanto á las fuentes de que emanan sus principios y en lo que respecta á la aplicación de éstos, dividiéndose por consiguiente, primero en *filosófico*, po-

sitivo y político ; y segundo en *internacional ó externo y nacional ó interno*.

El derecho público filosófico ó teórico es la *ciencia que nos enseña las nociones fundamentales de la naturaleza, de las leyes y de las diferentes esferas de acción de la sociedad*.

El derecho público positivo es el que tiene por base de sus principios las leyes y constituciones vigentes sobre la organización y relaciones de la sociedad.

El derecho público político, llamado más propiamente *política*, es la ciencia que combina los principios generales con los hechos sociales, dándoles aplicación á medida que las nuevas tendencias de la sociedad indican su necesidad. La política considerada en toda su latitud ocupa un puesto intermedio entre la filosofía y la historia del derecho, porque aprende de aquella el fin y los principios generales de la organización de la sociedad civil, y consulta en ésta los antecedentes de un pueblo, el carácter y costumbres que ha manifestado en sus instituciones ; y examinando el estado actual de su cultura y sus relaciones exteriores con los otros pueblos, indica las reformas á que está preparado por su anterior desarrollo, y que según los datos de su estado presente, puede realizar. De aquí se deduce que la verdadera política es siempre reformadora, á diferencia de la falsa, que no tomando en cuenta las tendencias de la sociedad ni llevando la vista más allá de lo que es, trata de sufocar las reformas y no separa los obstáculos que se oponen al desarrollo de las ideas que se fundan en un principio social. El verdadero juicio político es aquel que, instruido en la ciencia del derecho público y comprendiendo la extensión de un principio general, sabe elegir los medios más convenientes y más conformes á la economía social para ponerlo en ejecución y asegurarle su desarrollo regular.

Considerando el derecho público en cuanto á la aplicación de sus principios, se le llama *internacional*

ó externo, cuando, refiriéndose á las relaciones sociales más ó menos íntimas que pueden existir entre todos los pueblos, fija las reglas generales de conducta que éstos deben observar para su bienestar común.

Se denomina *nacional* ó *interno* cuando concierne á la vida política de un solo pueblo, y se subdivide en *constitucional*, *administrativo* y *penal*.

El *derecho constitucional* es aquel que regla la organización interior y el ejercicio de los poderes de la soberanía en cada Estado, con relación á las principales esferas de la vida y de la actividad de la sociedad.

El *derecho administrativo* es el que comprende el conjunto de reglas que rigen las relaciones de la administración del Estado con los administrados, y es intermediario entre el derecho público constitucional, que comprende las leyes constitutivas del cuerpo social, y el *derecho civil* ó *privado*, el cual sólo se refiere á las relaciones particulares de los ciudadanos: participa del primero por los vínculos que los unen á la organización política, y del segundo por la acción que ejerce sobre los derechos y los intereses privados.

El *derecho penal* expone los principios á que se ajusta el procedimiento de corrección y enmienda á que están sujetos los delincuentes en la sociedad.

---

#### IV.—Fundamento del derecho constitucional.

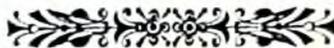
El derecho público constitucional filosófico no podrá determinar con precisión y verdad los principios que deben regir la organización del Estado y sus diversas funciones, sino analiza y fija previamente el gran fin que el cuerpo social tiende á realizar en su desarrollo. De consiguiente, debemos buscar la base de esta parte del derecho en la filosofía social, para tomar de ella las nociones fundamentales acerca de la verdadera naturaleza de la sociedad, de sus condiciones y de las diferentes esferas de acción que tie-

ne, y para llegar por este medio á fijar y definir de un modo justo ese gran fin racional. Sólo así se puede establecer de un modo luminoso é incuestionable sus principios, para resolver según ellos los problemas importantes á que den lugar las nuevas necesidades que siente la sociedad.

---

**V.— División de este curso.**

El derecho constitucional va á ser ahora el objeto de nuestros estudios, y para la exposición de sus doctrinas dividiremos este curso en dos partes : en la primera expondremos los principios fundamentales de la filosofía del derecho en lo tocante á la vida social y consiguientemente á la organización política y sus diferentes funciones ; y en la segunda haremos una exposición del derecho positivo constitucional de Chile, según las disposiciones de la ley fundamental vigente, agregando las observaciones políticas que nos sugiera la ley misma y los antecedentes históricos y hechos existentes, examinados y juzgados según los principios de la ciencia.



# PRIMERA PARTE

Derecho público constitucional teórico ó filosófico.



## SECCION PRIMERA

DE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

---

### CAPITULO I.

NATURALEZA Y FIN DE LA SOCIEDAD

Naturaleza de la sociedad.—Fin de la sociedad.—Modo de realizar el fin de la sociedad.

---

#### I.—Naturaleza de la sociedad.

No podremos establecer de un modo fijo los verdaderos principios de la organización política de la sociedad, sin hacer antes algunas investigaciones generales sobre la naturaleza de ésta y acerca del fin que debe realizar.

La idea de la naturaleza de la sociedad comprende la de su origen y la de las leyes eternas que mantienen su existencia y dirigen su desarrollo, por lo cual es necesario que reframos á estos dos puntos nuestra observación, separándonos en cuanto sea posible de las discusiones y teorías erróneas á que ha dado lugar su estudio.

Sobre lo primero es de notar que no debe buscarse el origen de la sociedad en los hechos más ó menos diversos que han dado existencia á la institución social que llamamos *Estado*, sino en la naturaleza misma de la humanidad. La sociedad está en el hombre y no puede concebirse un estado anterior á

ella, porque el sér inteligente nace, se conserva y se desarrolla en la sociedad, como no podemos ponerlo en duda si atendemos á que la incapacidad física y moral que señala el primer período de su vida, sus afectos é inclinaciones, su inteligencia y el instinto de su propia conservación, le hacen tan eminentemente sociable, que no puede existir sin la ayuda y concurso constante de los demás seres de su especie.

Pero nacida la sociedad con el hombre mismo, se conserva, organiza y perfecciona en virtud de las leyes que gobiernan el universo moral, ó más concretamente hablando, en virtud de las facultades que el hombre ha recibido del Omnipotente para su conservación y perfección. Estas leyes no son fatales como aquellas á que está sujeto el universo físico y los seres que no están dotados de razón; al contrario, llevan en sí el carácter de libertad que se halla esencialmente comprendido en las facultades del hombre. La sucesión de causas y de efectos que constituye la existencia de tales leyes no se opera sin la participación del hombre, porque teniendo éste una parte efectiva en su destino, la acción de aquellas causas se desarrolla en virtud de los actos espontáneos de la voluntad y es enteramente el resultado de la actividad humana.

Con todo, las leyes del universo moral tienen diversa aplicación ó se desenvuelven de distinto modo según el impulso que recibe la voluntad del sentimiento y de la inteligencia, que son las dos facultades fundamentales del hombre. El sentimiento, no hay duda, es libre, pero no lo es tanto como la inteligencia; es una facultad de recepción y asimilación y no de producción é invención como la inteligencia; por esto es que ambas desempeñan diferentes funciones en la vida social, y es preciso que la inteligencia ejerza una acción influente y continua para que el hombre se aparte de los hábitos dañosos y se dirija por las ideas y los dictados de la razón. El sentimien-

to es, pues, por su carácter natural, estacionario, es el *elemento conservador* en la vida humana y resiste á separarse de los objetos que han llegado á serle familiares; mientras que la inteligencia es el *elemento innovador y progresivo* y trabaja constantemente por la mejora de la condición humana.

En la infancia de las sociedades predomina el sentimiento, y éstas se dirigen generalmente por los instintos y las pasiones, sin que la inteligencia tenga más fuerza que la necesaria para servir á las afecciones, inventando una organización social propia á satisfacerlas. Pero con este mismo ejercicio se ilustra poco á poco la inteligencia y adquiriendo la suficiente energía para encaminar las pasiones, se ocupa en modificar la organización social con arreglo á los principios del bien y de la justicia: las resistencias que encuentra en esta nueva acción á veces son tenaces, mas al fin la lucha comunica á la sociedad un nuevo espíritu que le da fuerza para combatir constantemente por la supremacía de la razón y de la libertad, como elementos principales en la organización de la vida humana.

Las costumbres, los hábitos que ha contraído el pueblo sirven siempre de punto de apoyo al sentimiento, que á fuer de conservador se opone á la acción de la inteligencia. Las costumbres son en gran parte el resultado de las opiniones ó preocupaciones que se difunden en cierta época sobre la vida, sobre las relaciones del hombre con sus semejantes, con el mundo y con la divinidad; y el sentimiento obra en el hombre de modo que le adhiere á ellas y le identifica con su existencia, por más que á causa de lo erróneo de las opiniones, sean también falsas las costumbres y no pocas veces atroces. Mas, afortunadamente la inteligencia puede corregirlas, purificando su fuente, y por eso es que la cultura de las costumbres viene constantemente como consecuencia del desenvolvimiento de las ideas y se verifica por leyes análogas á

las que rigen la cultura intelectual de la sociedad. De aquí procede la influencia recíproca de las costumbres en las leyes, y de éstas en aquéllas, porque si bien es efectivo que las leyes se establecen en una época que llevan en sí más ó menos marcado el sello de las costumbres reinantes, es también evidente que si esas leyes se forman según las nuevas ideas de justicia y en razón de los principios de la verdadera política, modifican á su vez las costumbres de la sociedad, aunque sea de un modo lento é insensible. Así se puede establecer que aun cuando el principio conservador sea el más fuerte en esta lucha, el elemento racional y progresivo influye en las instituciones sociales y cada triunfo que obtiene liberta á la sociedad de alguna de las trabas que se oponen á su marcha natural.

Estas son las leyes eternas que mantienen la existencia de la sociedad y dirigen su desarrollo, y las que importa conocer para tener una idea exacta de la naturaleza de ésta y de su destino.

---

## II.—Fin de la sociedad.

Examinada la naturaleza de la sociedad humana, nos importa conocer el fin racional que tiene y que debe realizar, porque la determinación precisa de este fin es indispensable para la organización de los poderes políticos, los cuales no son más que los verdaderos instrumentos que deben emplearse para su consecución.

Esta cuestión ha sido generalmente desatendida y la idea del fin social no ha sido expresada sino por términos vagos que se prestan á diversas interpretaciones y que pueden tener una aplicación funesta y contraria á la libertad y moralidad del hombre. En efecto, cuando se dice que el fin de la sociedad humana es *el bien ó felicidad general, el interés de todos ó la utilidad común*, no se fija ni determina con precisión y exactitud la idea que se quiere expresar. El fin

social se ha confundido también con el fin político del Estado sin embargo de ser marcada la diferencia de ambos, y este error ha conducido á contradicciones y dificultades que ofuscan y embrollan la verdadera organización de los poderes políticos, dando al Estado atribuciones vastas y extensas que no pueden comprenderse en su limitada esfera de acción.

La sociedad, como agregación de hombres, no puede tener otro fin que el que se funda en la naturaleza humana. El bien del hombre consiste en el desarrollo de sus facultades y de sus relaciones con el orden general de los seres del universo, porque está destinado á desenvolverse sucesivamente por su propia naturaleza; y así su fin racional no puede consistir en otra cosa que en la perfección y extensión de esas mismas facultades y de esas relaciones con sus semejantes, con el orden natural y con el Ser Supremo. Este fin es el más cierto y el más susceptible de una aplicación general, y, admitiendo una vida futura, no se puede concebir otro fin en el hombre que el desarrollo continuo de su naturaleza interior y el engrandecimiento constante del círculo de su vida. Mas para alcanzar este bien deben conocerse los fines particulares en que se resuelve, y es preciso crear para cada uno de ellos una esfera de actividad, dentro de la cual se realice por medio de la asociación de todos los individuos que hagan de cada fin particular la vocación de su vida. Así es como la sociedad humana debe dividirse y organizarse en sociedad política, religiosa, científica, industrial y proseguir en dominios diferentes y con organizaciones especiales los varios fines en que se divide el bien general. Por consiguiente se ve que el fin de la sociedad no difiere del del hombre, sino en cuanto se reliza en una escala mayor y de una manera más perfecta por la reunión de los hombres asociados.

Los filósofos que identifican el fin social con el político del Estado han creído que aquél es diferente

del fin del hombre, porque dicen que el suponerlos iguales sería envilecer al hombre, encerrándole dentro de los límites de la existencia presente y autorizando al poder público para que impusiese leyes á su actividad; de todo lo cual nacería infaliblemente el despotismo y no la felicidad de los asociados. En efecto, serían ciertas tales consecuencias, si el fin social fuese lo mismo que el fin del Estado, porque siendo el Estado una institución particular que tiene por objeto la aplicación, el mantenimiento y el desenvolvimiento del principio del derecho, y que emplea para la realización de este principio todos los medios de fuerza que están á su disposición, es claro que no podría sin arbitrariedad y despotismo propender al cumplimiento de los fines que la naturaleza ha confiado á la inteligencia y á la libre voluntad del hombre. Mas la sociedad es un sér libre y moral, y su dirección debe ser esencialmente libre para que sea compatible con la dignidad y personalidad humana. Su fin no puede ser diferente del fin del hombre, porque la sociedad no es otra cosa que la expresión de la naturaleza del hombre en toda su extensión, y le representa completamente, sin necesidad de aniquilar sus facultades y tendencias naturales. El hombre no está limitado al círculo de la vida presente, porque es inmortal, y la sociedad debe estar organizada de modo que le facilite las condiciones que puede llevarle al cumplimiento de su destino futuro, y por cuya razón es absurdo creer que la sociedad tiene un fin más limitado que el del hombre y que su influencia está ceñida á la vida actual del sér inteligente. El despotismo que se teme sancionar se evita menos con la separación que por la identificación del fin del hombre con el de la sociedad, porque cuando los intereses de éste en general se establecen como base de los intereses sociales, la sociedad no puede desconocerlos; verdad es ésta que permanece intacta á pesar de la consideración de que alguna vez haya desconocido con pretextos erróneos ó arbitrarios.

### III.—Modo de realizar el fin social.

Entre los varios sistemas que se han adoptado para la realización del fin del hombre y de la sociedad hay dos que se disputan la preferencia: el que se funda más ó menos en la *fuerza física y moral* puesta en ejercicio por las autoridades sociales y aplicada á la vida y actividad humana; y el *sistema liberal*, que es el que, concebido por la filosofía y aplicado después á la reforma de la Iglesia y del Estado, ha invadido en nuestros días casi todas las esferas de la actividad social.

El sistema de la fuerza, que ha sido adoptado en el orden civil y político, tanto como en el religioso, moral é intelectual, es el más vicioso, porque contraría la naturaleza moral del hombre y ha detenido siempre el desarrollo social. La historia nos demuestra que el progreso que se ha hecho en las instituciones civiles ha tenido que luchar con los obstáculos insuperables que le han opuesto las autoridades que se atribuyen la misión de dirigir la vida social, sin hacer otra cosa que atizar las discordias intestinas y las guerras exteriores por medio de la fuerza empleada para mantener en la servidumbre á los asociados. Pero este sistema de fuerza que ha mantenido el yugo moral y material que pesa sobre los pueblos, paralizando todas las facultades, todas las tendencias progresivas de la sociedad, está ya casi vencido por el espíritu de la verdad que ha hecho rápidos progresos en todas las esferas de la actividad social. Las instituciones y las doctrinas antiguas se mantienen hoy día como una especie de ruína que recuerda á los hombres que se trata de edificar después de haber destruído, que se trata de reunir en un solo cuerpo de doctrinas todas las verdades que han triunfado y que deben trazar á la humanidad el camino de un progreso más pacífico y de una felicidad más general. Tan ciertos son estos hechos que los partidarios mis-

mos de este sistema no se atreven á profesarlo abiertamente y aun se valen de la libertad para disfrazar sus miras y reconquistar su poder perdido, lo cual es un verdadero homenaje al espíritu nuevo. El principio del sistema de fuerza está ya reconocido como falso y sus consecuencias no tardarán en desaparecer del todo.

El sistema que se encamina á reemplazar al anterior es el que se funda en la libertad, el cual despertando y fortificando las facultades humanas, ha ensanchado la esfera de la inteligencia y la de la actividad social. Pero este sistema por sí solo no puede realizar el fin del hombre ni encaminarnos á la mejor organización política, antes bien su aplicación exclusiva y absoluta está sujeta á graves inconvenientes. Observando lo que pasa en los países que lo han adoptado, más ó menos completamente, vemos que, hallándose entregado cada individuo á su inteligencia y á sus propios esfuerzos, se ha suscitado una lucha entre todos los intereses y entre todas las fuerzas individuales, en la cual triunfan, no los más fuertes en inteligencia y en moralidad, sino los más valientes para hacer prevalecer, á merced de la libertad ilimitada, sus pasiones viciosas sobre las facultades morales más nobles. La falta de unión que esto produce trae por consecuencia la dislocación de las fuerzas sociales y el triunfo del individualismo sobre los intereses generales de la sociedad. En tal estado de cosas, las mejores ideas, las reformas útiles no pueden hallar aplicación y vagan aisladas é inciertas por los espíritus, de modo que no tienen consistencia; y no habiendo sido sometidas al examen común, son condenadas como incapaces de una aplicación práctica y general. De aquí nace que se mantengan todavía en pie muchas falsas y erróneas doctrinas y que aquellas que han sido reemplazadas por otras más conformes con la naturaleza humana no hayan perdido aún su prestigio anterior. No es menor el desorden que

se nota en la moralidad, porque los cambios que ésta ha experimentado por la influencia del sistema liberal, la han alterado más bien que desarrollado: han desaparecido, es verdad, aquellas antiguas reglas que bajo fórmulas exteriores abrigaban la hipocresía y la hacían necesaria, pero, abandonando la moralidad el principio del deber, ha consagrado los principios del egoísmo y del interés propio, y las consecuencias de este falso proceder han sido ya bien funestas á la sociedad.

El resultado de estos hechos ha contrariado el desarrollo y perfección del sistema liberal, porque ha retraído y aun amedrentado á los espíritus débiles, y ha suministrado armas á los partidarios del sistema absoluto y de la fuerza. Aquéllos se han asustado de los desastres y de los errores que naturalmente ha ocasionado esta especie de inversión y han abjurado el nuevo sistema ó por lo menos lo han mirado con desconfianza; y éstos se han alegrado de esas consecuencias y se han valido de ellas mismas para defender las antiguas doctrinas y aun para reconquistar su reinado. Con todo, semejantes males afortunadamente no carecen de remedio, porque si proceden de la aplicación del principio exclusivo de la libertad individual, debemos buscar otro principio que, sin destruir el primero, establezca más ó menos entre los hombres una comunidad de miras y de intereses, que haga posible la dirección y coordinación de los esfuerzos de todos, completando así el sistema liberal y desnudándolo de sus malas consecuencias.

Este principio es el de la *Asociación*, modo verdadero y completo de realizar todos los objetos importantes de la sociedad. La asociación debe ser en adelante la palanca de la actividad humana, el medio de unir y combinar todas las fuerzas que dirigen al progreso, todos los elementos que se hallan separados por haber salido de la esfera que les está asignada en el verdadero equilibrio social. Ella es el único ar-

bitrio que hay de conciliar la libertad con la razón y la voluntad común, porque la razón, siendo la facultad de todos los hombres, tiene el poder de asociarlos y de hacer triunfar en ellos las verdades generales. La asociación no sólo armoniza las inteligencias y las voluntades, sino que también da un gran prestigio á las ideas que por su medio se quieren realizar, puesto que todos los individuos sienten instintivamente que una idea que atrae muchas inteligencias contiene una verdad, porque ésta no es individual, sino general y común, y como reflejo de la razón tiene el poder de asociar. Por consiguiente toda asociación impone respeto, inspira confianza, despierta las simpatías, las propaga y cuando son débiles, las fortifica.

La asociación libre para todos los fines racionales, intelectuales y morales de la vida debe ser, pues, el símbolo político y social que reuna á todos los amigos del progreso y de la libertad racional, y al mismo tiempo es el medio que más eficazmente puede contribuir á la organización y regeneración de los pueblos americanos. En el orden material ó industrial comienza á apreciarse los felices resultados de la asociación, á pesar de la aplicación imperfecta que se la ha dado; pero en el orden intelectual y moral no se ha adoptado todavía sino de una manera muy incompleta. Por esto es urgente, en estas esferas de la actividad humana, sacar al hombre del aislamiento en que se encuentra y asociar todas las fuerzas individuales, si se quiere conservar las reformas hechas, desenvolver las nuevas doctrinas, propagarlas y sostenerlas; porque de otro modo no es posible oponer una resistencia enérgica y compacta al antiguo sistema de la fuerza que combate todavía por rehabilitarse, y que no habiendo aún perdido su unidad, despliega á veces una acción uniforme para aprovecharse de los errores de sus enemigos y volver á su antigua influencia.

Las doctrinas justas, las nociones exactas y conformes á la naturaleza humana, que el espíritu de libertad ha hecho aparecer en los dominios sociales, vagan todavía sin consistencia; y sin embargo de que se reconoce su importancia y se acata la verdad que contienen, no han adquirido aun suficiente influencia para dominar, porque la asociación no ha venido hasta ahora á concentrarlas y á darles el poder y fuerza de atracción inherente á la comunidad de las ideas. Y hasta que esto se verifique no adquirirán el suficiente desarrollo esas convicciones para servir de base á una teoría precisa que se halle al alcance de una gran mayoría nacional.

La asociación es, pues, la que completa y perfecciona el sistema liberal; y sólo por su medio puede éste aspirar al gran dominio de la humanidad y realizar en todo el fin social, sin las desventajas y desgracias que trae aparejadas el ominoso sistema de la fuerza. Este sistema, por sus principios falsos, por sus tendencias restrictivas y por la necesidad que tiene de engañar y violentar para sostenerse, no podrá jamás producir el bien del hombre y de la sociedad: así lo hemos visto en la historia restringiendo siempre las facultades y las relaciones del hombre y sometiendo su actividad á reglas, en lugar de desarrollarla y de propender al ensanche y perfección de su naturaleza interior y de sus relaciones. Esta grande obra sólo estaba reservada al espíritu nuevo, al sistema liberal aplicado por medio de la asociación, el cual, fundándose en la naturaleza humana, no tiene otro objeto que desenvolverla en todas las esferas de su actividad y perfeccionarla por medio de su acción y de la cooperación de todos.



## CAPITULO II.

## IDEA DEL ESTADO.

---

Explanación del principio del derecho, su diferencia de la moral.—  
Establecimiento social del derecho ó del Estado.—Naturaleza y  
fin del Estado.

---

**I.—Explanación del principio del derecho,  
su diferencia con la moral.**

Para formarnos una idea exacta del Estado y determinar á punto fijo el principio social que representa, necesitamos primero estudiar este principio y conocer su extensión.

Como el fin que el hombre está destinado á realizar es un resultado preciso de su naturaleza física é intelectual, es necesario conocer las disposiciones y facultades de esta naturaleza y el desarrollo sucesivo que experimenta, para saber cuál es ese fin, cuál la conducta que debe tener el hombre y cuál la que los demás deben observar con él para conformarse con las leyes que rigen á la humanidad. El *derecho* comprende sólo una parte de la conducta del hombre, y no abraza la manera completa de conducir y arreglar toda su vida y desarrollo, porque no es una ciencia ó arte que se refiera á la vida física ó á la educación intelectual, ni tampoco está á su cargo la moralidad, que es un hecho interior de la conciencia del hombre.

Del estudio de la naturaleza humana sacamos por resultado general que el hombre está en relación con el universo entero, y que por tanto tiene el deber de desenvolver esta relación, aplicando su inteligencia al conocimiento de todas las cosas para ensanchar sus miras, elevar sus sentimientos y someter por la razón todas las fuerzas de la naturaleza, con el obje-

to de facilitarse su propio desenvolvimiento y aumentar la suma de su bien. De consiguiente, ya que el hombre no está limitado á la esfera de su individualidad y supuesto que está en contacto con el orden general de las cosas, no debe obrar por motivos puramente personales, sino de conformidad con ese orden universal, tratando á sus semejantes y á los demás seres animados como conviene á su naturaleza y según el lugar que corresponde á cada cosa en el orden general. De estas verdades se deduce que el fin del hombre, ó el *bien* que por su destino debe realizar, consiste en el desenvolvimiento integral de todas sus facultades y relaciones conforme al orden general y á la naturaleza de cada ser en particular. Los *deberes* del hombre se refieren al cumplimiento de este fin, en todas sus partes; y como su destino no es instintivo como el del bruto, sino racional y moral, por cuanto debe cumplirse en virtud de su libre voluntad, los deberes del hombre son todos deberes morales, y comprenden toda su vida física é intelectual. Así la *moral*, ó la ciencia del bien humano, abraza la vida del hombre en todas sus partes y relaciones; pero solamente bajo un aspecto, esto es, en cuanto el hombre debe obrar sin renunciar á la independendencia de su juicio, en todo aquello que depende siempre de su libre voluntad, de su buena intención, porque estos deberes no se podrían hacer ejecutar por la fuerza, sin que perdieran todo su valor: por ejemplo, la gratitud no tendría valor moral ninguno, si se impusiera por la violencia, así como no lo tendrían tampoco las acciones que no fueran el resultado de motivos puros y desinteresados, aunque produjesen el bien. La moral exige por una parte la buena voluntad, y por otra la pureza de los motivos, el desinterés; por tanto las obligaciones que impone no son idénticas con las del derecho, puesto que éste permite el empleo de la fuerza para hacer cumplir las suyas, y no presupone la pureza de los motivos.

La ciencia del derecho no es, pues, un capítulo de la moral, no es ni la moral privada ni la moral pública ó social: el derecho y la moral se fundan en relaciones de un carácter enteramente distinto.

Para la realización del fin del hombre, es decir, para que éste desenvuelva las facultades de que está dotado y las diversas relaciones que es capaz de contraer, se necesita un gran número de *condiciones*, ó de medios necesarios al efecto, que los hombres deben buscar y procurarse recíprocamente. Estas condiciones son de dos especies: las unas son *físicas* é independientes de la voluntad humana, porque la naturaleza es quien las suministra, y las otras son *voluntarias* ó *libres* porque dependen de la voluntad y actividad de los hombres. La moral impone á éstos los deberes necesarios á la consecución de su fin, les manda hacer todo lo que puede contribuir á su perfección, y por consiguiente les impone el deber de procurarse las condiciones necesarias á este objeto; pero la exposición de estas condiciones pertenece al dominio de otra ciencia particular, que es el *derecho*. Este proceder es propio del carácter de la moral, que siendo la ciencia general de la conducta del hombre, interviene en todas las demás ciencias y artes que tienen relación con la vida humana sin quitar á ninguna su especialidad: así ella prescribe al hombre que tenga cuidado con su vida y el desarrollo de su cuerpo, abandonando sin embargo á la higiene y á la medicina los preceptos de la salud; le ordena cultivar su inteligencia, sin comprender en sí las ciencias y las artes; le obliga á buscar las condiciones necesarias á su fin, dejando á la ciencia del derecho la determinación de estas condiciones. Por esto hemos dicho en otro lugar que el derecho es el conjunto de las condiciones dependientes de la voluntad humana y necesarias al cumplimiento del fin del hombre; porque realmente las condiciones voluntarias son las que tienen un carácter propio, perteneciendo por eso al

dominio del derecho, y las condiciones físicas no entran en este dominio sino en cuanto pueden ser suministradas por el hombre.

En efecto, la vida humana en toda su extensión depende de los medios ó condiciones que están al alcance de los hombres y no podría mantenerse sin el auxilio del derecho: se dice que el niño tiene derecho de ser educado, porque ésta es una condición de su desarrollo, y una condición que no depende de él sino de la voluntad de los otros; se exige que la sociedad ofrezca á cada uno los medios ó condiciones que le permitan cultivar sus disposiciones naturales y seguir su vocación; se quiere en fin que todas las relaciones del hombre estén de tal modo arregladas que no pugnen entre sí, por ser ésta una condición precisa del bien individual; y semejantes exigencias no pueden satisfacerse sino por medio del derecho, porque sólo á él corresponde exponer y fijar todo aquello que puede considerarse como una condición necesaria á la realización del bien social.

En suma, el *derecho* se distingue claramente de la *moral*: ésta impone á cada hombre el deber interior de cumplir su fin y le ordena ser justo, obrar conforme á derecho, esto es, llenando respecto de sí mismo y de los otros las condiciones necesarias al desenvolvimiento común; pero se dirige á la conciencia y á la buena voluntad. Al contrario el derecho tiene un carácter enteramente exterior, porque sin fijarse en la intención ni en los motivos de las acciones, se refiere sólo á las relaciones condicionales de la vida humana y las manda cumplir sin tener cuenta con la buena ó mala voluntad del que debe obedecer sus preceptos: el derecho se debe ejecutar de grado ó por fuerza, porque lo que es una condición de la vida y del desarrollo de todos, no debe dejarse al arbitrio de nadie. La justicia en fin regla las acciones y relaciones exteriores del hombre, abandonando la moralidad á la conciencia, cuyos secretos no tiene que escudriñar, y

á la educación, á la cual suministra las condiciones de su organización.

El derecho se extiende á toda la vida humana, esto es, á todas las relaciones físicas é intelectuales y á todos los fines racionales, individuales ó sociales en que se divide el bien del hombre; pero sólo por el lado condicional, esto es, en cuanto dependen de las condiciones que deben cumplirse para que puedan existir y desarrollarse.

A causa de este carácter, el derecho respeta en todo sentido la libertad individual, en cuanto se aplica á la vida y á la conducta personal, siempre que por un abuso de ella no se dañe á los demás miembros de la sociedad. El derecho no obliga á ningún hombre á hacer lo que es un bien para él solo, ni puede conducirle á su fin á pesar suyo; cada uno es dueño de su destino, su deber moral consiste en cumplirlo y su derecho consiste en que se le suministren las condiciones exteriores necesarias para alcanzarlo; esta acción del derecho hace imposible todo despotismo que impida la libertad personal.

---

## II.—Establecimiento social del derecho.

Como cada idea fundamental que abraza un conjunto de hechos sociales exige una institución social que la represente y vele sobre su aplicación, es natural también que el derecho, que comprende las primeras condiciones de la existencia, haya encontrado pronto una autoridad y formas sociales que procuren su ejecución, según el grado de civilización de cada época. En efecto, donde quiera que los hombres vivan reunidos, han debido reconocer las condiciones de su coexistencia y también una autoridad que vele sobre la observancia del derecho, en el cual se comprenden aquellas condiciones; y como éste es un hecho necesario en todas las épocas de la vida del hombre,

se sigue que el estado natural de éste es el estado de derecho. Saliendo el hombre de una familia, ha debido recibir en ella los primeros cuidados y las condiciones indispensables á la vida humana; y siendo la familia la primera situación natural del género humano, es también la primera institución de derecho, porque en ella se suministran al hombre las primitivas condiciones de su existencia y de su desarrollo: la familia forma pues el primer grado del estado de derecho entre los hombres ó del *Estado* propiamente dicho; en otros términos, es el primer establecimiento social del derecho.

Es verdad que este primer Estado ha sido muy imperfecto, porque no se llenaban en él las condiciones de la vida sino instintiva y parcialmente; pero la necesidad del desarrollo y del engrandecimiento del círculo social ha obligado después á las familias á constituirse en tribus ó pequeñas poblaciones, reconociendo una autoridad que vele sobre el mantenimiento del derecho, y éstas se han reunido en sociedades mayores llamadas comunmente *Estados*.

Muchas y diversas han sido las circunstancias que han dado origen á la existencia de estos Estados, pero no entra en nuestro propósito el hacer la historia de ellas, porque para estudiar la naturaleza y fin del Estado no necesitamos tocar la cuestión de su origen histórico, en razón de que no puede darnos luz alguna la consideración de este origen para penetrar en la verdadera naturaleza del Estado, la cual tampoco ha podido manifestarse de modo alguno sino muy imperfectamente en lo pasado.

---

### III.--Naturaleza y fin del Estado.

Con estos antecedentes procuremos ahora señalar de un modo fijo la naturaleza y fin del Estado, estableciendo el principio social que éste debe repre-

sentar, desenvolver y poner en ejecución. Hemos indicado antes que el bien ó fin del hombre y de la sociedad humana se resuelve en muchos fines particulares, cada uno de los cuales exige para su más completa realización una asociación distinta y organizada de la manera más adecuada al efecto. Por consiguiente no cabe duda que la sociedad debe dividirse en tantas sociedades particulares cuantos son los fines principales en que se divide el fin social; y como estos fines existen para el hombre y la sociedad en la moral, la religión, las ciencias, las artes, la industria, el comercio y el derecho, para cada uno de los cuales debe haber una esfera particular de actividad, es evidente que todas aquellas sociedades particulares son las que se proponen respectivamente el desarrollo *moral, religioso, científico, artístico, industrial, comercial y jurídico y civil ó político* del hombre y de la humanidad.

Entre estas sociedades se encuentra una cuyo objeto principal consiste en la aplicación del derecho y de la justicia; esta institución social existente es el Estado, como sociedad civil y política, el cual proclama este fin y lo abraza como principio regulador de su organización y de sus leyes. Por tanto, el fin del Estado consiste en la aplicación y desenvolvimiento del derecho, porque éste es el principio social cuya realización le está encargada.

Esta verdad que se funda en la experiencia y en la doctrina que hemos emitido acerca del principio del derecho nos da á conocer de un modo indudable la naturaleza del Estado y la extensión de su esfera de actividad. Ahora puede verse que la diferencia que hemos establecido entre la moral y el derecho no es sólo de necesidad lógica, sino también de gran importancia para determinar los límites de la intervención del Estado en las otras esferas de la vida y de la actividad humana. Si el Estado, que es la institución social encargada del mantenimiento y aplicación del derecho, pudiese comprender la moralidad del

hombre, empleando las fuerzas de que está investido en la realización de los deberes morales, desaparecería toda libertad de conciencia. La actividad del Estado, no hay duda, se extiende á todos los dominios del orden social, pero sólo para suministrarles las condiciones exteriores de su desenvolvimiento, y separar los obstáculos que á él se opongan; puede venir en su socorro, pero guardándose de intervenir en su movimiento interior y de subordinar los principios de su organización al principio político. Nada de lo que es humano y social es extraño al Estado, pero no puede dominar todas las fuerzas, todas las esferas sociales, sino sólo seguir sus movimientos, para promover sus progresos: el principio de justicia, ó la distribución de los medios sociales que necesita el hombre para conseguir sus fines, es lo que constituye la misión del Estado.

Los Estados civilizados reconocen que el principio del derecho es la base de su organización y el fin de su actividad, pero por una parte lo han comprendido imperfectamente en su contenido y en sus consecuencias, y por otra no lo mantienen intacto, ó porque lo subordinan á otros fines, ó porque lo confunden con otros principios diferentes, los cuales están representados en la sociedad por otras instituciones. La institución civil y política llamada Estado, después de haberse emancipado de la institución religiosa, se ha arrogado y ejercido la tutela de todos los demás negocios humanos. Esta tutela ha podido ser legítima mientras que el desarrollo de las demás instituciones sociales no ha adquirido bastante energía para que éstas se dirijan por sí mismas; pero hace mucho tiempo que ha llegado á ser ya opresiva y ha detenido el progreso de la actividad humana. Es verdad que hasta ahora sólo la religión y el derecho se han constituido socialmente por medio de la Iglesia y el Estado; pero las sociedades propenden en su progreso al desarrollo libre é independiente de la indus.



tria, del comercio, de las ciencias y de las artes, y se hacen esfuerzos para dar á estas esferas de actividad una organización que les sea propia á fin de garantizarlas contra las influencias de otros poderes, cuya intervención altera más ó menos su carácter y pone trabas á su perfección. Con todo, nuestra vida social se halla aun privada de muchas organizaciones, cuyos gérmenes existen, pero que distan mucho del grado de fuerza y desarrollo á que han llegado otras funciones del cuerpo social, las cuales han absorbido casi completamente la vida y la acción de los hombres y de los pueblos. Cuando todos los fines principales en que se resuelve el bien social, cuando la religión, la moralidad, las ciencias, las artes, la industria y el comercio hayan hallado en la vida una organización propia, tal como la que tiene el Estado el principio del derecho, la cual comprenda los medios que necesita para realizarse del modo más conforme á su carácter particular, entonces existirá aquella gran unidad social que debe reposar en el acuerdo libre y racional de todas las instituciones sociales, sin perjuicio de que éstas, dentro de su esfera particular, prosigan sus respectivos fines. Los Estados deben encaminar las sociedades á este punto de perfección, sin perder jamás de vista que su único fin particular y respectivo es el principio del derecho y de la justicia, y que este principio es bastante amplio para ocupar toda su actividad.

---

## CAPITULO III.

### MEDIOS DE REALIZAR EL FIN DEL ESTADO.

---

Idea general del poder.— Idea de la soberanía nacional.—Origen, fin y legitimidad del poder.—División del poder político.—Su organización.—Diferentes formas de gobierno.—Constitución política.

---

#### I.—Idea general del poder.

Hemos visto que el Estado es una asociación civil que tiene por objeto la aplicación y desarrollo del principio del derecho ó de la justicia; y como no puede existir ninguna asociación ni realizar su objeto sin que tenga una *dirección* que elija y ponga en movimiento los medios que son más propios para la consecución del fin común, es indispensable que en el Estado exista una *autoridad política*, la cual, dentro de la esfera de atribuciones que se le haya designado, esté encargada de buscar y emplear en provecho de todos, los medios necesarios para la mejor realización del fin político. Esta autoridad es la que se llama *poder* ó *potestad*, en el sentido ordinario de la palabra, porque está investida de los medios de fuerza que son indispensables, ó más propiamente, de las facultades que necesita para ejercer su acción.

Mas para formarse una idea exacta del poder del Estado no debe confundirse con la del poder social en general, porque de no hacerlo así se perdería la justa independencia en que deben estar las diferentes esferas de la actividad social.

El poder social existe en la sociedad, y es en suma el conjunto de todas las fuerzas puestas en movimiento por la sociedad y sus miembros en las diversas esferas de la actividad humana. Ya hemos visto que el fin general del hombre y de la sociedad se com-

pone de los fines moral, religioso, científico, artístico, industrial, comercial y político; por consiguiente el poder social se compone también de los poderes encargados de realizar estos fines particulares, de los cuales no debe faltar ninguno en la sociedad, aunque no existan todos en la debida proporción. No se puede, pues, confundir el poder político de un pueblo con su poder social, ni juzgar su cultura según el grado de desarrollo adquirido sólo bajo la relación política; porque la riqueza y poder de una sociedad no están en razón del ensanche que se dé al elemento político, sino en razón de su actividad y del mayor número de las esferas de cultura en que prosigue su desarrollo. Por esto, el poder político es débil, efímero y decadente cuando no está apoyado en el conjunto de todos los elementos sociales, aunque por otra parte sean demasiado extensas y exageradas sus atribuciones. El mejor apoyo y la primera base del poder político está en la actividad de todos los miembros que componen la asociación civil y que contribuyen á la realización del fin político; porque el Estado no puede ser fuerte sino cuando su fin es más generalmente cumplido por todos sus miembros, y cuando se satisfacen en todas las partes sociales los derechos y las obligaciones de un modo enteramente conforme al principio de la justicia.

La consideración de que sólo los poderes político y religioso se hallan constituidos y organizados, mientras que los demás poderes sociales se hallan todavía dispersos sin formar un centro de fuerza que les sea propio, no puede servir de argumento contra esta teoría, tanto porque, atendido el progreso de las sociedades, esos poderes tienden á constituirse por sí mismos, á pesar de las oscilaciones que necesariamente acompañan á todo trabajo de formación, cuanto porque la justa separación que debe existir entre todos ellos, según su naturaleza especial, es la que asegura á todas las esferas de la actividad humana su

independencia respectiva, y al mismo tiempo es la única garantía contra los males que sufriría la sociedad si el poder político se absorbiese á todos los demás y anulase la acción del poder social en general.

## II.—Idea de la soberanía nacional.

En la sociedad existe, hemos dicho, el conjunto de todas las fuerzas y elementos sociales que constituyen su poder general, porque á ella sola incumbe la realización del gran fin que la naturaleza le ha asignado. De consiguiente todos los poderes sociales, tanto el político como cualquiera de los otros, nacen de la sociedad ó son una verdadera emanación de ella, de modo que jamás pueden ponerse en oposición con las necesidades de ésta, sin contrariar su origen y sin atacar su objeto á un mismo tiempo.

El poder que la sociedad tiene, pues, de realizar su fin natural; ese poder supremo que posee para constituirse y desarrollarse de la manera más conforme á su naturaleza, en virtud del cual existen todos los poderes particulares que ella pone en acción en las diversas esferas de su actividad, es lo que se llama *soberanía nacional*, y más comunmente, aunque no con tanta propiedad, *soberanía del pueblo*.

A causa de no haberse fijado con precisión la idea del poder social y de no haberse definido consiguientemente la palabra *soberanía*, empleada para significarlo, se han formado varios sistemas, más ó menos erróneos, y se han suscitado serias discusiones sobre la soberanía del pueblo, trayendo por resultado necesario el descrédito de la verdadera teoría y no pocas veces algunos errores bien funestos que han hecho la desgracia de los pueblos. Los partidarios del sistema de la fuerza aplicada á la organización y dirección de la sociedad, negando la verdad y desconociendo los hechos, han protestado contra la profana-

ción que se hacía de la palabra soberanía, que en su lenguaje hipócrita ha significado siempre la reunión de todos los poderes políticos en una sola persona, ó por lo menos el legislativo, el ejecutivo y el conservador, que los monarcas han acostumbrado ejercer sin separación, haciéndose llamar *soberanos* porque están sobre todos y aun sobre la sociedad misma. Pero si la voz *soberanía* en su más propia acepción política representa el *poder supremo, el primero de todos los poderes, es muy lógico emplearla para significar la primera y más alta de todas las potestades, tal es, la que la sociedad tiene para el uso de todos los medios ó condiciones necesarias al desarrollo y consecución de su fin racional; potestad suprema de la cual proceden todos los poderes constituidos, y á la cual deben subordinarse todos para ser consecuentes con su propia institución.*

Pero una vez reconocido este atributo de la sociedad es necesario recordar el principio establecido anteriormente, sobre que el hombre no debe obrar, para la realización de su fin, por motivos puramente personales, sino en conformidad del orden universal con que se halla en contacto, tratando á sus semejantes y á los demás seres de una manera conveniente á su naturaleza. Y de aquí deduciremos sin dificultad que el poder de la sociedad no puede ser ejercido sino con la misma limitación, esto es, sólo en cuanto puede contribuir á su perfección y desarrollo, y en cuanto debe procurarse todas las condiciones necesarias á la realización de su fin. Por consiguiente, la *soberanía nacional* tiene su fundamento en el principio de justicia y sólo en él puede hallar la sanción de todos sus actos, porque si la sociedad se desvía de este principio, ó los que ejercen á su nombre la soberanía, obra contra su propio fin y consiguientemente contra los preceptos de la razón, que es el fundamento y único origen de la justicia. Y no se crea que al establecer que la soberanía nacional es limitada sentamos un

principio contradictorio, que destruye el poder social en su base, porque precisamente este poder no existe en la sociedad sino para la consecución de su fin racional, y nada sería más contrario á este fin que un poder amplio y absoluto, en virtud del cual fuese posible apartarse de los dictados de la razón y de la justicia. Mas no es éste el único carácter de la soberanía nacional: ella es también inalienable, porque la sociedad no podría despojarse de su poder general en favor de una persona ó de muchas sin contrariar su propio fin, puesto que renunciaría por este solo hecho á la más preciosa de las prerrogativas, al atributo esencial de su personalidad colectiva. En consecuencia, la soberanía es también imprescriptible, por manera que aun cuando por largo tiempo se halle toda la suma del poder social en manos de un hombre ó de varios, la nación jamás pierde el derecho natural de arreglar sus intereses y de procurarse las condiciones necesarias al desarrollo de su fin social.

Esto es lo que la filosofía nos enseña en cuanto á la soberanía nacional, considerada en sí misma; y en lo tocante á su *ejercicio*, para la constitución del poder político, es indispensable que adoptemos también los principios más conformes á la realización del fin social.

A este respecto el sistema que cuenta hoy día con gran número de prosélitos es el del *sufragio universal*, el que confiere el ejercicio de la soberanía al mayor número de los asociados, sin tomar en cuenta su capacidad. En este sistema se supone que todos los hombres son iguales y que la igualdad por tanto debe ser la base de la organización política, de manera que todos los individuos de una sociedad tengan el derecho de votar las leyes ó por lo menos el de elegir á los que hayan de obrar en su nombre, para que las leyes y la autoridad sean realmente la expresión de la voluntad del mayor número.

Semejante sistema reposa sobre un principio fal-

so, porque si bien es cierto que todos los hombres han recibido de la naturaleza un derecho igual á la vida y al libre ejercicio de sus facultades físicas y morales, no es menos evidente que esta igualdad absoluta no puede reproducirse en el orden político, porque no podrá realizarse jamás el fin social, ni en todo ni en parte, mientras que las leyes y la autoridad no sean apropiadas á las necesidades de la nación y en tanto que los hombres que participan del poder no tengan la inteligencia de las cuestiones sociales y la voluntad de resolverlas en sentido del interés general. Así es fácil comprender cuán funesta es por sus desastrosas consecuencias esa ficción que considera á todos los hombres iguales en capacidad, en interés por la cosa pública, en conocimientos, en virtudes é intensidad de voluntad, para dar á todos una parte igual en la dirección de los negocios públicos despojando á la sociedad de las ventajas adquiridas por los más inteligentes, y sacrificando la voluntad á la indiferencia, los conocimientos á la ignorancia y la sabiduría de los consejos á la incuria.

No está todo en poseer un gobierno popular, sino en que éste llene debidamente su tarea, la cual lejos de ser sencilla, es la más importante, la más complicada y la más difícil de todas aquellas á que el hombre puede consagrar sus esfuerzos. El gobierno, para llenar en cuanto está de su parte el gran fin social, no sólo debe conocer las leyes existentes, sino también elevarse á la filosofía de la ley, al principio del derecho y de la justicia, para facilitar al hombre todas las condiciones de su desarrollo social en las diversas esferas de su actividad; no sólo debe conocer la riqueza y recursos de la nación, sino también distribuirlos y dirigirlos de modo que se ofrezca más comodidad material al pobre y se le deje más tiempo libre para ejercitar su inteligencia y desarrollar su sér; en fin, debe estar á cabo de todas las relaciones del Estado en lo interior y con respecto á las poten-

cias extranjeras; debe conocer sus fuerzas y poseer en suma cuantos conocimientos se comprenden en el vasto círculo de las ciencias sociales. Y es fácil concebir que estas condiciones de capacidad no se encuentran en todos los individuos de una sociedad; y aun puede establecerse sin temor de exagerar que la universalidad de los individuos, á quienes se quiere dar el ejercicio de la soberanía, no posee tampoco la suficiente capacidad ni el interés que necesitaría para conocer y elegir á los hombres más dignos del sagrado depósito de la autoridad. Fuera de esto hay un número infinito de asociados que por la posición inferior que ocupan ó por otras varias circunstancias no podrían dar jamás un voto libre y desinteresado. Hay épocas en fin en que el ejercicio universal de la soberanía sería más bien un obstáculo que no un medio para conseguir el progreso de la sociedad, porque las decisiones de la mayoría harían dominar la materia sobre el espíritu, el sentimiento sobre la inteligencia, é imposibilitarían el desarrollo del fin social.

Estos hechos cuya verdad resulta á la menor observación que se haga sobre el estado actual de las sociedades modernas, arrojan una verdad inconcusa en la política, tal es, que las restricciones en el ejercicio de la soberanía son aconsejadas por la razón; la justicia y la conveniencia de la sociedad exigen pues que se ensanche el ejercicio de ese derecho sino gradualmente y á medida que la inteligencia social se difunda entre los asociados. Por consiguiente, cuando reconocemos la soberanía nacional no hacemos más que reconocer un hecho, y cuando invocamos su ejercicio para la constitución del poder político, no podemos menos de invocar la soberanía de la razón nacional, la supremacía de la opinión ilustrada, virtuosa y progresiva, que se ha formado en la nación.

Mas si por una parte reconocemos como un hecho necesario y providencial que las clases más inteligentes son las únicas que deben investirse de los po-

deres políticos, también vemos por otra que estas clases están en el deber de ensanchar la base social de los poderes, admitiendo sucesivamente á su ejercicio un número mayor de ciudadanos. No queremos formar de estas clases una aristocracia gubernativa, ni inspirarles intereses opuestos á los del pueblo, porque eso sería destruir precisamente la ventaja que deseamos procurarnos: dando el poder á la inteligencia, obedecemos á una ley de conservación y de mejora, que rige tanto á las sociedades como á los individuos; no instituímos en fin un sistema exclusivo, porque dejamos á cada hombre la libertad de perfeccionarse y reconocemos en el Estado la obligación de proporcionar á cada uno las condiciones necesarias al desarrollo de su sér y consiguientemente á la adquisición de las cualidades que le habiliten para el ejercicio de la soberanía.

---

### III.—Origen, fin y legitimidad del poder.

El *origen* del poder está en la sociedad misma, porque correspondiendo á ella sola la realización de su fin natural, la potestad encargada de promover esta realización en las diversas esferas de la actividad social no puede obrar sino por el bien de la sociedad entera y en virtud de su soberanía. Por tanto, es inoficioso y erróneo buscar el origen del poder en la historia, puesto que el nacimiento histórico del poder nada decide sobre el derecho: así nada importa que la autoridad se haya establecido por la libre sumisión del pueblo, por la astucia, la violencia, la conquista ó el prestigio religioso, porque estos hechos son el resultado de antecedentes varios ó de las circunstancias de una época, y no alteran el principio que la filosofía reconoce sobre el origen del poder. Por el contrario, estos diversos accidentes se modifican y deben modificarse por el desarrollo social; porque á medida

que las naciones adquieren la conciencia de sus derechos, exigen que el poder se establezca como una emanación de su soberanía, para que no se oponga á sus intereses; y recurren al único modo racional de instituir el poder, al pacto social, en virtud del cual hacen valer su personalidad.

El *fin* del poder político no puede ser otro que el de la asociación política, esto es, el desarrollo del principio de la justicia y su aplicación á todas las esferas del cuerpo social. Para realizar este fin, el poder político está investido de los medios coercitivos que el principio del derecho hace necesarios contra las resistencias individuales que lo contrarian. Mas la justicia no sólo es el fin del poder, sino también el límite y la justificación de sus actos; porque el poder no es bueno ni malo en sí mismo, sino en virtud del uso que de él se haga.

La *legitimidad* del poder no es tampoco una cuestión histórica, porque aun cuando el hecho que le haya dado origen sea injustificable, si se ejerce como lo reclama el interés y la cultura de la nación, es legítimo, porque se conforma al principio de la justicia. Sin embargo, es preciso confesar que los poderes siempre se resienten de la irregularidad de su origen histórico, el cual, modificándose muy lentamente, figura como elemento en su composición y domina sus procedimientos: por esto el poder irregular en su constitución está obligado á purificarse en la fuente de la soberanía nacional.

#### IV.—División del poder político.

De lo expuesto se infiere que el poder político es uno en su origen y en su fin; pero atendida la manera cómo se aplica y teniendo en cuenta la extensión y naturaleza de los intereses que representa, se divide en varias ramas, cuyas funciones son esencialmente diversas.

En cuanto al primer motivo de esta división, es preciso que examinemos de qué manera recibe su aplicación social el principio del derecho, el cual es el fin del poder político. Esta aplicación supone dos funciones principales: en primer lugar es indispensable que el derecho sea socialmente reconocido y formulado por la *ley*. Y como las relaciones sociales de un mismo género deben someterse á unos mismos principios reguladores, es claro que la legislación ha de comprender un sistema de leyes para cada una de las especies de relaciones jurídicas que existen entre los hombres. De aquí se sigue que en el Estado no puede menos de existir una autoridad encargada de establecer y de reformar las leyes de los diferentes dominios del orden social: esta autoridad es la que ejerce el *poder legislativo*, y la importancia de sus funciones exige que los encargados de ejercerla comprendan los intereses generales, conozcan las relaciones de las diferentes esferas de la actividad social y sean capaces por sus principios de hacer que la ley tenga el carácter de generalidad que forma su esencia.

La formación de la ley es diversa de su administración ó aplicación, la cual, ó puede ser provocada por las contenciones que se suscitan entre los particulares ó entre éstos y las autoridades constituidas, ó puede hacerse sin esta provocación, naturalmente á todas las especies de relaciones que en ella se comprenden. La primera de estas funciones de la administración de la ley toma el nombre de *poder judicial*, y la segunda se conoce con el de *poder ejecutivo*. Éstos dos poderes tienen un mismo fin, tal es la aplicación de la ley, y sin embargo la esfera de su acción es diferente, como lo es también su manera de proceder, porque el ejercicio del poder judicial es eventual y menos extenso, puesto que no tiene lugar sino existen contenciones acerca del derecho ó de la aplicación de la ley; mientras que la acción del poder ejecutivo es incesante, general y se hace sentir

sin interrupción en todos los dominios del orden público. Del mismo modo es bien marcada la diferencia que hay entre ambos poderes y el legislativo: en éste predomina la facultad de generalización y su ejercicio es obra sólo de la ciencia; en el ejecutivo resalta la facultad de especificación y su acierto depende enteramente del arte; en el poder judicial se ejerce una función lógica que consiste en la exacta apreciación de los casos que se presentan, considerándolos como particulares comprendidos en las premisas de la ley.

Mas estas funciones no completan la esfera de la manifestación ó aplicación del poder político; primero porque todavía es necesario que exista una autoridad encargada de mantener el equilibrio y unidad que debe haber entre las atribuciones de aquellas tres ramas del poder, y segundo porque si el poder político general debe ser una emanación de la sociedad, y no puede pertecer al primero que de él se apodere, supuesto que es una parte del poder social, es también indispensable que la nación lo constituya por sí misma. Hé aquí el origen del *poder inspectivo ó conservador y del poder electoral*. La misión del primero consiste en velar sobre los otros poderes constituidos, para que cumplan sus deberes y no traspasen ó se invadan recíprocamente sus atribuciones. El segundo consiste en el ejercicio de la facultad de elegir y de nombrar los empleados del poder político, confiado por la ley á los ciudadanos dotados de ciertas cualidades y á la autoridad en algunos casos.

Por consiguiente, según el primer motivo de esta clasificación, el poder político se divide en *legislativo*, en *administrativo* que se subdivide en *ejecutivo y judicial*, en *inspectivo ó conservador* y en *electoral*.

Ahora, en cuanto á la extensión y naturaleza de los intereses que vigila y representa el poder, se divide también en *poder nacional y municipal*. La razón de esta diferencia consiste en que los intereses que se encomiendan al poder pueden ser, ó bien naciona-

les, por estar fundados en las relaciones generales de la sociedad entera, ó bien territoriales y locales, por pertenecer especialmente á cada una de las fracciones ó provincias en que se halla dividida la nación. Cuando un negocio no pertenece á tal ó cual fracción territorial, sino á todas ellas simultáneamente, su consideración compete al poder nacional, es decir, á las autoridades encargadas del ejercicio del poder político general, ya sea que este negocio afecte inmediatamente los intereses de la nación entera, ya sea que se refiera á los de un cierto número de provincias, porque en este segundo caso no puede menos que afectar también directa ó indirectamente á la comunidad social. Mas en todos los casos en que se trate de un interés limitado de tal manera á una provincia ó fracción, que no podría bajo ningún aspecto comprometer los intereses de otra localidad, el poder general no tendría competencia para tomar parte en la deliberación, y ésta no podría pertenecer sino al poder municipal, ó en otros términos á la autoridad encargada de regir los intereses especiales de aquella fracción.

Hay necesidades sociales que se encuentran en cada división territorial del país, tanto como en el conjunto de todas ellas, y por tanto en todas partes debe haber un poder encargado de preveer estas necesidades y de facilitar las condiciones necesarias á su satisfacción. Esta doble atribución constituye el poder legislativo general ó municipal, según que las necesidades de que se trata pertenecen al país entero ó solamente á alguna de las fracciones en que se divide. Una vez decretados los medios de satisfacer estas necesidades, es necesario que exista el poder administrativo; y entonces no habrá otra diferencia entre el poder nacional y el municipal que la que procede de la extensión de sus respectivas atribuciones, puesto que la organización de éste debe ser en todo análoga á la que se haya adoptado para el poder político nacional.

**V.—Su organización.**

Todas estas ramas del poder político deben estar organizadas distinta y separadamente, y bien detalladas y demarcadas sus respectivas atribuciones, á fin de que no se confundan. Las usurpaciones que mutuamente pueden hacerse y la confusión de sus diversas esferas de acción, son causas de despotismo y ponen á la libertad trabas temibles, cuyo efecto necesario es el atraso social y el sacrificio de los intereses más caros de la vida. Por consecuencia, cada uno de estos poderes dentro de su esfera particular debe ser independiente de los otros, bien que esto no impide que estén ligados por lazos durables que los encaminen á la realización del fin social. En la tendencia de los tiempos modernos hacia lo unidad de todos los poderes, se ha hecho una confusión espantosa de sus atribuciones y no pocas veces se ha sacrificado el municipal tan fuertemente constituido en las épocas anteriores, á una pretendida unidad nacional; mas la verdadera unidad no consiste en la uniformidad desoladora, sino en la rica armonía de la acción libre y proporcionada de todos los elementos sociales y de las varias ramas del poder político. Cuando todas ellas se ejercen por un solo individuo ó por una corporación desaparecen las garantías que resultan de su independencia respectiva, y se da lugar á un verdadero despotismo, que puede ser más ó menos templado, según sea la moralidad de los que lo ejercen. Mas cuando los poderes están tan separados que no haya lazo social ninguno entre ellos, hay anarquía, la cual puede manifestarse de diferentes maneras, aunque las más veces proviene de que el poder administrativo no sabe ejecutar las leyes ó asegurarles la obediencia de los ciudadanos.

---

## VI.—Diferentes formas de gobierno.

De la diferente y varia organización que se puede dar á las ramas en que se divide el poder político depende lo que se llama *forma del gobierno*, de suerte que ésta puede variar á medida que se hallen confundidos ó separados los poderes y según se encuentre constituido el legislativo.

Cuando el ejercicio completo de todos los poderes políticos ó solamente el del legislativo y ejecutivo, en todo ó en parte, pertenece á una sola persona por toda su vida, el gobierno se llama *Monarquía*.

Mas cuando este ejercicio corresponde á varias personas elegidas al efecto, el gobierno se llama *República*.

La monarquía es *electiva ó hereditaria*. La primera existe cuando la ley determina que á la muerte de cada monarca ó en una época anterior se proceda á nombrarle un sucesor; y la segunda existe cuando el orden de sucesión está determinado de tal manera, que, sin necesidad de recurrir á una elección, la persona determinada por la ley entra con pleno derecho en el ejercicio del poder.

También se divide la monarquía en *absoluta y constitucional ó representativa*. La primera es aquella en que pertenece al monarca toda la suma de los poderes y principalmente el legislativo, aun cuando delegue en parte ó en el todo el ejercicio de alguno de ellos. Cuando el monarca ejerce el poder ejecutivo y coopera con otros representantes de la nación á la confección de las leyes, de modo que sin su acuerdo éstas no pueden existir, la monarquía se llama *constitucional ó representativa*.

La república admite también diversas formas. Cuando las personas encargadas del poder ejecutivo, del legislativo ó de ambos á un tiempo no pueden ser tomadas sino de ciertas castas ó clases privilegiadas, cuyos individuos son llamados al ejercicio del poder,

no por su capacidad personal, sino por su privilegio, el gobierno se llama *aristocrático*, cualquiera que sean sus combinaciones.

La aristocracia toma el nombre de *oligarquía* cuando estas castas existen en pequeño número; y se llama *teocracia* cuando la clase privilegiada es la sacerdotal.

Mas si los agentes de todas las ramas del poder político son elegidos sin distinción de castas, entre todos los ciudadanos activos, y sin más consideración que la de su capacidad individual, la república se llama *democrática* ó simplemente *democracia*.

Algunos reconocen dos suertes de democracia, la *absoluta* y la *representativa*, estableciendo que la primera es aquella en que la nación ejerce por sí misma el poder; pero este ejercicio es imposible, si bien se considera, sobre todo en naciones numerosas cuyas relaciones sociales se hallan avanzadas y multiplicadas. El poder político bajo este aspecto se parece á ciertos derechos ó facultades individuales que el hombre no puede ejercer por sí mismo, á causa de sus circunstancias, sin embargo de que le pertenecen en toda su plenitud. Aun en las repúblicas griegas y romanas, cuya democracia se presenta como absoluta, la asamblea popular no gobernaba ni deliberaba, sino que en muy pocos casos determinados por la ley, era llamada á prestar su consentimiento sobre algunas medidas de interés general, por sí y á nombre del resto de sus conciudadanos que no estaban presentes ó que no debían asistir. Pero tal asamblea era representante de la nación y no la nación misma; porque esa era una manera de representar al pueblo, diferente de la adoptada en los gobiernos representativos de hoy día, y sólo propia de sociedades que se componían de pocos habitantes, y cuyas relaciones sociales, inconsistentes todavía, reposaban sobre bases enteramente distintas de las que forman la vida y espíritu de las sociedades modernas. El carácter esencial de la

democracia, cualquiera que sea la forma ó combinación que se adopte, está constituido por la representación del poder confiado á los que tengan la suficiente capacidad para conocer el bien social y las condiciones de su desarrollo, y que posean la suficiente virtud para producirlo.

Después de todo, la monarquía, la aristocracia y la democracia, que son las formas elementales no pueden realizarse jamás puramente y sin mezcla. La historia generalmente nos da á conocer diversas combinaciones en que predomina uno ú otro de estos elementos; y aun cuando en los tiempos modernos se han querido fijar principios según los cuales deben combinarse de una manera á propósito para producir el bien social, no debe esperarse sin embargo establecer un perfecto equilibrio entre tales elementos, en razón de que, según los antecedentes y la situación política de cada pueblo, puede prevalecer alguno de ellos sobre los demás. De consiguiente sólo debe aspirarse á una combinación justa que permita el engrandecimiento sucesivo del elemento democrático á medida que progresa la civilización y cultura de la sociedad.

Mas al hablar de las diversas formas de gobierno á que da lugar la organización de los poderes políticos, no debemos olvidar que de la relación en que se hallan constituidos los poderes nacional y municipal nace el gobierno *federal* llamado simplemente *confederación*, que más bien que una forma de gobierno, es una verdadera sociedad de Estados independientes unidos por una convención común en virtud de la cual someten á una autoridad central la decisión de ciertos asuntos de interés general, tales como los que se refieren á las relaciones exteriores, por ejemplo. El sistema federal tiene su base en el vínculo que une al poder nacional con el municipal, porque para que exista la confederación es necesario que se deje á la autoridad local una esfera de acción tan lata, que

pueda obrar con entera independencia, salvo en los asuntos que por ser de interés común están sujetos al gobierno central. Al contrario, cuando el poder municipal está sujeto á la inspección del nacional y aun á su resolución en todo aquello que se refiera á los intereses nacionales y en los asuntos de interés local siempre que en sus decisiones pueda comprometerse el interés de otra fracción territorial, en tal caso el gobierno se llama *unitario* por contraposición al federal.

Sin embargo de que juzgando abstractamente sobre todas estas formas de gobierno, según el principio de justicia, que es el único criterio en política, se podría fácilmente conocer que la monarquía y la aristocracia, cualquiera que sea su combinación, están muy lejos de aquel principio, y que la república democrática es la que más garantías presta á la realización del fin social; es necesario convencernos de que la bondad de cada una de ellas es más bien histórica, porque depende enteramente de los antecedentes de cada pueblo. Con efecto, el grado de cultura de una sociedad, sus costumbres, los hechos, en fin, que forman la cadena de su existencia, son los que deciden del valor relativo de la forma de su gobierno y los que la legitiman de tal modo que no podría obrarse en ella un cambio súbito sin relajar las relaciones sociales y sin producir una dislocación funesta. Así podemos establecer que la mejor forma de gobierno es aquella que en una época dada satisface mejor los intereses generales, depositando el poder en manos de los que pueden hacer triunfar con inteligencia el principio de justicia de los ataques de la ignorancia y del interés individual; aquella en fin que ofrece mayor seguridad de que los hombres más capaces sean investidos de las funciones del poder, y que modificándose con arreglo al estado de cultura de una nación, habitúa al pueblo, por una educación pública progresiva á hacer un uso racional y cada vez más

extenso de los derechos establecidos por su constitución.

#### VII.—Constitución política.

Ya que hemos considerado el poder bajo todos sus aspectos, estimándolo como el medio de realizar el fin del Estado, nos cumple ahora hacer algunas observaciones sobre la *constitución política*, puesto que en ella es donde deben consignarse los preceptos que reglan la manera de efectuar esta realización.

Consecuentes con los principios establecidos, debemos fijarnos antes de todo en que la constitución del Estado no es lo mismo que la constitución de la sociedad. La constitución política no puede ser sino uno de los elementos de la social, la cual comprende todos los modos de organizar los elementos intelectuales, morales, religiosos é industriales de una sociedad; es propiamente la manera de existir que ésta tiene, el conjunto de sus instituciones y de los hechos que hacen de todos los asociados un cuerpo único que obra por su propia conservación y progreso. Para formarnos una idea exacta de la constitución del Estado no perdamos de vista que éste es la asociación que tiene por objeto aplicar y desarrollar el principio del derecho suministrando los medios ó las condiciones necesarias al desenvolvimiento de la sociedad y de sus individuos y al goce perfecto de sus derechos. Ahora bien, el conjunto de estos medios socialmente organizados, reconocidos y formulados, de modo que á ellos se arregle el uso que se haga del poder para alcanzar el fin político, es lo que forma la *constitución del Estado*.

La constitución del Estado debe circunscribirse al dominio del derecho y de la política, estableciendo con firmeza los principios regulares de las relaciones que existen entre el Estado y los particulares, esto es, expresando cuales son los derechos y las obligacio-

nes de todos los ciudadanos para con el Estado, y organizando los poderes necesarios para su ejecución. Fácil es de concebir que los derechos y obligaciones que debe consagrar la constitución son los naturales, aquellos que sirven de fundamento á todos los demás, tales como la igualdad política, la libertad y el derecho de asociación para todos los fines racionales de la vida. Mas al establecer las relaciones del Estado y de las otras esferas de la actividad social, se deben evitar dos extremos igualmente peligrosos, tales son: la separación absoluta ó la usurpación completa de la acción de esas esferas de actividad. Si interviene, pues, el Estado en los dominios religiosos, morales, científicos é industriales, no ha de ser para usurparse su movimiento y dirección. La constitución fundada en el principio del derecho debe establecer las relaciones del Estado con las demás esferas sociales, de modo que aquél suministre á éstas, es decir, á la religión, la moral, las ciencias, las artes, la industria y el comercio todas las condiciones de su existencia y desarrollo, toda la protección que necesitan y que no pueden esperar sino del Estado para ponerse en movimiento. En suma, la acción del Estado sobre ellas no puede ser negativa sino positiva, pero no en tanto extremo que se usurpe la dirección.

Esto nos convence de cuán necesaria es la existencia de la constitución política para el progreso de la sociedad y el goce de los derechos individuales, puesto que si no existe una ley fundamental en que se hallen organizados los poderes del Estado y establecidos los principios sobre que deben reposar tanto sus relaciones recíprocas como las que tiene con el resto de la sociedad, es incuestionable que existirá una funesta confusión entre las diversas esferas de la actividad social y que no habrá más garantía para el bien de los asociados que la muy contingente que ofrezcan las buenas prendas personales del que gobierna.

Por otra parte, al fijar la constitución la organi-

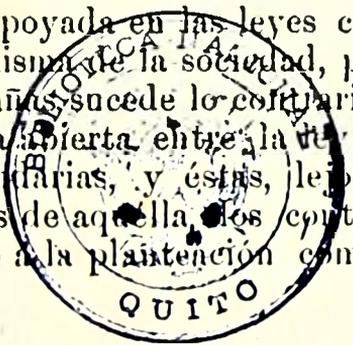
zación del poder político, ó lo que es lo mismo, la forma de gobierno adoptada, debe señalar con precisión las atribuciones de las varias ramas del poder, su extensión, sus límites y la forma en que hayan de ser ejercidas. Y esta difícil operación no debe tener tanto por objeto la separación de los poderes, cuanto la cooperación de todos ellos á la realización del fin social: es preciso que de su concurso resulte siempre una sola voluntad, pero de tal modo que en ella sean consultados con inteligencia é independencia todos los intereses sociales. Mas estos problemas no son los únicos que ofrecen dificultades al legislador, hay todavía otro más vasto y más complicado, tal es el que presenta la elección de la forma de gobierno. Debe elegirse, es verdad, una forma de gobierno en que las virtudes, los talentos y las luces concurren á la realización del fin social; un gobierno que influya poderosamente sobre el pueblo para mejorar su situación y facilitar todas las condiciones de su felicidad; pero, por otra parte, se tropieza con los antecedentes, con las costumbres, con las preocupaciones de ese pueblo, y es necesario tributarles respeto, para no herirlo infructuosamente. En tal caso el legislador tiene que combinar lo existente con lo que ha de ser y no debe destruir sino para crear con ventaja y preparar un porvenir venturoso. Si lo que existe es retrógrado y opone obstáculos al desarrollo social, es indispensable que la constitución no sea el depósito de las preocupaciones, ni una expresión pura de los hechos; al contrario debe ir siempre más allá del Estado actual, consignando el progreso en los principios que formule, porque es indudable que un pueblo debe desarrollarse y completar su educación bajo la dirección de los buenos principios. Lo que la justicia exige no es un respeto ciego por los antecedentes y los hechos que existen, ni tampoco una imprudente y súbita destrucción, sino una juiciosa reforma que sin chocar las afecciones del pueblo, lo eduque, lo mejore y lo encamine siempre al



desarrollo de su fin. Téngase presente que los derechos políticos no son más que los medios sociales que deben ponerse á disposición de todos, y que por tanto debe preceder su establecimiento al uso completo que de ellos puede hacer la sociedad. Todos deben aprender á hacer de ellos el mejor uso posible, sin embargo de someterse á los ensayos que son inseparables de toda buena educación.

Ya hemos indicado antes que son tres los elementos sociales que pueden combinarse en la organización de los poderes políticos, el monárquico, el aristocrático y el democrático. Según las diversas épocas de la cultura de un pueblo puede prevalecer alguno de ellos y dominar á los demás, y entonces la constitución del Estado es viciosa en su esencia, porque al mismo tiempo contiene el triunfo del elemento preponderante y la ruina de los otros: así se ha dicho con razón que todo gobierno simple ó elemental es despótico, porque el poder se halla en él entregado exclusivamente á un monarca ó á un cuerpo de magnates ó á la muchedumbre. De consiguiente las constituciones mixtas, aquellas en que se hallan combinados tales elementos de una manera adaptada á la situación del pueblo y propia al engrandecimiento sucesivo del elemento democrático, al triunfo de todos los intereses sociales, son las que más seguridad ofrecen al desarrollo del bien de la sociedad.

La determinación de la forma de gobierno es tanto más interesante, cuanto que es necesario que conspiren á realizarla y guarden con ella una saludable armonía todas las leyes que se dicten sobre las demás relaciones sociales. Cuando la constitución se halla apoyada en las leyes civiles, lo está también la vida misma de la sociedad, pero si por circunstancias extrañas sucede lo contrario, existirá sin disputa una lucha abierta entre la ley fundamental y las leyes secundarias, y éstas, lejos de desenvolver los principios de aquella, los contrariarán y servirán de obstáculo á la plantación completa del sistema de



gobierno que se adopta. Casi no habría necesidad de repetir estas verdades, si por desgracia de algunos pueblos no se hubiese recurrido á darles constituciones improvisadas, plagiadas ó trasuntadas de otras, mientras que en sus códigos civiles existía una civilización y antecedentes de todo punto opuestos al espíritu de la reforma. Los desastres que han señalado esta última época de los pueblos hispano-americanos, y que los serviles han procurado atribuir al sistema liberal, casi no tiene otra causa más general y más efectiva que la que acabamos de indicar.

Habiendo fijado ya el verdadero carácter de la constitución política, es claro comprender que una vez que se hayan establecido en ella los principios reguladores de la organización del Estado, no puede extenderse á pormenores reglamentarios y mucho menos á invadir los dominios del código civil. Pero esta separación, nacida de la naturaleza de las cosas, no establece diferencia ninguna en ambos órdenes de leyes por lo que respecta á su reforma. Ya sabemos que la constitución debe consagrar, conforme á los principios del derecho, los medios del desarrollo social, que debe seguir este desarrollo, modificarse, transformarse con el estado social, con sus necesidades y sus tendencias; luego es evidente que la constitución no puede ni debe ser inmutable. Por el contrario, es indispensable que contenga en sí misma el espíritu de la reforma y determine las condiciones bajo las cuales debe ésta efectuarse, pero de tal modo que no la haga difícil, porque eso daría lugar á que su espíritu se pusiera en choque con el movimiento progresivo de la sociedad, su descrédito sería inevitable y la falsa interpretación ó el disimulo vendrían á minarla en su base. Si se temen las reformas de la constitución, que en realidad ningún mal producen, adviértase que ellas serán tanto menos frecuentes, cuánto mejor basada esté la constitución en los eternos principios de la justicia y el derecho.

---

## SECCION SEGUNDA

### DE LA ORGANIZACION Y EJERCICIO DE LOS PODERES POLITICOS

---

#### CAPITULO I.

##### PODER LEGISLATIVO.

---

Naturaleza y extensión del poder legislativo. — Organización y división del poder legislativo. — Debates y votación en las cámaras. — Idea general de las atribuciones de las cámaras. — Del ejecutivo, considerado como tercera rama del poder legislativo.

---

#### I. Naturaleza y extensión del poder legislativo.

Se llama poder legislativo aquella rama del poder político que tiene por objeto establecer y reformar las leyes de los diferentes dominios del orden social, y que juntamente está investida de ciertas atribuciones propias para conservar el equilibrio de los diversos poderes constituidos.

Son de varias clases las disposiciones que puede dictar el poder legislativo, porque ó bien se refieren á personas y objetos determinados, por ejemplo, á la construcción de un canal ó camino de una provincia, en cuyo caso toman el nombre de *descisiones*; ó bien son relativas á personas y objetos indeterminados, de un modo genérico y comprensivo, en cuyo caso toman la denominación de *leyes*. Mas siendo común á unas y á otras la circunstancia de declarar primitivamente derechos y obligaciones que no existían antes, no pueden emanar sino del poder legislativo, y por esto se las llama comunmente *disposiciones legislativas*, sobre todo cuando se trata de distinguir las de los *reglamentos* y de las *ordenanzas* del poder ejecutivo, ó de las *providencias* y *sentencias* del poder judicial, en todas las cuales no

pueden declararse derechos ó deberes que no estén instituídos por una ley anterior.

El poder legislativo no puede ser en ningún caso ilimitado, sino que debe ceñirse siempre al principio del derecho para promover los intereses generales y fijar las relaciones de los diferentes brazos de la actividad social. De aquí se sigue que el legislador no ha de tener un poder discrecional sino cuando el punto en cuestión sea problemático ó controvertible, en cuyo caso, siguiendo los dictados de su razón, podrá adoptar la opinión más conforme á la justicia, con relación á los intereses, costumbres, usos y necesidades sociales. Pero cuando no hay más que una sola opinión y el principio de justicia aparece tan claro, que no dé lugar á controversias, el poder del legislador no puede ser discrecional, porque no podría ordenar lo que fuese contrario á ese principio. Según esta doctrina es evidente que el poder legislativo no debe en ningún caso traspasar los límites de lo justo ni imponer sacrificios innecesarios, cualquiera que sea el pretexto de que se valga, porque de otro modo sería tiránico y faltaría al espíritu de su institución, haciéndose acreedor al castigo que debe imponerse á los que abusan de la autoridad.

---

## II.—Organización y división del poder legislativo.

La ley, cualquiera que sea, no puede tener otro objeto que los intereses de la sociedad á que es destinada. Si estos intereses fueran todos de una misma especie, de manera que pudieran consultarse fácilmente de una mirada, no cabe duda que el poder legislativo podría ser confiado ventajosamente á una sola persona y que ésta estaría investida de un solo mandato; pero si advertimos que esos intereses son por el contrario complejos y no sólo diferentes sino muchas veces opuestos entre sí, es indispensable que admita-

mos al poder legislativo un número de delegados igual al de los intereses que deben tomarse en cuenta para que la ley tenga el carácter de generalidad que forma su esencia y no sea la expresión de un interés particular.

Es un hecho indudable que en todo país los intereses de las provincias ó grandes divisiones territoriales son en muchas circunstancias diversos, con relación á alguna de ellas, ó relativamente al conjunto de todas; por consecuencia no es exagerado sentar que rara vez se encontrará una sola persona que reúna los conocimientos necesarios para comprender y representar debidamente los intereses de varias de estas fracciones. Mas no son éstos solamente los intereses que suelen encontrarse en conflicto, porque puede suceder también que una ley, reclamada por alguno de los fines principales en que se subdivide el gran fin de la sociedad esté en oposición con los intereses de alguna ó de algunas de las sociedades particulares encargadas de la realización de los demás fines.

Ahora bien, para esclarecer la opinión pública sobre las necesidades de la sociedad y sobre los medios de satisfacerlas, para que la ley, conformándose con esta opinión, promueva los intereses generales y sea la verdadera expresión de la justicia respecto de todas las relaciones sociales, es indispensable dar á las divisiones y á los intereses diversos de que se compone la nación un medio expedito para hacerse oír y expresar sus votos; de suerte que para organizar el personal del poder legislativo es preciso crear tantos mandatarios como hay intereses diversos que consultar, porque esta diversidad exige que los respectivos representantes posean un profundo y especial conocimiento del objeto de su mandato.

Sin embargo debe notarse que cada uno de los representantes está llamado á ponerse de acuerdo sobre lo que convenga al interés general de la sociedad,

y que por tanto está investido de un *mandato general*, en cuanto debe procurar los intereses de la nación entera, y al mismo tiempo de un *mandato especial*, en su calidad de representante de tal ó cual división territorial ó del interés correspondiente á esta ó aquella esfera social encargada de realizar los fines particulares en que se resuelve el gran fin de la sociedad. De aquí procede que tan erróneo es establecer como regla que los miembros del cuerpo legislativo son únicamente representantes de la nación y que por tanto no deben comunicarse con la fracción que representan ni admitir sus encargos, como es absurdo sostener que ésta pueda imponer su voluntad y sus órdenes al representante: la concurrencia de muchos diputados al cuerpo legislativo tiene por objeto consultar todos los intereses especiales, porque de éstos se compone el general de la sociedad, sin que de esto pueda tampoco deducirse que deban respetarse los caprichos de alguna parcialidad, puesto que lo justo y conveniente es reunir convicciones ú opiniones que representen un interés y no voluntades inmutables que no podrían transigir ni dar un resultado provechoso.

Todavía hay otro orden de intereses especiales que no podrían representar acertadamente las personas destinadas á representar los intereses de las grandes divisiones territoriales ó de las varias esferas de la actividad social: tales son los que nacen de los negocios administrativos ó de todos aquellos objetos que existen bajo la inspección de los encargados de la administración, y los que tienen su origen en las relaciones de la nación con las potencias extranjeras. La ley no podría desatender estos intereses sin herir en lo más íntimo el bien de la sociedad entera, porque frecuentemente se hallan afectas á ellos cuestiones de la más alta importancia social y de una trascendencia incalculable. Es, pues, necesario que estos intereses tengan en el poder legislativo quien los re-

presente dignamente con el acierto, con los conocimientos especiales y con la adhesión que necesitan para no ser desatendidos; y de estas prendas no será siempre posible hallar adornados á los diversos mandatarios de los demás intereses especiales que deben concurrir á la formación de las leyes.

De aquí se colige que todos los intereses sociales que deben ser consultados en la discusión y votación de las leyes pueden distribuirse en tres clases diferentes entre sí, por cuanto, para ser tratados con acierto, exigen conocimientos de todo punto diversos y aun exclusivos, que no pueden hallarse sino en mandatarios diferentes: tales son 1º los intereses de las grandes divisiones territoriales, 2º los concernientes á cada una de las sociedades particulares que prosiguen el desarrollo de los diversos fines sociales, el moral, el religioso, el científico, el artístico, el industrial, el comercial y el político, y 3º los intereses de la administración en general respecto del equilibrio y armonía que debe existir en todas las relaciones internas y en las que mantiene toda la nación con las potencias extranjeras.

Cualquiera que sea el punto de vista bajo el cual deba considerarse cada una de estos órdenes de intereses, es preciso confesar que el conjunto de todos ellos forma la totalidad de los intereses nacionales, que se hallan confiados á la inspección y cuidado del poder legislativo general. Pero el carácter especial que hemos asignado á cada una de estas clases nos hace conocer que no sólo existe la necesidad de que los diversos intereses sean representados por diferentes mandatarios sino también la de que el poder legislativo sea subdividido en varias ramas, según los aspectos especiales bajo que cada una deba considerar el conjunto de los intereses que representa: así, la especialidad del mandato de cada una de las ramas del poder legislativo, no puede tener otro origen que la especialidad de los intereses encargados á cada una,

porque estas diversas suertes de intereses exigen para ser propiamente discutidos y considerados, conocimientos de tal modo especiales y exclusivos, que no se puede suponer que las personas bastante instruídas para tratarlos bajo alguno de los diferentes puntos de vista indicados, posean la capacidad necesaria para discutirlos bajo todos los demás con igual acierto.

En los países constitucionales existentes se ha reconocido esta necesidad de dividir el poder legislativo, y se han creado dos cámaras, la una de ellas llamada comunmente *Senado* ó *Cámara alta*, y la otra *Cámara de Comunes* ó de *Diputados del pueblo*, confiando al mismo tiempo la representación de la última clase de intereses nacionales al poder ejecutivo. Veamos de qué manera la filosofía justifica esta división, que es la más conforme á la naturaleza del sistema representativo.

El Senado, ó como se le llama en algunas monarquías la Cámara alta, es la corporación más á propósito para representar los intereses de las grandes divisiones territoriales, porque componiéndose de aquellos individuos que, por los empleos importantes que han desempeñado en la administración del Estado ó que por otras circunstancias, están más al alcance de la situación estadística y de los intereses generales de las provincias, es innegable que se halla en el caso de poder apreciar los resultados de una ley sobre tal ó cual división territorial con mejor conocimiento de causa que la cámara de diputados, compuesta de otra clase de hombres especiales por la naturaleza de los intereses que representan y por la distinta esfera en que se ejercitan.

Algunos publicistas han establecido equivocadamente que la cámara alta está destinada á representar las grandes propiedades; otros, que representa la nobleza, y también se ha dicho con más generalidad que su mandato consiste en mantener el equilibrio entre el ejecutivo y la cámara de comunes. Pero todas estas teorías son falsas porque ni la razón ó los

hechos las confirman, ni ofrece su adopción motivo alguno de conveniencia. La cámara alta no representa las grandes propiedades, porque aun cuando un día en Inglaterra así sucedía, por las circunstancias propias de la época, hoy, ni en ese país ni en ningún otro en que se haya adoptado el sistema representativo, se sacan exclusivamente los pares ó senadores de entre los grandes propietarios, porque no se hace diferencias entre las grandes y pequeñas propiedades, ni conveniría hacerla, y porque los intereses de los propietarios están representados en una y otra cámara, puesto que ellos se encuentran en ambas, y que la propiedad no se halla en pugna jamás con ninguno de los otros intereses especiales que tienen su representación en el cuerpo legislativo. Más absurdo es todavía creer que representa á la nobleza, porque el sistema de privilegios que antes tenían las castas desapareció desde el día en que se estableció el sistema representativo y porque nada sería más inconsecuente y contrario al principio del derecho que establecer una clase especial cuyos intereses fuesen tan distintos de los de la generalidad de los ciudadanos que tuviesen necesidad de una representación especial en el cuerpo legislativo. Por otra parte, si en ciertas monarquías son llamados los individuos que gozan de algún título de nobleza á componer la cámara alta, no es porque ellos tengan algunas ventajas exclusivas ó algunos privilegios sobre las demás clases sociales, sino solamente porque poseen un título de familia, que aun cuando nada representa, da sin embargo derecho á ciertos homenajes propios del origen y forma de aquel gobierno. Finalmente, tampoco está destinada esta cámara á mantener el equilibrio entre la de diputados y el gobierno, porque esta cualidad conservadora no le es peculiar, ni es el motivo de la división del cuerpo legislador, sino que por el contrario es un resultado de la necesidad del concurso de las tres ramas á la confección de las leyes, puesto que á causa de la misma

división, cada una de ellas contribuye á mantener esa especie de equilibrio entre los poderes. Tal vez sería más acertado opinar que la cámara alta representa el elemento aristocrático que la teoría aconseja combinar con los hechos, para que exista en el Estado aquel espíritu de cuerpo que persiste en una idea ó proyecto y que opone prudencia y calma á la ferviente actividad que inspira el deseo de reformas. Esta opinión no sería contraria al principio de existencia que hemos señalado al senado, porque debiendo concurrir á éste únicamente los hombres que por su alta posición social comprenden mejor que otros los grandes intereses que deben representar, es fácil hallar en ellos las ventajas que se desean alcanzar llamando á la constitución del gobierno el elemento aristocrático, bien entendido que no hablamos aquí de la aristocracia de castas, ni de una clase privilegiada en la sociedad. Pero no es esto decir que tal sea el objeto de la institución del senado, porque no tratamos de abjurar nuestros principios, sino de señalar como más tolerable esa opinión.

La cámara de diputados debe estar organizada y destinada sólo para representar la segunda clase de intereses sociales, esto es, los intereses particulares que constituyen la especialidad de cada uno de los fines en que se resuelve el bien de la sociedad entera, ó en otros términos, del fin moral, del religioso, del científico, del artístico, del industrial, del comercial y del político. Para que todos estos intereses estén atendidos y se les tenga presentes en la formación de las leyes, es indispensable que esta cámara se componga de los hombres más idóneos por su capacidad y simpatías especiales para representar todas estas clases sociales en que se hallan comprendidos y distribuidos los habitantes.

El mismo motivo que justifica la separación de estas dos ramas del poder legislativo, motivo que se refiere á la especialidad del mandato de cada una de ellas, mili-

ta para constituir la tercera rama de este poder en el gobierno: colocado éste al frente de todos los negocios y habituado á manejar los resortes de la administración, puede mejor que cualquiera de las dos cámaras conciliar y uniformar los grandes resultados; sobre todo si la ley en discusión se refiere á las relaciones exteriores del Estado con el extranjero, las cuales le están confiadas y le son conocidas en todos sus detalles. Esto sin embargo no autoriza la vasta intervención en el poder legislativo que, según la práctica, se da al jefe de las monarquías representativas, puesto que sin ella se consigue el objeto de la participación del ejecutivo en la confección de las leyes, como lo acreditan las repúblicas bien organizadas, en las cuales la tercera clase de intereses nacionales está tan bien representada como en las monarquías, sin embargo de que el presidente no tiene en el poder legislativo una intervención tan vasta y tan directa como el rey. Por tanto no se crea que incurrimos en una contradicción no dando al gobierno en el poder legislativo una acción igual á la que ejercen las otras dos ramas de este poder, puesto que si bien es necesario confiarle la representación de la tercera clase de intereses sociales, no lo es de ningún modo confundir los poderes legislativo y ejecutivo, como necesariamente se confundirían siguiendo el sistema opuesto.

De todo esto fluye como consecuencia necesaria que la división del poder legislativo en dos cámaras, con la intervención necesaria del ejecutivo para la representación del tercer orden de intereses sociales, está fundada en la naturaleza de esos intereses, y de tal manera que si ellos no admiten la clasificación y división en que los hemos colocado, tampoco habrá necesidad de dividir el poder legislativo, y antes al contrario, faltando la razón de esta división, sería pernicioso el hacerla: tal sucedería, por ejemplo, en un país de corta extensión, en que no hubiese necesidad de hacer representar por diversos mandatarios

los intereses de las divisiones territoriales, pues entonces un senado no sólo no ofreciera ventaja alguna, sino que además sería una superfluidad en la organización social. De este modo muy bien puede suceder que haya países donde no convenga establecer más de una sola asamblea legislativa; pero no hay ninguno al cual convenga establecer más de dos cámaras, porque no estando apoyada semejante organización en la natural división de los intereses sociales, no serviría sino de elemento de discordias y embarazos. Es verdad que ha habido épocas en que la nobleza, el clero, el estado llano y aun los agricultores de algunos países, formando clases distintas y opuestas en principios é intereses, han logrado hacerse representar en el parlamento por cámaras especiales y separadas; mas como la oposición de intereses que ha motivado esta división era aparente, y el progreso de la civilización ha refundido unas en otras estas clases y ha hecho desaparecer las castas, aquella división ha dejado de existir en el momento en que han cesado las circunstancias que la motivaron.

---

### III.—Debates y votación en las Cámaras.

Ya que hemos expuesto los principios á que debe sujetarse la organización y subdivisión del poder legislativo, veamos ahora lo que concierne á la organización especial de las cámaras, en lo relativo á la discusión y votación de las leyes y demás acuerdos. Cada cámara con el objeto de facilitar la expedición de los negocios debe dividirse en tantas comisiones cuantos sean los círculos de intereses representados por sus miembros: así el senado tendrá un número de comisiones correspondiente al de las divisiones territoriales que en él se hallan representadas; y en la cámara de diputados habrá siete comisiones correspondientes á los intereses especiales de la moral, de

la religión, de las ciencias, de las artes, de la industria, del comercio y del Estado ó de la justicia. Estas comisiones deberán preparar, por medio de una discusión preliminar, los asuntos de que va á ocuparse la cámara; bien entendido que cada una de ellas se compondrá de hombres idóneos para discutir los negocios según el punto de vista especial de la clase de intereses á que corresponden. Todo proyecto deberá discutirse en cada una de estas comisiones y ellas emitirán su opinión sobre si es ó no digno de admitirse á discusión, siempre que no emane de la otra cámara ó del ejecutivo, porque en tales casos no se podría dejar de discutirlo sin violar el derecho de iniciativa que corresponde á cada una de las ramas del poder legislativo.

Admitido el proyecto por mayoría absoluta, ó trayendo éste su origen de la otra cámara ó del gobierno, cada comisión procederá á discutirlo á fondo, según todas las formalidades prescritas para las discusiones de las cámaras.

Los miembros que tengan enmiendas que proponer, lo harán presentando la totalidad del proyecto con las variaciones que crean necesarias.

Cada miembro de la comisión examinará y enmendará ó aprobará cada uno de los proyectos presentados así por los otros miembros; y después que este canje de proyectos enmendados se haya hecho, en una discusión verbal en plena comisión, se cerrará la discusión, debiendo cada uno de los miembros expresar su voto sobre los proyectos, aprobándolos ó rechazándolos en todo ó en parte.

El resultado de todas las comisiones se presentará á una comisión general compuesta de cierto número de miembros de todas ellas, y de los autores de las enmiendas; y después que en ésta se proceda del mismo modo que dejamos indicado, se presentará á la sesión general de la cámara el proyecto original y además todos los proyectos de enmienda, y allí se

procederá según el mismo método establecido en las comisiones especiales.

Las enmiendas que se propongan en la serie de la discusión ante la cámara se remitirán á la comisión general á fin de que las prepare antes de ser admitidas á la discusión común.

Un proyecto cualquiera sometido á la deliberación de las cámaras puede ser discutido, ó bien según los principios generales del derecho, de la economía ó de la razón universal; ó bien según las relaciones especiales que puede tener con los intereses de alguno de los fines especiales representados en la cámara de diputados; ó bien según las que tiene con los intereses de cualquiera de las grandes divisiones territoriales representadas en el senado.

Los diputados elegidos por los ciudadanos no pueden dejar de tener los conocimientos generales necesarios para discutir los negocios bajo el primero de los tres puntos de vista indicados; pero no sucede lo mismo si el asunto se ha de considerar con relación á los intereses especiales representados en una de las cámaras, porque, siendo cada diputado el órgano particular de una clase de electores, cuyo interés representa, no siempre será posible que posea todos los conocimientos necesarios sobre los intereses de los otros fines sociales representados en la cámara, ó de alguna de las grandes divisiones territoriales, para poder emitir á este respecto su opinión con conocimiento de causa. Otro tanto puede asegurarse respecto de los miembros del senado.

Sin embargo á todos los miembros del congreso debe ser permitido en comisión ó en la cámara discutir según los principios generales ó según los conocimientos que posea sobre cualquiera de los demás intereses representados en su respectiva cámara; pero tratando de fundar su voto no debe deducir sus argumentos sino de las relaciones que el negocio tenga con los intereses especiales que él representa ó con

los principios generales del derecho y de la razón universal, porque sus comitentes le han dado su confianza únicamente por relación á su capacidad especial para representarlos.

Estos principios en que debe reposar la táctica de las cámaras legislativas por lo tocante á la discusión, se fundan naturalmente en la razón que motiva la separación de las dos cámaras legislativas. Cuando se discute un proyecto entre personas que, representando diversos intereses, emplean sin embargo para apoyarlos argumentos derivados de principios análogos, no cabe duda que la discusión debe ser en común; pero si hay otras personas interesadas en examinar el mismo proyecto bajo puntos de vista absolutamente distintos de los que han guiado á las primeras, no hay medio de establecer una discusión común entre unas y otros, porque para que tenga lugar la discusión es necesario comenzar por sentar principios comunes á las partes entre quienes se establece. Por consiguiente siendo heterogéneos los principios á que se ajustan los representantes, es indispensable que para la discusión de todo proyecto de ley estén separados en las dos cámaras que forman otros tantos centros de analogía por las varias clases de intereses que cada uno de sus miembros representa.

Por último, cada una de las cámaras debe considerar la cuestión bajo un punto de vista especial que no se halla al alcance de la otra, y habiendo por tanto contradicción en suponer posible en todo caso la discusión en común y la fusión de estas dos ramas del cuerpo legislativo, es evidente que cada una de ellas debe tener una manera especial de considerar los proyectos de ley y discurrirlos sólo con relación á los intereses que representa, pero sin apartarse jamás de la razón universal y del principio de justicia.

Terminado el debate sobre una moción ó un proyecto de ley debe procederse á la resolución por mayoría de votos.

La mayoría puede ser relativa, absoluta y de dos tercios ó de tres cuartas partes de los miembros de la cámara: la primera tiene lugar cuando los votos se dispersan sobre más de dos entidades diversas, habiendo en alguna de ellas mayor número que en el resto, y la segunda existe cuando hay en favor de una opinión uno ó más votos sobre la mitad del número total. Estas cuatro gradaciones en la mayoría ofrecen la ventaja de guardar proporción con la importancia de los negocios, porque la votación no se ha de hacer siempre por una mayoría fija, puesto que cada asunto debe ser decidido por la que más le convenga según su gravedad. Por consiguiente después que se haya cerrado la discusión sobre cualquier proyecto, y se haya conocido su importancia, será necesario decidir por mayoría absoluta cuál será la especie de mayoría en virtud de la cual convenga resolverlo; bien que la ley puede haber fijado de antemano alguna regla respecto de los asuntos que, por su naturaleza, se ofrecen más frecuentemente á la deliberación de las cámaras.

Mas es preciso advertir que la mayoría legal no puede ser otra que la de la totalidad de los miembros de la cámara, porque todos deben estar presentes por sí ó por sus suplentes á cada sesión, en razón de que siempre que un diputado ó senador, depositarios y representantes de un interés especial, no tomen parte en las deliberaciones, ese interés no es verdaderamente representado, y aun cuando tenga otros que lo representen, será tanto más incompleta la representación cuanto mayor sea el número de los que falten. Agréguese á esto que muchas veces la diferencia de un solo voto hace tomar á los negocios un rumbo opuesto al que debieran seguir. Por otra parte, todos los miembros presentes deben expresar su voto sobre cada cuestión que ocurra, porque no tienen el derecho, como se dice, de votar, sino que están autorizados, ó mejor diremos, tienen el deber de hacerlo para cumplir su ministerio. Sólo hay un caso en que sería

lícito á los miembros de la cámara excusarse de expresar su voto, tal es, cuando la deliberación adoleciese de nulidad por no haberse observado en ella lo prescrito por la ley.

El uso ha establecido tres maneras de votar: la de ponerse en pie como señal de aprobación ó reprobación, el escrutinio secreto y el llamado nominal. La primera está sujeta á muchos inconvenientes y á graves errores, sobre todo en asambleas numerosas; el escrutinio, además de ser el modo más defectuoso de todos, sólo es bueno para sustraer de la animadversión pública al diputado ó senador que á la sombra del secreto traicionaría libremente sus deberes; el llamado nominal, aunque no es el método mejor, es el más practicable y el que da siempre un resultado más exacto de la opinión de la cámara.

Luego que un proyecto de ley ó moción haya sido discutido en una de las cámaras y aprobado por la mayoría correspondiente, debe someterse á la discusión de la otra; mas no para que, en caso de ser reprobado por ésta, quede perdido para siempre, ó á lo menos por un tiempo prolongado, durante el cual no pueda tener efecto el acuerdo de la primera cámara. Semejante modo de proceder no sería conforme al sistema constitucional: hemos visto que cada una de las ramas del poder legislativo representa á toda la nación, y que si el parlamento se divide en tres, no es sino porque al lado del mandato común y general hay tres suertes de mandatos especiales, correspondientes á los tres puntos de vista bajo los cuales puede ser considerada toda la masa de los intereses nacionales. De consiguiente, si es necesario que la discusión de todo proyecto de ley tenga lugar en otras tantas cámaras separadas, no se sigue de tal necesidad que la reprobación del proyecto por la mayoría de una de ellas deba oponer un *veto* absoluto á la decisión de la pluralidad de votos de la otra, porque esto sería verdaderamente absurdo.

Lo más conforme á la conveniencia social es que si una de las cámaras desecha, modifica ó adiciona el proyecto de ley aprobado en la otra, vuelva á ésta para que lo considere nuevamente; en tal caso puede suceder que la cámara primera se adhiera al acuerdo de la segunda ó insista en su anterior opinión: si sucede lo primero, terminará la cuestión, pero si tiene lugar lo segundo es necesario adoptar el arbitrio de sumar las votos afirmativos y también los negativos de ambas cámaras. Se declarará aprobado ó rechazado el proyecto según la mayoría que resulte de esta suma, y si hay igual número de votos por ambas partes, ya es indispensable que las cámaras se reúnan para discutir en común el proyecto y votar sobre él como si compusieran una sola. Si ocurriere otro empate, lo cual no es fácil que suceda, no hay más medio que reservar el negocio para que sea indispensablemente discutido de nuevo, después de trascurrido un término corto durante el cual pueden desaparecer los motivos del desacuerdo. Este es el mejor procedimiento para evitar los males que resultarían de incurrir en la inconsecuencia de otorgar á cada cámara un veto absoluto para paralizar los acuerdos de la otra.

Finalmente, no siendo de nuestro propósito exponer en estos elementos todas las reglas á que debe sujetarse cada una de las cámaras, daremos fin á esta doctrina estableciendo que los debates parlamentarios deben de ser públicos, porque de todas las garantías imaginables de la libertad, ninguna es comparable en sus efectos á la publicidad indefinida de los actos del poder. El secreto sólo es propio de los gobiernos que, atormentados con el temor de ver rechazada la fuerza con la fuerza, no pueden tener confianza sino en el artificio, y por consiguiente se ven obligados á rodearse de tinieblas; pero el gobierno constitucional no puede, sin incurrir en un grave absurdo, ocultar á la nación la manera cómo desempeña el mandato que le ha sido confiado, á menos que las circunstancias au-

toricen la reserva, mientras no sea posible dar cuenta sin peligro.

La publicidad de los debates parlamentarios no consiste sólo en admitir al público á la discusión y votación de los proyectos, lo cual puede hacerse con más ó menos modificaciones para asegurar el orden de la sesión y la independenciam de los representantes; tampoco es bastante que algunos tomen apuntes para publicarlos, sino que además es necesario informar oficialmente á la nación de todo lo que pasa en las sesiones, publicando por la prensa los protocolos, los procesos verbales y las actas de cada una de las cámaras, de modo que éstas puedan responder de tal publicación (1).

#### IV.—Idea general de las atribuciones de las cámaras.

Si bien el objeto principal de las cámaras es el de hacer leyes, también tienen otras altas atribuciones con cuyo ejercicio influyen poderosamente en la organización y en el buen desempeño de las funciones del Estado.

Consideradas como legisladoras, les corresponde en corporación y también á cada uno de sus miembros la *iniciativa*, esto es, la facultad de proponer á la deliberación y resolución común proyectos de ley ó de decisiones particulares sobre cualquiera cuestión que pueda ofrecerse en la sociedad.—De otra manera no podrían llenar su objeto, puesto que no les sería dado representar debidamente los intereses que se les confían ni expresar sus necesidades ni los medios de

(1) *Protocolo* es el documento que expresa de una manera concisa los resultados de cada sesión, como en un cuadro sinóptico que pueda ser consultado fácilmente.

El *proceso verbal* refiere textualmente todo lo que se dice en cada sesión.

Las *actas* relatan con fidelidad lo que se ha hecho en ella, refiriéndose, para evitar repeticiones, al proceso verbal y al protocolo.

satisfacerlas. Si el uso de este derecho puede tener inconvenientes, es fácil obviarlos, adoptando algunas precauciones justas, tal como la de exigir para la admisión de un proyecto la mayoría absoluta de las comisiones de la cámara ante quien se presenta, arbitrio que dejamos ya indicado.

A las cámaras legislativas corresponde suministrar los subsidios de dinero que el gobierno pida, y votar las contribuciones nacionales, mas no los arbitrios municipales para objetos exclusivos de algún pueblo, porque ésta es atribución de la respectiva municipalidad. Si de este derecho puede abusarse alguna vez, no por eso deja de ser la más preciosa garantía que la sociedad puede tener de que no se le impongan algunas contribuciones innecesarias, ni se dé mal empleo á los fondos públicos. La facultad de votar las contribuciones puede ponerse en ejercicio en cualquiera de las dos cámaras, porque según su organización, ambas están interesadas en el pago de las que se establezcan, pues que no hay en ellas hombres privilegiados que puedan excusarse de pagarlas.

Otra importante atribución que deben gozar las cámaras es la de exigir la responsabilidad de los Ministros de Estado ó de acusarlos cuando lo estimen conveniente, y también la de proponer y dar votos de censura contra la conducta de los que gobiernan. Estas facultades altamente conservadoras del equilibrio político y cuyo uso ofrece una importante garantía contra los desmanes del poder ejecutivo, están sujetas á abusos y á injusticias que es necesario evitar por medio de algunas precauciones prudentes, pero cuidando siempre que con ellas no se anule ó se restrinja por lo menos el ejercicio de tan altas atribuciones. El proyecto de acusación contra un Ministro, ó el que se presenta para que la cámara dé un voto de censura contra el ministerio ó se declare que no merece su confianza, son verdaderos proyectos de decisiones parlamentarias, y por tanto es consiguiente

que se observen para su admisión, discusión y votación los mismos trámites que para cualquiera otro proyecto de igual naturaleza. En la observancia de estas formalidades está la mejor garantía que puede poseer el ministerio para no ser vejado injustamente.

Dejando para más adelante la enumeración de los casos en que debe hacerse efectiva la responsabilidad de los Ministros, no olvidaremos que otra facultad conservadora que corresponde á los miembros de las cámaras legislativas es la de hacer preguntas ó *interpelaciones* á los Ministros del despacho sobre su conducta administrativa, sobre los actos gubernativos ó sobre el estado de alguno de los negocios públicos. Para que estas preguntas produzcan buen resultado y provecho es necesario que se hagan juiciosamente y no por molestar al ministerio, lo cual se consigue poniendo alguna limitación á su uso, tal por ejemplo la de obligar al diputado interpelante á que proponga su pregunta con alguna anticipación, para que teniendo conocimiento de ella el Ministro á quien se dirige, se tome algún tiempo á fin de responder satisfactoriamente. Cuando la interpelación es relativa á los negocios extranjeros del Estado, se podría exigir que la apoyase cierto número de diputados ó alguna de las comisiones de la cámara, porque no siempre puede hablarse sin peligro sobre estos negocios ni dar cuenta de su manejo sin comprometer los intereses sociales.

En algunos estados constitucionales las cámaras legislativas ejercen otras atribuciones que en la mayor parte de los casos no son más que una verdadera inconsecuencia en el sistema representativo. Tal es en primer lugar la de conferir al gobierno una autorización para hacer ciertas leyes y la facultad de obrar fuera de la esfera que le está designada en la constitución. Semejante proceder no puede justificarse sino en circunstancias muy especiales y cuando una necesidad imperiosa exige el sacrificio de las fórmulas ordinarias para producir un gran bien. Las cámaras, es

verdad, no pueden siempre desempeñar con acierto el cargo de legisladores, porque la ignorancia, la distracción, el tedio que producen las discusiones parlamentarias, y también el espíritu de partido son otros tantos enemigos que embarazan la marcha de estos cuerpos; pero es necesario que no se desprendan de la más importante de sus funciones sino cuando circunstancias extraordinarias vienen á exigir urgentemente una vasta reforma ó una medida circunstancial que las cámaras no podrían dictar con presteza y libres de los embarazos que muchas veces haceu pesada su marcha.

En segundo lugar es también inconstitucional la jurisdicción que se atribuye á las cámaras para juzgar las infracciones de ley ó de reglamento cometidas por sus miembros respectivos, y la que se confiere á la cámara alta para sentenciar en ciertos casos los delitos cometidos por alguno de los altos funcionarios del Estado. Debe advertirse que siempre que una cámara legislativa se erige en corte de justicia hay acumulación de autoridad y se infringe por consiguiente el principio de la división de los poderes que es base fundamental del sistema representativo.

En lo tocante á la primera de estas facultades convendremos en que los miembros de las cámaras son responsables, en el ejercicio de sus funciones, no sólo por las infracciones de los reglamentos, sino también por los ataques que se permitan contra la reputación ajena, en cuyo caso no puede menos de dejarse al ofendido su derecho á salvo para demandar al ofensor ante los juzgados ordinarios, porque si bien los representantes son irresponsables por todas las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo, no lo son en cuanto ofendan los derechos de otros.

Respecto de las infracciones de los reglamentos, la cámara no puede erigirse en juez del culpado, porque al mismo tiempo es acusadora, puesto que no ha tenido parte en el hecho que motiva la acusación, y

sobre todo si es la mayoría quien ha cometido la infracción, todos los culpables pueden estar seguros de escaparse del castigo lo cual hace ilusoria semejante jurisdicción. La cámara puede ejercer una jurisdicción voluntaria sobre sus miembros en lo concerniente á la disciplina y economía interior; pero en el momento que sus decisiones sean agraviantes al acusado y exista por tanto una verdadera controversia entre éste y la mayoría, el juzgamiento corresponde á los tribunales ordinarios que ejercen en virtud de la ley la jurisdicción contenciosa; puesto que no sólo sería absurdo conferir, en este caso, la jurisdicción á la cámara, la cual es también parte en el asunto, sino que además sería erigir un tribunal de excepción en medio de un sistema que no admite privilegios. Lo mismo puede decirse respecto del derecho que las cámaras se arrogan de anular los poderes de sus miembros y de conocer en definitiva de la habilidad de éstos para el ejercicio de sus funciones: lo primero es enteramente absurdo porque no corresponde anular los poderes sino al mismo que los otorga; y lo segundo sólo puede tener lugar mientras se trate de ejercer una jurisdicción voluntaria, porque en el momento que haya contención entre la cámara y el miembro cuya incorporación se disputa, la decisión no puede corresponder sino al poder judicial. Pero debe notarse que suponemos arreglados los tribunales de justicia conforme á los principios que más adelante exponremos, para evitar los inconvenientes que resultarían de confiar estos juicios á tribunales colegiados de jueces permanentes.

Sobre la jurisdicción que se concede á la cámara alta para juzgar á un corto número de personajes que ocupan rangos elevados en el Estado, notaremos que es una perfecta inconsecuencia en el sistema constitucional, porque se erige un tribunal de excepción, y se confunden groseramente las atribuciones de los poderes legislativo y judicial.

V.—**Del ejecutivo considerado como tercera rama del poder legislativo.**

Habiendo considerado las dos cámaras como depositarias del poder legislativo, veamos ahora qué parte debe tener en el ejercicio de este poder el jefe del ejecutivo. No ha mucho dijimos que la especialidad de los intereses sociales que deben ser consultados al hacer las leyes es lo que justifica la separación de las dos cámaras y la intervención del gobierno en el poder legislativo; pero es preciso no perder de vista que esta intervención no debe ser tal que por su medio se acumulen los dos poderes políticos en un mismo depositario, contrariando así una de las más esenciales bases del sistema representativo.

Pero en la extensión que se da á esta intervención del jefe del ejecutivo no se procede lo mismo en la monarquía constitucional que en la democracia representativa, por razón de la diferencia esencial que existe en estas dos formas de gobierno. Cualesquiera que hayan sido los motivos que han influido en los pueblos para adoptar la monarquía, jamás se ha dejado de reconocer, como principio fundamental de esta forma, la *perpetuidad* del jefe del poder ejecutivo, á diferencia de la democracia representativa, en la cual se estima como carácter esencial de la constitución del ejecutivo la *temporalidad* del funcionario. Ahora bien, la primera de las consecuencias que resultan del principio fundamental de la monarquía es la *inviolabilidad*, ó en otros términos, la irresponsabilidad del monarca por todo lo que haga en el ejercicio de sus funciones; porque, participando de las debilidades inseparables de la humanidad, podría cometer abusos de sus atribuciones, y si no fuese inviolable, se encontraría en el caso de ser enjuiciado y destituido de su empleo, lo cual sería absurdo y por demás contradictorio con la perpetuidad, que es el principio característico de la monarquía.

La segunda consecuencia del mismo principio es la participación del monarca en el poder legislativo por medio del derecho de *veto absoluto*, en virtud del cual le es permitido negar su aprobación á toda ley que crea contraria á los intereses de la nación. Si esta facultad le fuese rehusada, el monarca podría encontrarse en la alternativa de encargarse de la ejecución de una ley que su convicción reprueba ó de abdicar la corona, y como el principio fundamental de la monarquía rechaza este segundo extremo y el primero repugna á su alta dignidad, es indispensable que el monarca sea una parte constituyente del poder legislativo, de modo que su disenso debe paralizar y anular los efectos de cualquier proyecto de ley acordado por las cámaras.

No sucede otro tanto con el presidente ó jefe del ejecutivo en la democracia representativa, porque siendo temporal en sus funciones, está sujeto á la responsabilidad de sus actos y no necesita del *veto absoluto*. Para representar los altos intereses que le están encomendados y hacerlos valer ante el cuerpo legislativo le basta el *veto suspensivo*, esto es, la facultad de dar su sanción á todos los acuerdos de la legislatura, para que tengan fuerza de ley ó de objetarlos cuando le parezcan contrarios á los intereses sociales de que está encargado, pero sin que por medio de esta atribución pueda paralizar la acción del poder legislativo. En la práctica se ha conciliado la intervención legislativa del presidente con la independencia de las cámaras, estableciendo un término corto dentro del cual pueda aquel funcionario devolver los proyectos de ley con las objeciones que crea de su deber oponerles, á fin de que considerándolos las cámaras, adopten las indicaciones del ejecutivo ó insistan en su acuerdo con una mayoría superior á la primera, en cuyo último caso pasa á ser ley del Estado el proyecto, sin que aquellas objeciones paraliquen sus efectos. Este método es sin duda el más á propósito

para consultar en la confección de las leyes los intereses nacionales que por su naturaleza deben estar confiados al ejecutivo, sin incurrir en la monstruosa inconsecuencia que la monarquía constitucional se ve precisada á adoptar. Es verdad que se pretende subsanar la derogación que el *veto absoluto* de los reyes hace del principio fundamental, que prohíbe confiar á un solo individuo el ejercicio de dos de los poderes constituídos, estableciendo la responsabilidad del Ministro de Estado por medio del cual el monarca ejerce aquella atribución; pero no se advierte que este recurso es pura ficción que puede eludirse fácilmente, y que no produce otro resultado que mantener en el gobierno de los pueblos un ente sagrado que es demás, si no hace nada, y que puede ser funesto si lo hace todo. Sin embargo, el veto absoluto, considerado como consecuencia de la perpetuidad monárquica, es en esta forma de gobierno un mal necesario, y al mismo tiempo una muestra del gran paso progresivo que la monarquía absoluta ha dado hacia la democracia representativa, adoptando algunas de las formas peculiares de ésta, sin abandonar súbitamente su antiguo fundamento.

---

CAPITULO II.

PODER EJECUTIVO.

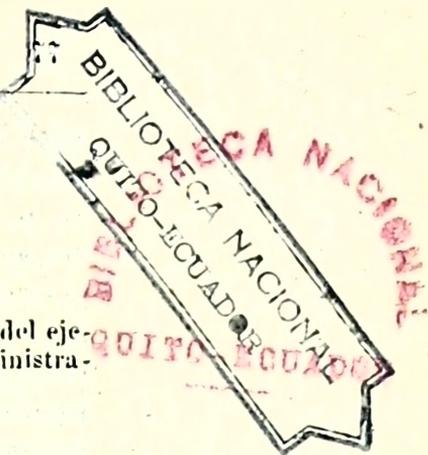
Idea del poder ejecutivo. — Cómo debe constituirse la dirección del ejecutivo. — Atribuciones del jefe del ejecutivo. — De la administración ó de los ministros y agentes del ejecutivo.

I.—Idea del poder ejecutivo.

Ya hemos examinado la naturaleza y condiciones del poder encargado de formular el principio del derecho, vamos á tratar ahora de los poderes que tienen á su cargo la administración y aplicación de las leyes. El primero de estos poderes administrativos es el *ejecutivo*, cuya incumbencia principal es la de ejecutar ó hacer ejecutar la ley; de modo que sus reglamentos ú ordenanzas no pueden imponer á los asociados deber alguno que no esté primitivamente prescrito por las decisiones legislativas.

Mas no se crea por esto que es poca la importancia del poder ejecutivo en la sociedad, porque al contrario es el que más directamente influye en la felicidad común. Siendo tan continua é incesante su acción y comprendiendo en su esfera todos los bienes sociales, no hay cualidad del ejecutivo que no afecte á la sociedad, puesto que él es quien la dirige en todos sus intereses, quien encamina sus esfuerzos, quien la mantiene en paz, quien la defiende en fin de todos sus enemigos y de todo lo que puede oponerse á su desarrollo.

El poder ejecutivo se compone de dos elementos: primero la *dirección*, que se halla en el gobierno ó poder supremo encargado de dirigir y proteger la sociedad, consultando sus intereses, manteniendo las instituciones fundamentales, imprimiendo el movimiento correspondiente á las circunstancias, y dispo-



niendo de las fuerzas y de los caudales para realizar estos objetos; segundo la *administración*, que se halla en todos los agentes de que el ejecutivo se vale para transmitir y hacer eficaz los propósitos que son de su incumbencia. Entre la dirección y la administración casi no puede establecerse una separación verdadera, porque ambas se tocan, pero aquélla es quien da el impulso y ésta quien lo realiza. Con todo, las dos concurren á la ejecución de las leyes, aplicándolas á todos los casos que pueden comprenderse en su espíritu y desarrollándolas en todos sus pormenores, á fin de facilitar á cada una de las esferas sociales la realización de su fin natural; porque el poder ejecutivo, ó como se le llama simplemente, el gobierno, no podría llenar estos inmensos deberes si no tuviera á su disposición un sistema de agentes ó funcionarios organizados para transmitir su acción y ejecutarla en todos los puntos á que se refiere su autoridad.

## II.—Cómo debe constituirse la dirección del ejecutivo.

Siendo tan grave y de tan alta importancia la influencia del ejecutivo en la realización del fin social, es también indispensable que al constituir este poder, se trate de colocarlo en tal situación que no pueda menos de propender al desarrollo de cada uno de los fines especiales en que se resuelve el gran bien de la sociedad. Es verdad que, dependiendo la forma de gobierno en gran parte de la constitución del ejecutivo, y siendo ésta en el mayor número de casos un resultado lógico de los antecedentes históricos de cada pueblo, no es posible establecer caprichosamente este poder, sin tomar en cuenta esos antecedentes; pero la ciencia nos enseña cuáles son las ventajas y los defectos inherentes á cierta forma, y cuáles son los elementos sociales que pueden emplearse en la mejor constitución del poder ejecutivo; y en

este sentido vamos á examinar cuál es la que más conviene teóricamente por razón de ofrecer más garantías á la realización del fin social.

La dirección del poder ejecutivo puede confiarse á un hombre solo ó á varios: en el primer caso puede hallarse en un monarca hereditario, ó en un monarca electivo que funcione por toda su vida, ó en un presidente electivo también que gobierne con un plazo prefijado: en el segundo caso puede conservarse la individualidad, concediendo el gobierno á dos colegas que se alternen en la dirección, ó puede desaparecer aquélla confiándolo á un consejo ó directorio. Examinaremos cada una de estas formas, en cuanto nos lo permiten los estrechos límites de estos Elementos.

Antes de todo es preciso que nos decidamos entre la unipersonalidad ó la pluralidad de la dirección. El interés bien entendido de la sociedad reclama el primer sistema, porque es más conforme al fin de la institución del ejecutivo confiar la dirección á un hombre solo que á un directorio ó consejo compuesto de muchos. El resultado de una deliberación común, tratándose del ejecutivo, está siempre lejos de presentar la suma de prudencia ó de la virtud de todos aquellos que han tomado parte en ella, porque éstos naturalmente no preparan su voto por medio de una apreciación completa de la discusión, á causa de no tener un sentimiento tan profundo de su responsabilidad, como lo tendrían si hubiesen de dar por sí solos su decisión. Los agentes del ejecutivo, por otra parte, necesitan datos fijos para dirigir su cooperación dentro de la esfera que les está designada á un solo punto y semejantes datos no pueden partir sino de un centro único que no debe estar jamás en una corporación, porque en sus resoluciones no puede haber aquella unidad, aquella prontitud y energía, que se reputan como cualidades esenciales en todas las decisiones del ejecutivo y que no se al-

canzan sino cuando la dirección es unipersonal. Finalmente, arguyen en favor de este sistema la necesidad que hay muchas veces de guardar secreto sobre la situación de las relaciones extranjeras, la necesidad de explotar en favor del Estado aquella adhesión y entusiasmo que un hombre sólo inspira á los demás por sus cualidades personales, y también la necesidad de aprovecharse de aquel golpe de vista pronto y seguro con que un individuo descubre en los otros las virtudes y los defectos, por medio de signos que no puede expresar el lenguaje y que no podría tampoco apreciar un consejo.

Pero si es preferible el sistema que confía á un hombre solo la dirección del ejecutivo, es preciso no perder de vista que no hay ninguna de las atribuciones que la sociedad debe confiar á su jefe supremo, para su defensa y bienestar, que no pueda convertirse en un medio de ataque contra ella misma y contra sus libertades; porque no hay una sola que por los goces que procura no excite la ambición del depositario y que no le disponga á aumentarla y apropiársela, no hay una en fin que por las luchas en que le empeña no acostumbre su espíritu á desear la supresión de toda resistencia: por eso, aunque la libertad puede perecer también por la usurpación ó por los errores de los otros poderes, la nación debe precaverse sobre todo contra los avances del poder unipersonal. Muchos son los arbitrios que en la práctica se han adoptado para alcanzar tan importante fin, pero siendo algunos de ellos defectuosos, no han hecho más que producir entorpecimientos que no pocas veces han fatigado á los amantes de los buenos principios y los han entregado en brazos de un poder monstruoso.

Con todo, la razón y la experiencia vienen en nuestro auxilio y nos enseñan que son dos los requisitos indispensables para la constitución del poder unipersonal en el gobierno representativo: primero, que

el hombre á quien se confiere el poder sea bien escogido, que tenga realmente los talentos, las virtudes y la superioridad de alma y de inteligencia que son las únicas cualidades á que la sociedad puede confiar el cuidado de sus graves intereses; y segundo, que una vez elegido, permanezca tal cual era en el momento de la elección. Se consignent estos dos objetos confiando la facultad de elegir á aquellos que son capaces de ejercerla acertadamente y limitando la duración de las funciones del jefe del ejecutivo. Hé aquí el gran problema social que deben resolver las naciones para constituir este poder de una manera adecuada á su fin natural. ¡Felices aquéllas que favorecidas por sus antecedentes han adoptado como forma de gobierno la república representativa, porque son las que se hallan más próximas á resolverlo bien, por más que algunos ensayos imprudentes ó desgraciados hayan hecho lanzar gritos de alegría á los secuaces del despotismo!

De aquí podemos inferir cuán lejos se halla la monarquía hereditaria de realizar los principios que deben regir la constitución del poder ejecutivo. El primer efecto de este sistema, que por una especie de fatalidad histórica rige á muchos pueblos, es la destrucción completa de la eficacia que en sí tiene el principio de la unipersonalidad. La herencia, puede ser, aumenta el lustre de este principio, pero todo lo que puede esperarse de sus contingencias es que el hombre nacido para el trono sea cuando más igual á otro cualquiera sacado por casualidad de la muchedumbre: tendrá á su favor la educación de los preceptores reales, pero también tiene en su contra la educación que adquiere al lado de los cortesanos, que no hallan otro camino más corto para elevarse que halagar sus vicios, y sobre todo, aquella embriaguez que causa la idea del poder á quien ha nacido rey, radicada por la adulación, y la peligrosa costumbre de ver que todo cede á su voluntad y á sus deseos.

La herencia en fin confía la dirección del poder ejecutivo sin prestar atención ninguna á las cualidades personales del monarca, y la historia nos manifiesta cuánto ha tenido de funesto esta aberración en los reinados de muchos imbéciles y dementes que han regido los destinos de los pueblos, sin más razón que la que les daba su derecho hereditario.

Esta verdad sin duda ha producido por consecuencia inevitable que en las monarquías hereditarias, aun en las más absolutas, el monarca reina pero no gobierna; pues que el poder se confía á ministros más ó menos dignos, según el grado de respeto que se tiene á la opinión pública. Este resultado humillante de la incapacidad hereditaria se ha erigido en regla, se ha elevado á máxima de libertad en Inglaterra, cuyo gobierno ha servido en nuestros días de modelo á la monarquía constitucional; así es que el rey de este país no tiene ingerencia ninguna en los pormenores del gobierno, sino que el ministro jefe del gabinete es el único que imprime su pensamiento á la administración. Y no puede ser de otro modo, porque si el rey gobernara, se trastornaría el equilibrio en que consiste la principal ventaja de esta especie de monarquía: no habría diferencia entre el monarca y el gobierno, estarían en pugna el respeto y silencio que se debe á la majestad de aquél con la libertad de ataque y de discusión que se concede contra éste, y la responsabilidad de los ministros sería un absurdo, porque no se podría castigar sin injusticia su obediencia á la voluntad del monarca.

De consiguiente, cuando se adopta la monarquía hereditaria se destruye en su esencia el principio monárquico, puesto que las ventajas de esa voluntad única, firme y esclarecida á que se había intentado confiar los destinos del Estado, y las que podrían esperarse de la perpetuidad, desaparecen desde el momento que el monarca delega el poder á un ministro que ofrece menos ventajas que un rey electivo, porque á

causa de la incertidumbre de su permanencia en el mando no puede menos de sacrificar el porvenir á lo presente. De este modo la monarquía constitucional, sin embargo de ser una modificación progresiva de la absoluta, es bajo este aspecto defectuosa, porque contiene en sí misma la organización de una conjuración perpetua contra el orden que se pretende establecer. El monarca constitucional se mira como una excepción en medio de los reyes absolutos y juzga interesada su gloria en llegar también á ser absoluto; parecele sufrir una injusticia cada vez que encuentra obstáculos á su voluntad y trabaja por hacer más latas sus prerrogativas, creyendo cumplir con un deber para con sus hijos, para con sus vasallos y para con los demás tronos.

Mas no es sólo el mayor defecto de la monarquía la existencia de una familia sagrada, la introducción de un ente casi divino en el gobierno, que no puede menos de tener y de formarse intereses distintos y opuestos á los del pueblo; todavía hay que lamentar otro mal no menos funesto, tal es, el de la nobleza que las monarquías suelen alimentar en lugar de aristocracia, sin que tenga ni las prendas ni el espíritu de ésta, y cuya cualidad característica es un sentimiento profundo de la diferencia que hay entre los hombres, no en razón de su mérito, sino de su sangre, lo cual la inspira un soberano desprecio por todo lo que se eleva en fuerza de su mérito ó de una elección popular y no por sus abuelos. El trono por otra parte despierta y engendra en los vasallos ideas de servidumbre y de humillación que hacen difícil el sentimiento de la libertad, y crea una clase de hombres que especulan con el favor y las intrigas, corrompiendo de este modo las costumbres.

De esta suerte la monarquía hereditaria, aun cuando sea constitucional, contraría en vez de llenar los dos requisitos que son indispensables para la constitución del ejecutivo, porque no sólo no atiende

á las cualidades del depositario de este poder, sino que también le coloca en la posibilidad de hacer triunfar sus intereses sobre los de la sociedad. Con todo, cuando existe por causas anteriores un rey en una nación, es preciso conservarlo, para evitar los desastres que ocasionaría una variación súbita en el orden social ocasionada sin necesidad: lo que importa en tales circunstancias es neutralizar los malos efectos de esa forma de gobierno, mientras deba permanecer como una desgracia necesaria.

Mas conforme á la verdadera constitución del ejecutivo es la monarquía electiva, porque la elección da al principio monárquico todo su vigor, colocando al frente del Estado á un hombre digno por sus talentos y virtudes, el cual por su propio interés no puede menos de emplear en la dirección de los negocios la fuerza de espíritu y la capacidad que le granjearon su elevación. Esta forma de gobierno, por la cual han principiado siempre las monarquías hereditarias, ha debido su existencia á circunstancias diversas y caprichosas, más bien que á un plan concebido con el objeto de atemperar la autoridad monárquica con el auxilio de la aristocracia y de la democracia de algún pueblo. Lejos de esto, es una forma demasiado defectuosa, pues comprende en sí el origen de su propia destrucción, puesto que confía al jefe del gobierno un poder tan inmenso, sin cuidar de identificar sus intereses con los de la sociedad: el nombre de rey excita la ambición del jefe electivo, los límites puestos á su autoridad le parecen injustos, naturalmente propende á establecer sus prerrogativas sobre el mismo pie que las de los monarcas más absolutos, y conspira habitualmente contra la constitución del reino á fin de hacer hereditaria una dignidad que se le ha confiado sólo por su vida. De esta manera, si la monarquía electiva tiene sobre la hereditaria la ventaja de conservar la eficacia del principio monárquico, porque su jefe gobierna y to-

ma conocimiento de los negocios, también tiene el inconveniente de estar más cerca de su ruina, mientras mejores son sus resultados, pues que el monarca se aprovecha de la prosperidad que hace gozar, de su ingerencia en el gobierno, del crédito y de las cualidades mismas á que debe su elección para fijar la corona en su familia y destruir así el sistema á que debe su gloria.

Tal es el verdadero defecto de la monarquía electiva y no, como se supone generalmente, la conmoción intestina que puede producir la elección. Los numerosos defensores que ha tenido la potestad real hereditaria han suscitado estos rumores, que han cundido por el silencio que se ha guardado de parte de los amigos de la potestad electiva; pero ahí está la historia para demostrarnos que las guerras de sucesión hereditaria han sido en mayor número y más prolongadas que las guerras de elección, y sobre todo que las contingencias de la herencia y las minoridades han sido más funestas á las naciones que los interregnos. Por otra parte la razón nos enseña que no sería difícil establecer un sistema de elección que excluyese las intrigas y las facciones que han solido ocasionar los desastres que á esta forma de gobierno se atribuyen, sin advertir que en donde quiera que haya pasiones habrá igualmente las mismas desgracias que lamentar.

Queda, pues, como único medio de alcanzar la realización de los principios de la constitución del ejecutivo la presidencia temporal. La libertad puede existir bajo todas las forma de gobierno posibles, sobre todo en las que se acercan al sistema representativo; pero la república democrática es la única que ofrece verdaderas garantías á su existencia y la que puede más seguramente conducir á la realización del fin social; porque si está constituida con arreglo al verdadero sistema representativo, el bien de la sociedad procede de las instituciones mismas y no es un

efecto precario de las cualidades personales del que gobierna como sucede en la monarquía. Pero, ya lo hemos dicho, no es dado á una nación apartarse de sus antecedentes y contrariar los hechos que la dominan por adoptar esta ó aquella forma en la constitución del ejecutivo: la grande obra del legislador consiste en respetar esos hechos, y si se ha adoptado la forma republicana sin que ellos la apoyen completamente, como sucede en las repúblicas americanas, la sabiduría de la ley consistirá en vencer las resistencias y preparar la completa realización del sistema democrático.

Para llenar debidamente los dos requisitos que son indispensables en la constitución del ejecutivo, esto es, para que la persona encargada de este poder posea las virtudes y talentos que su desempeño exige y no llegue á perder sus buenas cualidades ni á formarse intereses diferentes ú opuestos á los del pueblo, es indispensable que la elección sea acertada y que no sea prolongado el tiempo de sus funciones. Lo primero no se consigue sino confiando la elección á los ciudadanos capaces de comprender la importancia del acto y de apreciar las cualidades que se exigen en el jefe electivo, estableciendo al mismo tiempo todas las precauciones legales, precisas para evitar las intrigas. Respecto de lo segundo, la práctica de las repúblicas ha fijado el período de cuatro ó cinco años, término bastante proporcionado, no sólo para evitar los avances de la ambición del jefe y la pérdida de las buenas prendas que le elevaron, sino también para que, si la nación se ha engañado en su elección, el error no tenga grandes consecuencias. Los temores que fingen concebir de las conmociones originadas por la elección aquellos que son bastante ciegos para preferir las contingencias de la potestad hereditaria, son temores quiméricos desde que haya una ley bien calculada y un poder fuerte que la haga observar: semejantes conmociones son entonces saludables porque excitan el

espíritu público, sin causar nunca males tan graves como los que originan los defectos de la monarquía hereditaria ó vitalicia.

Para completar el examen de estas diversas maneras de constituir la dirección del ejecutivo, recordaremos que condenamos al principio el sistema que confía esta autoridad á un consejo compuesto de muchos, porque no es posible alcanzar por su medio la unidad, la prontitud y energía, la responsabilidad, el secreto y aun el tino que deben caracterizar las resoluciones del poder ejecutivo; pero observaremos que es también posible obtener estas ventajas cuando se constituye la dirección en dos cónsules que ejerzan alternativa y temporalmente el poder, sin deliberar entre sí ni obrar de acuerdo; bien que esta forma presenta dificultades que no ofrece la presidencia unipersonal.

---

### III.—Atribuciones del jefe del ejecutivo.

Nada puede haber de fijo en la ciencia sobre las atribuciones del jefe del ejecutivo, si no es el principio de que todas ellas deben guardar consonancia con la forma de gobierno, circunstancias y costumbres de la nación á que se destine una ley sobre el particular. Las constituciones de los pueblos que se rigen por el sistema representativo son todas muy varias en la enumeración de estas atribuciones, y puede asegurarse que examinadas á la luz de la teoría se encontrarían muchas de ellas en abierta oposición con el sistema adoptado, por la inmensa autoridad que han acumulado en manos del ejecutivo; pero este defecto se justifica hasta cierto punto en las cartas constitucionales de las repúblicas hispano-americanas, por los antecedentes de estas sociedades y por la necesidad que han tenido de constituir un ejecutivo poderoso á fin de sostener el orden social y extirpar los vicios que

engendró la dilatada guerra de la independencia.

No dejaremos empero de enumerar las más importantes de estas facultades, por sus efectos en la dirección del Estado.

La principal de todas ellas es la de formar los reglamentos y ordenanzas para la ejecución de las leyes. Esta atribución es común al jefe de la monarquía y al de la república, pero uno y otro no pueden ejercerla arbitrariamente, sino ajustándose en todo á las leyes existentes. Ambos tienen también la de recaudar é invertir las rentas públicas con arreglo á las prevenciones y presupuestos que, en atención á las circunstancias peculiares de cada período económico, forme la legislatura: la de organizar y dirigir la fuerza armada con las restricciones que la ley debe establecer á fin de evitar abusos y asegurar la responsabilidad en el ejercicio de tan delicada atribución: la de mantener las relaciones extranjeras, celebrando los tratados de paz, amistad y comercio que sean necesarios, los cuales no podrán tener su efecto, mientras no se les dé el carácter de leyes del Estado, por cuanto imponen regularmente obligaciones y crean derechos generales que no pueden afectar á los asociados sin que la legislatura no los apruebe. Esta misma razón milita respecto de la facultad de declarar la guerra que suele concederse al gobierno, porque la guerra compromete seriamente los intereses nacionales é impone deberes y crea derechos que no pueden deber su existencia sino á una ley. También es preciso contar entre las facultades del ejecutivo algunas puramente conservadoras, es decir, aquellas que, según la forma de gobierno y circunstancias de cada país, se le conceden para mantener la armonía y el equilibrio de los demás poderes políticos.

Pero existe una verdadera diferencia entre el monarca y el presidente en lo tocante á las atribuciones que posee el primero en su cualidad de tercera rama del poder legislativo, y respecto de todas aquellas

que por una especie de transacción se han concedido á los reyes que eran absolutos al tiempo del establecimiento de la monarquía constitucional, las cuales no podrán menos de mirarse como una aberración y como contrarias al sistema representativo en una república democrática: tales son las de nombrar los miembros de la cámara alta, la de disolver el congreso á su arbitrio, y la de elegir á todos los empleados de la administración pública, sin exceptuar los funcionarios de los tribunales de justicia, lo cual es tan absurdo, como lo sería cometerle la elección de los diputados de la nación ó encargar al poder judicial el nombramiento de los agentes de los demás poderes políticos. El presidente no puede tener la facultad de nombrar sino sólo á los agentes del ejecutivo que le son bastante próximos para que su nombramiento pueda emanar de él inmediatamente, sin ofender el derecho que la nación tiene de elegir sus delegados. También debe tener la facultad de velar sobre la conducta de estos agentes y la de rehusar su asenso al nombramiento de aquellos que no le inspiren confianza. En algunas repúblicas se le concede además la facultad de nombrar á ciertos altos funcionarios del orden civil, militar ó eclesiástico, pero con la aprobación de las cámaras ó de una de ellas, para evitar los males que resultarían de hacerle dispensador exclusivo de aquellas altas dignidades del Estado, que aun cuando no ejercen los poderes políticos, no dejan de influir en la ventura social.

---

#### IV.—De la administración ó de los ministros y agentes del poder ejecutivo.

Acabamos de establecer los principios que deben reglar la constitución del ejecutivo en cuanto al primero de sus elementos, la *dirección*; réstanos exa-

minar la manera de organizar la *administración*, para completar el cuadro de lo que nos hemos propuesto estudiar sobre este importante poder político. Desde luego es preciso reconocer que la administración se divide en *general* y *local*, según son generales ó puramente municipales los intereses que están sometidos á su cuidado; y reservándonos para después el tratar de esta segunda especie de administración, notaremos que la general es la que pertenece al gobierno supremo y que tiene por objeto capital ejecutar las leyes en toda la sociedad, conservando el orden, protegiendo á los asociados y fomentando el desarrollo en todas las esferas de la actividad social.

Si las funciones administrativas del gobierno son todas de pura ejecución, no obstante suelen ocurrir circunstancias tan difíciles en el manejo de los negocios, que el que ejerce en todo ó en parte el poder ejecutivo no podría proceder con acierto sin aconsejarse previamente; á lo cual se agrega que aun esas funciones de pura ejecución suelen suscitar dificultades ó reclamaciones promovidas por el interés privado, que á veces procura evadir algún gravamen ú obtener recompensa de sus sacrificios ó medrar á expensas del interés general. Esto nos enseña que el poder ejecutivo, para el desempeño de tan delicadas funciones, necesita valerse de un gran número de agentes, que necesariamente deben estar organizados en cierto orden gerárquico, que principiando en el poder supremo se extiende á todos los ángulos de la sociedad; bien entendido que si, según lo hemos expuesto antes, la ejecución no puede ser expedita sino cuando está depositada en manos de uno solo, la facultad de dar consejo, en caso de que los agentes de ésta lo necesiten y también la de resolver las cuestiones á que dé lugar la administración, pueden estar encargadas ciertas corporaciones estatuidas con este objeto en cada una de las esferas que para el ejercicio de su

acción se hayan señalado á aquellos agentes.

Esto supone que el territorio de la nación esté competentemente dividido en provincias, las cuales deben estar también subdivididas en departamentos y éstos en otras demarcaciones más pequeñas, calculadas todas de modo que cada habitante pueda obtener de las autoridades constituídas la protección que le es debida, y éstas pueden al mismo tiempo conocer de un modo seguro tanto las necesidades particulares como las de los pueblos cuya felicidad se les ha confiado. Según este principio fijaremos las reglas á que debe ajustarse la organización de la administración general, dividiéndola en *administración suprema*, en *administración superior ó provincial* y en *administración subalterna ó departamental*.

El presidente en las repúblicas es el supremo administrador del Estado, mas como por sí solo no podría manejar los vastos y complicados negocios confiados á la dirección del ejecutivo, necesita nombrar tantos ministros ó secretarios cuantos sean los ramos especiales en que se haya dividido el despacho general de la administración, según las circunstancias del país, para facilitar su más perfecta expedición. A efecto de mantener la correspondiente unidad en las disposiciones del ejecutivo y un sistema constante que produzca buenos efectos, es necesario que todos estos ministros deliberen en consejo sobre los asuntos de la suprema administración y resuelvan las dudas que en cada departamento ocurrieren sobre negocios de gravedad. El presidente de la república lo es también del consejo de ministros, á diferencia del rey en la monarquía constitucional, el cual, como no gobierna, necesita nombrar á uno de los ministros en calidad de jefe del consejo para que bajo su inspección y responsabilidad se acuerden todas las medidas trascendentales en política y administración.

En una y otra forma de gobierno los ministros

son responsables, y por esto se exige que todos los acuerdos del gobierno se suscriban, no sólo por el jefe del ejecutivo, sino también por aquel de los ministros á cuyo despacho corresponde la resolución. Mas para hacer efectiva esta responsabilidad, es necesario que las leyes declaren con precisión los casos y forma en que deba prestarse. Los ministros pueden hacerse culpables en el ejercicio de sus funciones, primero, sirviendo contra el gobierno, contra las libertades públicas y contra cualquiera de los poderes constituídos ó comprometiendo la seguridad y honor de la nación, todo lo cual se considera como un acto de *traición*; y segundo, cometiendo algún atentado contra la propiedad ó derechos personales de los ciudadanos, lo que es un acto de *concusión*. Para estas dos suertes de crímenes debe haber penas proporcionadas en el código penal.

Temiendo que los tribunales ordinarios falten á su deber, se ha creído acertado investir á la cámara alta de la facultad de conocer en los crímenes de los ministros, y aun de la de imponerles pena arbitraria; pero en tal caso, por temor de que los jueces ordinarios falten á su deber, el legislador falta á los suyos, creando en desprecio de los principios más sagrados del sistema constitucional un tribunal de excepción. Semejante error está desnudo de todo pretexto de utilidad, si la justicia se administra por tribunales independientes y organizados de un modo regular.

Los crímenes de los ministros causan acción popular, mas la constitución debe encargar al jefe del ejecutivo, á las cámaras y al fiscal la acusación de los delitos de la primera clase, reservando la de los de concusión á la persona agraviada. Lo que más importa es no hacer difícil la acusación de los ministros ni sujetar el enjuiciamiento á otras formalidades que las que están prescritas para las causas comunes: cualquiera traba que no sea necesaria para impedir

el abuso de este derecho, puede hacer ilusoria la responsabilidad ministerial.

Por otra parte, como la ejecución de las leyes suele ofrecer dificultades más graves que su formación, y como por punto general la administración de los negocios presenta embarazos para cuya resolución es menester un gran caudal de luces y prudencia, es consiguiente que en la administración suprema haya un *Consejo de Estado* que informe sobre los asuntos de entidad. Tal vez estas ventajas podrían obtenerse del consejo de ministros, pero es necesario que exista el consejo de estado, principalmente en las repúblicas, para dar al gobierno un sistema de estabilidad y prudencia fundado en principios y antecedentes fijos, que ofrezca las garantías que no pueden obtenerse de la inestabilidad de los secretarios del despacho y de las oscilaciones propias del régimen constitucional.

El Consejo de Estado ha de componerse en primer lugar de los ministros del despacho, para que suministren los informes necesarios y expongan los asuntos sobre que ha de rodar la deliberación, y en segundo, de los miembros que nombre el jefe del ejecutivo sobre las propuestas que por medio de una elección nacional se le hagan de aquellos ciudadanos que por hallarse elevados á la más alta gerarquía administrativa, legislativa y judicial ofrezcan más garantía de sus buenas intenciones y de su idoneidad para tan alto cargo. Apenas es necesario advertir que los miembros del Consejo de Estado no deben ser removidos arbitrariamente por el jefe del ejecutivo, mientras duren sus funciones, ni en otros casos ni por otros motivos que por los que las leyes designen para la remoción de los funcionarios públicos.

El Consejo de Estado, como auxiliar del ejecutivo debe ilustrarle, por medio de una discusión concienzuda, sobre todos los proyectos de ley que se ini-

ciaren por su parte y sobre todos los reglamentos y demás resoluciones de entidad que el ejecutivo haya de dictar en negocios políticos y administrativos. También debe tener intervención en aquellas reclamaciones ó demandas que se promuevan sobre los actos de la administración, y cuya decisión corresponde al gobierno y no al poder judicial, porque entonces carecería aquél de fuerza necesaria para vencer los obstáculos que se oponen á su marcha y desaparecería su responsabilidad, puesto que se le despojaba de su libertad de acción.

Todavía hay otros agentes de la administración suprema que pueden reputarse como auxiliares, porque su intervención en los negocios no es tan directa, tales son los jefes de ciertos departamentos administrativos que dependen de cada ministerio, como los de rentas públicas y contabilidad, los de cárceles y presidios, los de caminos y los de oficinas de guerras. Estos agentes tienen la incumbencia de preparar los pormenores de la administración y de realizar sus medidas, siguiendo el impulso del gobierno.

La administración provincial y departamental han de estar organizadas de un modo análogo al de la administración suprema. En cada provincia debe haber un jefe administrativo ó gobernador que ejerza las funciones del ejecutivo bajo la dirección del gobierno supremo: sus atribuciones no pueden ser otras que las necesarias para aplicar á su provincia las leyes y medidas extensivas á toda la sociedad y las particulares que le fueren comunicadas, sin embargo de que, como administrador, debe inspeccionarlo todo, proveer á las necesidades provinciales, promover el progreso social y atender á los intereses de economía y fomento. Una corporación también debe existir al lado de este jefe, la cual desempeñe en una escala menor las funciones del consejo de estado, evacuando los informes que aquél le pida sobre

las dificultades ó dudas que se le ofrezcan y en todos los demás casos de administración en que las leyes exijan su concurrencia. Este consejo conocerá como juzgado administrativo en todas las cuestiones que se susciten sobre los actos de la administración, debiendo fundar sus decisiones.

La administración subalterna de los departamentos es preciso que esté del mismo modo á cargo de un agente que ejerza en el recinto que le esté sometido las mismas atribuciones que el jefe de la provincia y bajo su inmediata inspección. Si el negociado de este funcionario fuese complicado, atendidas las circunstancias del país, convendría asociarle un consejo que obrase en la misma forma que el consejo provincial.

Las funciones de todos estos agentes de la administración general son por su naturaleza tan vastas y afectan de tal modo los derechos personales de los individuos así como los intereses de las localidades, que es necesario que las leyes tomen todas las precauciones posibles para evitar los abusos que podrían cometer, ya sea obrando como instrumentos ciegos del poder ejecutivo, ó ya ejerciendo una autoridad arbitraria. Una de estas precauciones podría ser la de no dejar el nombramiento de tales jefes al arbitrio del poder ejecutivo, sino que en él tuviese parte la fracción territorial que más de cerca tiene que experimentar los efectos de la elección; pero la medida má simportante para conseguir aquel objeto es la de hacerlos responsables de sus actos, porque en tal caso su propio interés los obliga á ser circunspectos en el ejercicio de sus funciones.

Apenas parecería necesario establecer que no sólo es absurdo sino también atentatorio exigir un permiso ó declaración previa del Consejo de Estado para perseguir en juicio á estos agentes por sus crímenes, si las leyes de algunos países regidos por el sistema

representativo no hubiesen caído en la inconsecuencia de hacer difícil la responsabilidad de tales funcionarios. Podrá ser indispensable tomar algunas precauciones para el caso en que el procesado sea un empleado tan importante que su falta repentina ocasiona un gran desorden en la administración, pero no cuando es un empleado subalterno cuyo cargo puede continuar ejerciéndose sin interrupción por el individuo que le subroga en virtud del ministerio de la ley. El mejor freno que puede tener un jefe de provincia ó departamento es el temor de que cualquiera ciudadano pueda recurrir con facilidad á la justicia para hacer castigar sus atentados, sin necesidad de valerse de grandes modos de enjuiciar, á los cuales nunca se recurre ó que si se emplean, es demasiado tarde. La consideración de que puede abusarse de esta facultad no tiene fuerza si la ley determina una pena contra esta especie de delito.

---

## CAPITULO III.

## PODER JUDICIAL.

Del poder judicial y de los varios sistemas que se adoptan para su organización.—Tribunales unipersonales.—Los procedimientos judiciales deben ser enteramente públicos.—Modo de proceder en el juicio por jurados.—Independencia y responsabilidad del poder judicial.

**I.—Del poder judicial y de los varios sistemas que se adoptan para su organización.**

El poder judicial es el que tiene por objeto administrar ó aplicar las leyes para terminar por medio de juicios equitativos las contenciones que pueden suscitarse entre los habitantes de un país sobre cualquiera de sus derechos.

El primer deber del poder judicial es su fidelidad á las leyes del Estado y en él se funda la rectitud de sus decisiones, que es el principal objeto á que todo debe dirigirse en la administración de justicia. Mas como para llegar á la decisión es necesario tocar primero los diferentes trámites que forman la actuación de los procesos, y como ésta puede ser más ó menos onerosa á las partes por las dilaciones, costas y vejaciones á que dan lugar la organización misma de este poder y el orden de sus procedimientos, es evidente que el mejor sistema de administración de justicia será aquel que, procurando como fin capital la rectitud en las decisiones, consulte también la celeridad, la economía y la sencillez en la actuación de los procesos como objetos de grave importancia, aunque en todo caso subordinados al primero.

Los sistemas que son más generalmente conocidos en la organización del poder judicial del Estado pueden reducirse á dos: el de los tribunales colegiados permanentes y el de *jury*. Según el primero, se

comete el juzgamiento de todas las causas, cualquiera que sea su naturaleza, á cierto número de jurisconsultos escogidos por el gobierno para administrar justicia permanentemente; y en virtud del segundo, está basada la administración de justicia en la separación que se hace de las dos operaciones distintas que comprende el ejercicio del poder judicial, las cuales son: declarar si existe ó no el hecho sobre que rueda la contención de los litigantes, y aplicar la ley en que se comprende el hecho. La primera de estas operaciones se confía á ciudadanos independientes del gobierno, sacados momentaneamente del pueblo, y que por sus luces y prendas personales inspiren á las partes una plena confianza de que no tendrán en el ejercicio de sus funciones otro interés que el triunfo de la justicia: estos agentes se llaman *jurados* por el juramento que prestan al investir su cargo, y se denomina *juri* ó simplemente *jurado* la reunión que forman para pronunciar su declaración ó *veredicto*. La segunda operación, que se versa sobre el punto de derecho, se reserva á jueces letrados, que se hallan instruídos en las leyes y con la práctica necesaria para aplicarlas á las diversas cuestiones que se ofrezcan.

Son ya demasiado conocidas y acreditadas por la experiencia las ventajas que tiene el *juri* sobre los tribunales colegiados permanentes, para que se pueda ahora cuestionar con fundamento sobre este punto. Tanta es la nulidad de las garantías que estos tribunales ofrecen de la rectitud de sus decisiones, que pudiera sentarse como una verdad, que las honrosas excepciones que se presentan son más bien el efecto de las cualidades personales de los jueces, que del sistema adoptado para su organización; y atendiendo á que, según este sistema, los llamados á juzgar son individuos desconocidos á las partes, que sólo deben su puesto al gobierno, que por su situación especial se granjean relaciones peligrosas, que por los hábitos que contraen miran con indiferencia los intereses

sometidos á su fallo, y que están casi ciertos de la impunidad, puesto que sus prevaricaciones han de ser juzgadas por sus mismos colegas, no es exagerado establecer como probable que sean parciales ó por lo menos negligentes en el ejercicio de sus funciones y que no pocas veces se abandonen á la venalidad y á la corrupción. Agréguese á esto que, por la naturaleza misma de esta organización, es necesario adoptar para la actuación de los procesos un sistema embarazoso de procedimientos, que hace inexecutable la celeridad, la economía y la sencillez en los juicios, y se verá que los tribunales colegiados permanentes están muy lejos de corresponder á los fines naturales de la administración de justicia.

Bien al contrario sucede en el modo de enjuiciar por jurados: estando separadas en este sistema las cuestiones de hecho y de derecho, no sólo es posible profundizarlas más desembarazadamente para decidir con rectitud, sino que también adquieren los juriconsultos la capacidad suficiente para aplicar con acierto las leyes y se grajea la dignidad propia de su ministerio, puesto que, no debiendo intervenir en el hecho, están libres de aquella odiosidad que consigo trae toda resolución sobre un hecho, particularmente en los juicios criminales. Compuesto el jurado de miembros que merecen la confianza de las partes, porque son escogidos por ellas mismas entre los que una elección verdaderamente nacional ha elevado á ese rango, está libre de las arbitrariedades del poder ejecutivo y exento de los intereses de partido y de las relaciones que pudieran poner á prueba su integridad. Si es llamado á fallar en materias criminales, no hay que temer aquella influencia que ejerce el hábito de condenar en los jueces permanentes, la cual extingue á veces su sensibilidad y los previene siempre contra los acusados. Por otra parte, el sistema de actuación que es necesario adoptar en el jurado asegura la rapidez en la administración de jus-

ticia y disminuye por consiguiente los costos y las vejaciones á que por necesidad están expuestos los litigantes cuando tienen que someter sus asuntos á la decisión de tribunales colegiados permanentes.

Mas por desgracia debemos reconocer que las inmensas ventajas del jurado no proceden tanto de su virtud intrínseca, cuanto de las circunstancias especiales en que se halla la sociedad que lo adopta; y esta es la razón porque se ha desvirtuado esta preciosa institución en algunos pueblos que la han establecido sin estar preparados de antemano. Para que el jurado sea una verdadera garantía de la libertad y de la moral pública en un país que lo adopte por primera vez, es necesario obrar una reforma completa en las leyes, en los procedimientos judiciales, en las prácticas forenses, y sobre todo en las costumbres de la sociedad, á fin de que éstas den una alta sanción á la ley, á la justicia y á la fe del juramento, como sucede en los pueblos que están conaturalizados con tal sistema de organización en el poder judicial.

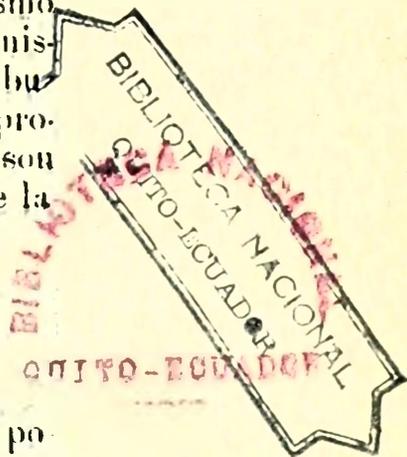
Según esto es fácil concebir cuán peligroso sería introducir súbitamente el jurado en la administración de las repúblicas hispano-americanas: nuestro carácter, moralidad y costumbres, nuestro estado social, nuestra legislación y prácticas forenses, nuestra civilización en fin se resienten del atraso en que hemos vivido durante tres siglos, y oponen por ahora resistencias tan invencibles á la súbita institución del juri, que si lo adoptáramos imprudentemente nos expondríamos á contrariar no pocas veces el fin primordial de la administración de justicia y á sublevar contra este sistema todas las preocupaciones. No podremos colocarnos nunca en la situación de adoptar el jurado sin estos inconvenientes, sino principiamos por establecer una publicidad completa en los procedimientos de los tribunales, á fin de familiarizar á los ciudadanos con la ley y la justicia y de acostumbrarlos á asociar la opinión pública al poder judicial.

Sin embargo, la publicidad en los procedimientos judiciales, que consideramos como el antecedente necesario á la institución del jurado y que al mismo tiempo es la más eficaz garantía de la recta administración de justicia, no puede obtenerse en los tribunales colegiados permanentes ni en su modo de proceder, sino en los tribunales unipersonales, que son los que más cerca se hallan de realizar el fin de la administración de justicia.

## II.—Tribunales unipersonales.

Para obtener la rectitud de las decisiones del poder judicial y la celeridad, economía y sencillez en los procedimientos son necesarios dos requisitos sustanciales: primero la *unidad* en la apreciación de la cuestión y segundo la *responsabilidad* indivisible.

Estos requisitos no pueden alcanzarse en la constitución de los tribunales colegiados permanentes. La unidad de apreciación es tan esencial en la administración de justicia, que sin ella no es posible obtener resultado alguno; y es claro que mientras mayor sea el número de jueces que tomen parte en la discusión de un negocio, mayores serán también las dificultades que se ofrezcan en el examen del punto controvertido, y no será extraño que por la incuria de algunos de los jueces ó por otros motivos poco plausibles, se defiera á la opinión del más obstinado ó del que tenga mayor prestigio sobre sus colegas. Este proceder aumenta naturalmente las dilaciones inútiles, y con ellas los costos y vejaciones; y si por desgracia se divide el tribunal en partidos, se multiplican los incidentes y los negocios no tienen fin, porque los jueces se ocupan entonces en una especie de proceso más interesante para ellos que el de las partes, dirigiendo todo su empeño á triunfar sobre sus colegas antes que aclarar la cuestión. En suma la unidad de apreciación no se



consigue sino en raros casos en los tribunales colegiados, mientras que con un juez único no se pierde el tiempo con discursos inútiles, ni se experimentan las contradicciones del mal humor, ni se tocan los obstáculos del amor propio, ni los de la obstinación, de la mala fe y de la ignorancia; de manera que cuando el juez único se ha instruido bien del negocio y formado su opinión, se termina la causa.

La responsabilidad indivisible no puede hallarse tampoco sino en los tribunales unipersonales. La integridad de un juez depende de su responsabilidad, sea en el tribunal de la opinión pública ó ante el de las leyes; pero esta responsabilidad no pesa enteramente sino sobre un juez único, porque estando sólo en presencia del público, no tiene más apoyo que la rectitud de sus decisiones ni más defensa que la estimación general, mientras que un tribunal colegiado, poderoso y robustecido con sus relaciones, en vez de estar sujeto á la opinión pública, en el sentido en que debe estarlo, se conceptúa hasta cierto punto en estado de darla la ley; porque cuenta con la preocupación popular que hay siempre en favor de la clase, de la autoridad y de la instrucción superior que se supone en una reunión de hombres escogidos; y poseyendo la deferencia del público ó de gran parte de él, no está lejos de cometer injusticias que jamás se permitiría un juez único. La pluralidad de jueces, por otra parte, debilita la responsabilidad, no sólo porque les suministra un medio de absolverse á sí mismos, echándose la culpa unos á los otros y la odiosidad de una resolución injusta, de modo que siendo obra de todos no lo es de ninguno, sino también porque los fortifica contra la opinión pública y los hace soporiar con indiferencia la censura. Finalmente una corporación numerosa presenta á la seducción y á la corrupción muchas facilidades que no se hallarían sobre cada uno de sus individuos separadamente, pues que por medio de los más sagaces puede comprometerse

el parecer de los otros sin hacerles injuria.

Interminable sería la enumeración de los motivos que hacen inexecutable en los tribunales colegiados la unidad de apreciación y la responsabilidad respectiva é indivisible: pero bástenos observar que ninguno de ellos milita en la constitución de los tribunales unipersonales, y que éstos son los únicos que pueden realizar los verdaderos fines de la administración de justicia, cuando el sistema de sus procedimientos descansa sobre una severa publicidad.

El número de los tribunales unipersonales que se establezcan en un país debe estar en proporción del número de negocios á que dé lugar el estado de las relaciones sociales, y en razón de las distancias locales, para ahorrar gastos de viaje á las partes; pero sin perder jamás de vista que su multiplicidad puede ser contraria á la buena economía del Estado y aun puede ser inconciliable con el sistema de publicidad. Lo que importa en todo caso es señalar con precisión á cada uno de ellos los límites en que debe ejercer su jurisdicción.

La competencia de los tribunales debe ser universal para fallar en todo género de causas, porque nada hay más contrario á los verdaderos principios de la administración de justicia que esa diversidad superflua de tribunales especiales, que no hace más que causar embarazos inútiles y vejaciones injustificables á los que se hallan en el caso de reclamar sus derechos: la administración de justicia en materias civiles debe ser una y competente en toda clase de negocios y para todas las personas: solamente en lo criminal podrían instituirse dos tribunales de excepción, el marcial y el de disciplina eclesiástica. La necesidad del primero se funda en que la exactitud de la disciplina militar estriba enteramente en la pronta obediencia, y en que para decidir rectamente un juicio de esta clase se necesita una capacidad especial; y la existencia del tribunal eclesiástico se apoya en razones aná-

logas, y en que el error en puntos de disciplina eclesiástica puede acarrear las más graves consecuencias.

Reputamos también como superfluos los juzgados de conciliación, porque lo mismo que se desea obtener por su medio, se obtiene ante los tribunales ordinarios con menos dilaciones y costas: ó la decisión de los conciliadores recae sobre razones insuficientes ó se da por razones suficientes; en el primer caso será injusta, y en el segundo el juzgado de conciliación no hará más que ejercer el ministerio de un tribunal de justicia.

### III.—Los procedimientos judiciales deben ser enteramente públicos.

La publicidad es la más eficaz de todas las garantías de la recta administración de justicia, y debe extenderse á todas las partes que concurren á la formación de una causa y á toda especie de causas. Muy pocos son los casos en que el enjuiciamiento puede ser *privado*, pero nunca *secreto*, porque de lo que se trata solamente es de limitar la publicidad y no de excluirla. Estos casos exceptuados son: 1º los de injurias personales ó verbales, cuando las partes piden que no se haga público el proceso; 2º los pleitos de familia, siempre que en ellos se ventilen asuntos puramente domésticos de que puede depender el honor de las personas; 3º las causas de estupro, violencia, incesto ó de insultos lascivos, porque la reserva es necesaria para conservar el respeto á las personas ofendidas y á las buenas costumbres; y 4º aquellos procesos que no puedan hacerse públicos sin poner en peligro la reputación pecuniaria de algún individuo.

Fuera de estos casos, la publicidad es esencialmente necesaria y debe considerarse como el alma de la justicia. Ella exita en los testigos todas las facultades del ánimo que concurren á formar una exposición fiel, y en particular la atención necesaria en las

operaciones de la reminiscencia; asegura su veracidad, porque no es probable que el embuste se muestre audaz en un interrogatorio público, á no ser que el deponente sea un depravado, en cuyo caso no es difícil descubrir su falsedad. La publicidad suscita también un interés mayor sobre la causa que se ventila, lo cual puede contribuir á que resulten diferentes medios de prueba que hubieran quedado sepultados en el olvido si la causa hubiese sido ignorada; y lo que es más todavía, cría un espíritu público con respecto al testimonio y forma en este punto esencial la instrucción de los individuos, porque las discusiones sobre materias jurídicas entran así en el curso de las ideas ordinarias y se acostumbra el público á mirar con mayor interés sus resultados. Pero los mejores efectos de la publicidad están de parte de los jueces, ya sea asegurando su probidad ó ya conciliando á sus juicios y decisiones la confianza pública.

Según el principio de publicidad, es indispensable que todos los actos del enjuiciamiento sean enteramente públicos. Toda causa debe principar por la comparecencia simultánea de las partes: así es necesario 1º para que cada una deponga en su favor cuanto concierne al hecho de la causa; 2º para que cada una sea examinada en sentido contrario por la parte adversa; 3º para admitir todos los alegatos relativos á los puntos que se quieren excluir de la disputa y estrechar por este medio el campo del litigio; 4º para reconocer por válidos y obligarse á presentar los papeles ú otras pruebas que pasan en poder de las partes; 5º para reconocer los documentos firmados de su mano que se presenten á este efecto por la parte adversa; 6º para sentar claramente el objeto de la demanda y admitir ó desechar cualquiera propuesta de composición; 7º para justificar la bondad del inventario de las pruebas de toda especie, conocidas ó presumibles que ofrezca el caso por una y otra parte, á fin de que no quede omitida la prueba alguna necesaria ni

se produzca ninguna que sea superflua; y 8° para concertarse en los días de ausencia y evitar de este modo las demoras y los incidentes inútiles. Con estos antecedentes se procede al juicio y después de recibir en un breve término todos los testimonios y pruebas que la ley crea conducentes al esclarecimiento de la verdad y consiguiente rectitud de las decisiones, se falla la causa en primera instancia.

Las partes han de poder apelar de esta sentencia, porque la apelación es necesaria para reformar las decisiones injustas, sea la injusticia voluntaria ó sea efecto de ignorancia ó equivocación. La publicidad de los juicios y la responsabilidad de los jueces no son garantías suficientes sin la apelación: la primera nada remedia por sí sola en caso de una decisión indebida, porque á pesar de su mucha eficacia para asegurar la integridad del juez, ninguna garantía ofrece contra su ignorancia ó su incapacidad: la segunda es igualmente insuficiente por sí misma, porque el juez no puede ser responsable de sus errores inocentes; y aun respecto de sus actos de mala fe es también insuficiente, porque puede cometerlos á veces sin dejar rastros bastante marcados para que sean susceptibles de prueba.

Sin embargo, el recurso de apelación aumenta las costas, dilaciones y contingencias de los juicios, y muchos litigantes pueden valerse de él para prolongar un embrollo maligno. Pero ya que son necesarios los tribunales de apelación, es preciso no considerar sus inconvenientes sino para reducirlos á su menor expresión; y el medio más eficaz que puede tocarse con este fin es establecer como regla que el tribunal de apelación no pueda recibir como base de su decisión más documentos que los presentados al tribunal de quien se apela. De la estricta aplicación de esta máxima resulta en primer lugar el beneficio de poder situar al tribunal de apelación en el lugar más conveniente sin consideración á la distancia, puesto que

no será necesario que viajen los testigos para ser nuevamente examinados; en segundo lugar la economía de tiempo y de dinero, porque no habrá necesidad de nuevos interrogatorios ni compareencias, y en tercer lugar que no pueda apelarse sino de una sentencia definitiva ó de un fallo interlocutorio que produzca perjuicios irreparables. Empero esta regla fundamental puede tener una excepción: tal es cuando la apelación estriba en la supresión de ciertas pruebas, en cuyo caso, demostrada la supresión, podrá el tribunal cometer á otro juez el encargo de recoger las pruebas que faltan y conocer en el juicio. Otros arbitrios que pueden evitar las apelaciones de mala fe son: el de proceder inmediatamente á la ejecución de la sentencia de primera instancia, exigiendo al que gana una fianza de resultas, y el de condenar al apelante de mala fe en todos los gastos y perjuicios que haya ocasionado á la otra parte la apelación.

El juicio quedará completamente afinado con la decisión del tribunal de apelaciones, y no es posible conceder nuevos recursos sin tocar graves inconvenientes, sobre todo el de hacer dudosas las decisiones de la justicia sin aumentar la seguridad.

---

#### IV.—Modo de proceder en el juicio por jurados.

Sin embargo de la opinión que dejamos sentada en favor de los tribunales unipersonales, vamos á exponer ligeramente los principios á que deben arreglarse la organización y procedimientos del jurado, porque podría ser conveniente en algún Estado americano adaptar esta institución por ahora á la administración de la justicia criminal en todo ó en parte.

La constitución del Estado debe señalar primeramente los cualidades de que han de estar adornados los individuos destinados á juzgar á sus conciudadanos, después el modo de hacer su elección nacional, y

finalmente los procedimientos de que han de valerse las partes para elegir entre ellos el número de jueces que se requiere para discutir sobre las diferentes cuestiones que se ofrezcan.

Siendo también pública toda la actuación del proceso, deberán comparecer las partes ante el tribunal establecido: el demandante será el primero en exponer su queja, citando las leyes que hagan en su favor, señalando la reparación que cree debérsele y produciendo todas las pruebas que tenga, á fin de que el demandado conozca luego la extensión de la demanda á que ha de satisfacer. Respondiendo éste, expondrá también todas las pruebas en que funda su refutación, sea cual fuere la naturaleza de estas pruebas, porque la mayor ventaja de la publicidad de los juicios consiste en la admisión de todas ellas, en razón de que al jurado corresponde determinar su importancia, porque siendo llamado á juzgar del *hecho* y de la *intención* según su conciencia, podrá conceder ó rehusar su asenso á las probanzas alegadas según el mérito que tengan.

Sin embargo aun siendo los jurados muy capaces de pronunciar sobre cualquiera cuestión, no podrán muchas veces considerarla en sus relaciones con las leyes, por no conocerlas, y aun se encontrarán embarazados para recordar lo alegado bajo un punto de vista claro y luminoso. De aquí la necesidad de juntar al jurado un profesor de derecho que haga en cada juicio las funciones de relator, sea reasumiendo lo que cada una de las partes haya alegado en su favor, sea informando sobre las disposiciones de la ley bajo los tres puntos de vista siguientes: 1º suponiendo que el caso fuera como lo expone el demandante, 2º suponiendo que sea como lo presenta el demandado, y 3º tal como el jurisconsulto lo considera según los argumentos del uno y el otro, concluyendo por señalar cuales son las disposiciones de la ley en cada uno de los tres casos propuestos.

Sobre esta exposición deberán admitirse las observaciones que hagan las partes, á fin de evitar una mala inteligencia ó los efectos de la parcialidad; y una vez que sea convenientemente modificada, ó ratificada sin modificación por el legista, el jurado pasará á deliberar bajo la presidencia de uno de sus miembros, teniendo por secretario ó escribano al mismo que ejerce estas funciones en la causa que se ventila.

El jurado podrá adoptar de las tres opiniones propuestas por el legista aquella que sea más conforme con los principios invariables de la justicia, según su propia convicción; y aun puede desecharlas todas si no puede conciliar ninguna con estos principios, tal como él los entiende, porque sólo en su inteligencia y en su probidad han confiado las partes al elegirlos. En cuanto á la exposición de las partes, es claro que no puede servir sino como información al jurado; pero en la del jurisconsulto es necesario distinguir lo que concierne al hecho y lo que se refiere á las disposiciones de la ley. Respecto á las circunstancias del hecho, es fuera de duda que el jurado no tiene obligación de conformarse con la manera de ver del jurisconsulto; y como las disposiciones de la ley deben variar según las circunstancias del hecho que se trata de calificar, no estando obligado el jurado á aceptar los hechos tal como los concibe el jurisconsulto, es evidente que tampoco puede estarlo á aceptar sus conclusiones legales, porque éstas presuponen la exactitud en la determinación de la especie. En todo caso puede suceder que, adoptando el jurado una opinión diferente de las tres que se le han propuesto sobre el hecho, el demandado sea culpable, no de la falta de que le acusa el querellante, y de la cual tal vez está convicto, sino de otra distinta; y entonces el jurado podrá invocar nuevamente el ministerio del jurisconsulto para que le indique la sanción legal que puede aplicarse á delitos de la naturaleza de aquel en que la mayoría del jurado cree incurso al acusado.

El jurí debe manifestar en audiencia plena por medio de un relator el resultado de su sesión, presentando de una manera clara y concisa el hecho sobre el cual el juríconsulto ha de señalar las disposiciones legales. El demandante y el acusado pueden siempre contradecir esta segunda información del lealista; porque, tanto como en la primera, puede haber error voluntario ó involuntario en la manera de establecer la relación entre el hecho y la ley, y como no es á él sino á los jurados á quienes las partes se han atendido, esta segunda información, tanto como la primera, no tienen otro objeto que el de instruir al jurí de los diferentes castigos que la ley prescribe para delitos de la clase de aquel cuya exposición acaba de hacerse. En seguida al jurí corresponde determinar cuál de estos castigos se encuentra en proporción con la culpabilidad que él ha reconocido en el acusado.

Por detallada que supongamos la exposición del jurí, ella sólo puede mostrar la especie de delito en que la mayoría de los jurados cree incurso al acusado; mas no puede indicar el grado de gravedad que el jurí atribuye al delito, pues que sólo por la gravedad de la pena inflijida puede un juez expresar el grado de culpabilidad. Así el jurí haciendo la exposición del hecho, tal como lo concibe, facilita al juríconsulto un medio de indicarle el género del cual este delito puede ser una especie; y el juríconsulto, señalando la pena decretada por la ley á cada una de estas especies según su gravedad, á su vez habilita al jurí para pronunciar en cuál de estas especies se comprende el delito en cuestión. Por consiguiente el jurí, después de haber deliberado sobre esta última información del juríconsulto, tomando en consideración las observaciones que cada una de las partes haya hecho sobre su contenido, debe declarar ó que el hecho acriminado no se encuentra comprendido en ninguna de las leyes alegadas ante el tribunal, y que por tanto el acusado queda

absuelto, ó que este hecho se encuentra comprendido en tal ó cual de las leyes citadas, sea por el querrelante, sea por el defensor, sea por el jurisconsulto, y que el acusado es punible de tal pena.

Cuatro son las funciones distintas que concurren en el ejercicio de la administración de justicia por medio del juri: 1.<sup>a</sup> la del presidente del tribunal, 2.<sup>a</sup> la de los jurados, 3.<sup>a</sup> la del jurisconsulto informante; y 4.<sup>a</sup> la del escribano ó secretario. Estas cuatro funciones deben ser ejercidas por personas diferentes, las cuales necesariamente han de ser independientes de los otros poderes políticos, en cuanto á su nombramiento, conservación y promoción; inamovibles, á menos que no sea con su consentimiento, y permanentes en el conocimiento de una causa hasta su conclusión. El presidente del tribunal no puede tener otras funciones que las necesarias para dar impulso á la marcha de éste y contener dentro de los límites de sus respectivos deberes á cada uno de los miembros que lo componen. Por consecuencia, ninguno de éstos podría ser apto para ejercer tal empleo, por lo cual debe reputarse como un abuso en la organización del juri el reunir en una sola persona las atribuciones del jurisconsulto informante y de presidente del tribunal. Los jurados y el jurisconsulto pueden exigir que se les satisfagan las dudas á que den lugar la defensa y pruebas de cada una de las partes; á fin de ejercer con acierto sus funciones en la forma que dejamos indicada; y el escribano debe ceñirse á redactar las deposiciones y demás actos que conciernen á la actuación del proceso y á custodiar todas estas piezas, juntamente con los documentos presentados por las partes.

Las decisiones del jurado no deben ser en todo caso absolutas; es necesario dejar á las partes ofendidas por un fallo indebido el derecho de apelar á una autoridad superior designada por las leyes orgánicas del poder judicial. Mas semejante recurso no puede

quedar al arbitrio de los litigantes, antes bien es necesario señalar los casos en que pueden valerse de él, á fin de que no abusen de tal derecho, haciendo interminables los juicios. Tales casos pueden ser cuando el juri en materias civiles haya deducido conclusiones evidentemente absurdas, ó haya sentado principios contrarios á las doctrinas generalmente recibidas por los profesores del arte á que concierne la cuestión, ó en fin cuando los principios y las consecuencias sean contrarias á las leyes según las cuales debe decidir. En las causas criminales puede concederse el recurso de apelación cuando el juri en su decisión haya adoptado las conclusiones del jurisperito informante, siendo éstas falsas y contrarias á derecho. Finalmente tendrá lugar el mismo recurso cuando alguno de los funcionarios del tribunal haya faltado á las leyes ó reglamentos, en virtud de los cuales deben ejercer su cargo; pero en todos estos casos debe haber penas señaladas contra el apelante temerario que no pruebe debidamente el fundamento de su apelación.

#### V.—Independencia y responsabilidad del poder judicial.

Algunos publicistas no conciben la independencia del poder judicial sino comprendiendo en ella su irresponsabilidad y por consiguiente su inamovilidad; mas esta es una confusión de ideas que es necesario evitar, notando que por independencia del poder judicial no puede entenderse otra cosa que la separación en que se hallan los agentes de este poder respecto del ejecutivo y legislativo, en tanto que su nombramiento, conservación y promoción no dependen de estos poderes políticos. El poder judicial es como los demás, un verdadero poder político del Estado, y por consiguiente no puede existir sino en virtud de una delegación nacional, cuya circunstancia es la única base de su independencia.

Es un error creer que los jueces dejarían de ser independientes si no fuesen enteramente irresponsables, porque si su irresponsabilidad constituyera lo que se llama independencia en el poder judicial, ésta no importaría otra cosa que un verdadero despotismo: bastaría que un juez pudiera considerarse como independiente hasta el extremo de no tener que dar cuenta de su conducta y de mirar con indiferencia la opinión pública, para que la administración de justicia, cualquiera que fuese su organización, estuviese enteramente distante de producir resultado alguno provechoso. Todo empleado en una república debe estar sujeto á la responsabilidad de sus actos, puesto que de otra manera llegarían á ser arbitrarios y el gobierno se viciaría en su esencia, disfrazando el despotismo bajo las formas constitucionales.

La ley debe pues fijar con precisión todos los casos en que haya de hacerse efectiva la responsabilidad de los jueces, y los tribunales ante quienes debe seguirse la acusación. Además de esto, como el gobierno debe, en virtud del poder conservador que inviste, velar sobre que todos los funcionarios del Estado cumplan sus deberes, es también de su incumbencia llamar á los jueces que falten á los suyos á responder de su conducta ante los tribunales designados por la ley. En tal caso la suspensión es una consecuencia de esta acusación, pero la destitución sólo puede ser el resultado de un juicio.

Exceptúase de esta regla el juri en materias criminales, en cuanto no puede ser llamado á responder de los motivos en virtud de los cuales ha condenado ó absuelto á un acusado, porque sus convicciones en este punto, si bien pueden sentirse, jamás pueden explicarse. Fuera de este caso, todos los agentes del poder judicial deben ser responsables de sus procedimientos.

---

## CAPITULO IV.

## PODER ELECTORAL.

Idea del poder electoral.—Varios grados de elección.—Calidades que deben exigirse en los electores y en los elegibles.—Elección de las cámaras legislativas.—Elección de los funcionarios del poder ejecutivo.—Elección de los funcionarios del poder judicial.—Principios generales sobre el modo de hacer las elecciones.

## I.—Idea del poder electoral.

Comprendemos bajo el título de poder electoral tanto la facultad de elegir como la de nombrar los diversos depositarios de los poderes políticos, y consideraremos investidas de estas facultades á todas las personas á quienes la ley comete las elecciones y los nombramientos.

Al fijar los principios sobre que debe reposar la organización y ejercicio de este poder, nos separaremos de lo que es puramente reglamentario, y sólo trataremos de echar las bases de un plan de elecciones adaptable á nuestras circunstancias y conforme á nuestro sistema de gobierno, á fin de evitar que el favor y el fraude tengan parte alguna en la elección de los funcionarios del Estado.

## II.—Varios grados de elección.

El poder electoral puede ser ejercido ó bien con el objeto de nombrar inmediatamente al empleado ó con el de designar un cierto número de candidatos entre los cuales el empleado sea escogido por la persona autorizada para nombrarle, ó en fin con el objeto de escoger los electores que deben nombrar, sea al empleado, sea á los candidatos para el empleo.

De aquí nace que la elección puede ser *directa* ó

*indirecta*, según que los ciudadanos activos nombren inmediatamente al empleado ó sólo á los candidatos para el empleo ó á los electores que hayan de elegirle en definitiva. Esta segunda especie de elección no puede tener lugar sino en los casos en que las personas que no pudieran escoger al ciudadano más idóneo para el empleo en cuestión, por no tener noticia de los hombres más capaces, podrían sin embargo conocer á los que se hallan en estado de elegirle, ó al menos á los que, incapaces todavía de hacer la elección, pudiesen no obstante nombrar otros electores. Esta es la razón por qué en algunos países se han establecido varios grados de elección indirecta, pero semejante sistema no puede menos de ser embarazoso y sobre todo inútil en los países de corta población.

El ejercicio del poder electoral, así como el de todos los poderes políticos, supone una delegación nacional: esta delegación puede hacerse por medio de una elección ó por medio de una ley que designe en general ciertas cualidades cuya posesión baste para entrar en el ejercicio de determinadas funciones. En este segundo caso cualquier ciudadano que haga constar que posee las cualidades legales entra con pleno derecho á ejercer las funciones de su empleo: tal es lo que sucede respecto de los electores de primer grado; pero los demás electores, así como todos los funcionarios públicos en general, deben agregar á las cualidades legales relativas al empleo que cada cual se propone ejercer, las cualidades testimoniales, que no pueden hacerse constar sino por el testimonio de los electores que le hayan escogido en razón de su probidad y capacidad especial.

---

### III.—Cualidades que deben exigirse en los electores y en los elegibles.

Acerca de las cualidades cuya concurrencia debe exigir la ley en los ciudadanos á quienes delega el ejer-

cicio del poder electoral y en aquellos á quienes otorga la elegibilidad, no nos es posible entrar en detalles y debemos limitarnos á recordar los principios. Si para que el gobierno representativo produzca todos los buenos efectos de que es capaz, es necesario que el ejercicio de la soberanía nacional esté confiado á los ciudadanos más inteligentes y más capaces de comprender su importancia, es claro que no puede conferirse el derecho de sufragio á los que por su condición social no ofrecen ninguna garantía de sus buenas intenciones, así como no deben ser elegibles los que carezcan de probidad y de las cualidades generales y especiales que la naturaleza de cada empleo público requiere. Conceder el derecho de elector ó de elegible á todos los que están en posesión de sus derechos civiles, tan sólo por esta consideración, es poner en olvido que un ciudadano no es responsable á los demás en el manejo de sus intereses privados, cuyas consecuencias él solo debe sufrir; mientras que es responsable á la nación entera en el ejercicio de sus derechos políticos, cuyo abuso puede afectar los intereses generales y contrariar la acción de las leyes. No se diga que es posible tocar otros arbitrios para evitar las malas consecuencias de estos abusos, ó que se neutraliza el pernicioso efecto que produce la ingerencia de los hombres sin responsabilidad en los negocios públicos, limitando su acción solamente á las elecciones de primer grado, porque estos arbitrios y cualesquiera otros que se toquen no podrán jamás evitar el fraude y la corrupción, puesto que ellos no bastan para dar dignidad é inteligencia al que no las tiene, ni para presentarle como importante lo que á sus ojos carece de importancia.

Las cualidades que la ley debe exigir de parte de los ciudadanos para otorgarles el derecho de sufragio deben ser aquellas que más ó menos generalmente se hallan repartidas en todos los que son capaces de obrar por sí independientemente y de tomar

algún interés por los negocios del Estado, tales son por ejemplo: la edad viril, algún grado de instrucción, y una renta, de cualquier procedencia legítima que sea, la cual, atendido el estado de la industria y considerada la carestía del país, nos dé la presunción de la independencia personal. No se debe tomar como signo de esta calidad la cuota de los impuestos que cada individuo paga al Estado, porque esta medida nos conduce á quitar el derecho de sufragio á todos los ciudadanos inteligentes que viven de alguna industria que no se halla gravada ó recargada con impuestos nacionales.

Lo dicho debe aplicarse también respecto de aquellos ciudadanos á quienes la ley conceda la elegibilidad, esto es, la capacidad de ser elegidos; pero como la posesión de las cualidades indicadas no es bastante para dar á la sociedad una garantía de la idoneidad necesaria al desempeño cabal de las funciones públicas, es indispensable que la ley exija además en los elegibles otras cualidades que los hagan aptos para el desempeño de los empleos. Pero no se llenaría este objeto exigiendo general é indistintamente en todos los elegibles unas mismas cualidades, antes bien es preciso distinguir la especialidad de los poderes políticos del Estado y de sus diversas ramificaciones, á fin de exigir en los candidatos, no sólo los conocimientos generales, sino también los conocimientos especiales relativos á la naturaleza de cada uno de los empleos que se confieren por elección ó nombramiento.

---

#### IV.—Elecciones de las cámaras legislativas.

Hemos dicho antes que cada una de las dos cámaras que componen el poder legislativo representa cierto orden de intereses especiales, los cuales, debiendo ser consultados separadamente en la discusión

y votación de las leyes, no pueden ser representados sino por hombres que posean los conocimientos adecuados á cada uno de estos órdenes de intereses. Atendiendo á la especialidad del mandato del senado, es claro que la ley no debe conferir la capacidad de ser elegidos para miembros de esta cámara sino á los ciudadanos que, por razón de haber desempeñado los altos destinos de la administración del Estado ó por otras circunstancias análogas, ofrezcan la suficiente garantía de estar en posesión de los conocimientos especiales relativos á la situación estadística y á los intereses generales de las grandes fracciones administrativas en que se divide el territorio de la nación. Mas como estos hombres especiales no pueden siempre ser conocidos por la generalidad de los ciudadanos que tienen el derecho de sufragio, es natural que sea indirecta la elección de los miembros de la cámara de senadores, porque si los electores de primer grado en cada gran fracción territorial no pueden escoger á los ciudadanos más idóneos para este empleo, podrán á lo menos conocer á los que se hallan en estado de elegirlos.

Pero ni la razón que tenemos para creer que la elección de los senadores debe ser indirecta, ni ninguna otra puede justificar la aberración de principios que se comete cuando se confía al jefe del ejecutivo el nombramiento de estos funcionarios. Si los pares ó senadores son mandatarios de la nación y si deben obrar por el bien de ésta, concurriendo á la formación de las leyes con las otras ramas del poder legislativo; y si por otra parte están encargados de un mandante especial y por consiguiente de ciertos intereses que se encuentran muchas veces en oposición con los que aquellas representan, es tan contradictorio á los principios del gobierno constitucional delegar su nombramiento al jefe del ejecutivo, como lo sería cometerle la elección de los diputados ó á éstos la elección de los senadores. Lo que la sana razón

dieta y que se practica en todos los casos análogos, tanto en el orden político como en el civil, es que el mandatario sea nombrado por la persona cuyos intereses debe sostener, y nada sería más absurdo que el que ésta abandonase tal cuidado al apoderado de su adversario. Además hay todavía una razón especial respecto de la monarquía, tal es la de que no se puede suponer que la nación haya delegado á la corona el derecho de nombrar á los pares, porque toda delegación supone confianza, y ésta sólo puede concederse á mandatarios revocables, por la sencilla razón de que aquel que nos la inspira hoy, puede no inspirárnosla mañana. Estos principios son incuestionables y tienen su aplicación en todo caso, cualesquiera que sean los arbitrios á que se recurra para dar al ejecutivo una intervención directa ó disfrazada en la elección de los miembros del senado ó de la cámara de diputados.

Los que no quieren ó no pueden comprender estas verdades procuran desvirtuarlas, diciendo que en la república Anglo-Americana, el ejecutivo tiene siempre á su devoción la mayoría de las cámaras, porque las *forma* de todos sus partidarios; pero para destruir tan especioso argumento, basta advertir que el ejecutivo en aquella república no tiene intervención legal ninguna en la elección de senadores ó diputados, y que si obtiene en las cámaras una mayoría, sólo la debe á que el partido político que logra triunfar, por su mayor número de sufragios y por su mayor influencia, en la elección del presidente, triunfa por la misma razón en las elecciones sucesivas, y no es extraño que mientras se mantiene más fuerte que sus adversarios, eleve á las cámaras sólo á sus adeptos y proporcione de este modo una inmensa mayoría al ejecutivo.

En cuanto á la cámara de diputados, hemos dicho que ha de estar organizada y destinada tan sólo para representar los intereses especiales de cada uno

de los fines en que se resuelve el bien de la sociedad entera. Por consiguiente la ley no debe conceder la elegibilidad de diputados sino á aquellos individuos que posean un conocimiento profundo de los intereses particulares que respectivamente deben realizar cada una de las esferas ó asociaciones encargadas de los diversos fines sociales en que se resuelve el bien de la sociedad, á fin de que tales intereses sean debidamente atendidos y consultados en la formación de las leyes.

Pero la planteación de esta teoría es todavía difícil, si no imposible, en el estado actual de la sociedad, principalmente en pueblos como los americanos, los cuales, á pesar de ser nuevos en su existencia, adolecen de todos los vicios y defectos de las sociedades que han envejecido bajo el ominoso sistema de la fuerza. Las dos únicas instituciones que se encuentran vigorosamente organizadas son la Iglesia y el Estado, mientras que las otras esferas de actividad social se hallan todavía en germen, porque la moralidad, las ciencias, las artes, la industria y el comercio vagan aun en la sociedad y carecen de una organización que les sea propia, tal como la que el principio del derecho tiene en el Estado y la religión en la Iglesia.

Mas si semejante estado de cosas hace difícil dar á la cámara de diputados una organización perfecta, por medio de la cual estén legítima y distintamente representados los diversos órdenes religioso, científico, moral, artístico, industrial y comercial, es preciso por lo menos propender á que todos estos intereses tengan sus representantes en ella á fin de preparar de este modo una organización más conforme á los principios. Según esto convendría que las elecciones no se hicieran por fracciones ó departamentos y en atención al número de sus habitantes, sino por medio de los varios órdenes sociales que prosiguen la realización de cada uno de aquellos intereses, aunque todavía se hallen totalmente desorganizados y separados. En tal caso deberían clasificarse todos los ciuda-

danos á quienes se concede el derecho de sufragio según el interés ó profesión especial á que se hallasen respectivamente consagrados: mas como de esta clasificación resultaría que en unas poblaciones sería muy diminuto, respecto de otras, el número de ciudadanos clasificados en algunos de los órdenes sociales, es menester que la elección de diputados sea indirecta, y que la ley fije para cada una de las grandes fracciones territoriales el número de sufragantes de primer grado que han de concurrir á la elección de los electores que deben reunirse en la capital de la fracción para elegir respectivamente á los diputados que representen en la cámara los intereses propios de cada uno de los órdenes sociales de aquella gran fracción territorial. Estos son los principios á que por ahora puede ajustarse la ley para establecer todos los detalles que son indispensables á fin de que en las elecciones de diputados preponderen los intereses sociales que se hallan más desarrollados en la nación, y al mismo tiempo hagan respetar su conveniencia especial y relativa en la formación de las leyes. Es verdad que preponderando hoy día en nuestras sociedades algunos de estos intereses sobre los demás, no les sería imposible triunfar en la discusión y votación de las leyes, pero éste sería un mal pasajero, que obligaría á los intereses decaídos á organizarse y á establecerse mejor, y que por otra parte no es difícil de evitar por medio de algunas medidas prudentes.

La adopción de estos principios nos ahorra de entrar en la cuestión sobre si los empleados públicos del Estado pueden ser diputados, porque es evidente que no podrán serlo aquellos que, por la naturaleza del empleo que desempeñan, tienen que consagrarle toda su atención y se hallan por consiguiente en la imposibilidad de entregarse á alguna de aquellas profesiones que constituyan al ciudadano miembro de algunos otros intereses sociales. No se crea por esto que privamos á la nación del provecho que sacaría de

las luces de ciertos altos funcionarios públicos que podrían concurrir á la formación de las leyes, sin peligro de que se confundiesen las diversas funciones de los poderes políticos, porque tales funcionarios pueden tener acceso en el senado, si la elección nacional los honra con este puesto. No comprendemos empero en esta clase á los ministros del despacho del ejecutivo, porque si éstos fueran miembros de alguna de las cámaras, no solamente se confundirían las atribuciones de este poder con las del legislativo; sino que también se les daría una intervención superflua y dañosa: superflua, porque debiendo concurrir el ejecutivo á la formación de las leyes, como representante del tercer orden de intereses sociales, es inútil que concorra por medio de sus ministros á la discusión y votación de estas mismas leyes en las cámaras; y dañosa porque la diferencia de las funciones de los poderes legislativo y ejecutivo, no impide que los ministros, por el prestigio de su autoridad y por los medios que tienen á su disposición, influyan como miembros de las cámaras para violentar la opinión de los diputados ó senadores. Este peligro no existe si los ministros concurren á los debates parlamentarios sólo con el objeto de ilustrarlos ó de responder á los interpelaciones que se les dirijan.

Tampoco se puede objetar nuestra teoría con la consideración de que la numerosa clase de los empleados públicos del Estado quedaría sin representación, porque si sus intereses como empleados son los mismos de la administración general, es claro que se comprenden en la clase de aquellos que representa el ejecutivo concurriendo á la formación de las leyes como tercera rama del poder legislativo.

---

### V.—Elección de los funcionarios del poder ejecutivo:

La elección de los funcionarios del poder ejecutivo está sujeta á otros principios. Ya hemos dado una idea de la alta importancia de las atribuciones del jefe de este poder político y de las que incumben á los miembros del Consejo de Estado así como á los demás agentes de la administración; y esto nos da á conocer que las leyes no deben conceder la elegibilidad para tales empleos según las mismas consideraciones que se tienen presentes respecto de los otros poderes políticos, sino atendiendo á la especialidad del mandato del ejecutivo y exigiendo en los candidatos la posesión de ciertas cualidades que prueben su idoneidad.

La elección del jefe del ejecutivo, así como la de los candidatos para el Consejo de Estado, han de ser indirectas porque las eminentes cualidades que se exigen en los depositarios de estas funciones no estarán siempre al alcance de la numerosa clase de ciudadanos que poseen el derecho de sufragio, mientras que pueden ser mejor apreciadas por aquellos á quienes se concede la facultad de hacer la elección en definitiva. No sucede otro tanto respecto de las cualidades requeridas en los demás agentes del poder ejecutivo, porque ellas se hallan más ó menos repartidas entre todos los ciudadanos. De consiguiente, puede ser directa la elección que hagan los habitantes de cada una de las fracciones, en que se halla dividido y subdividido el territorio de la nación, de los candidatos que deben presentar respectivamente al jefe del ejecutivo á fin de que éste nombre entre tales candidatos á aquellos que merezcan su confianza para el ejercicio de las funciones administrativas en cada una de esas fracciones.

Todos los ciudadanos á quienes la ley haya concedido el derecho de sufragio, por motivo de hallarse

en posesión de las cualidades que son necesarias para ejercerlo con acierto é independencia, concurrirán, sin distinción de clases, á las elecciones de los funcionarios del ejecutivo. Y debiendo hacerse éstas simultáneamente, conviene que al mismo tiempo que sufragan por los electores á quienes confieren su poder para nombrar al jefe del ejecutivo y á los candidatos del Consejo de Estado, elijan también ellos mismos por su respectiva provincia, departamento ó distrito el número de candidatos que la ley designe para el gobierno ó dirección de cada una de estas fracciones.

---

#### **VI.—Elecciones de los funcionarios del poder judicial.**

Acerca de la elección de los depositarios del poder judicial sólo puede prevenirse que si ha de ser verdaderamente nacional, es indispensable que concurren á ella todos los ciudadanos activos de los respectivos distritos judiciales en que se halla dividido el Estado. Esta elección puede ser directa, si la justicia se administra por jurados, porque la idoneidad de estos funcionarios es tal, que puede ser conocida y apreciada por todos los ciudadanos; pero será indirecta, si la justicia se administra por jurados permanentes, puesto que en tal caso la capacidad profesional que debe exigirse en los candidatos no puede estar al alcance de la juventud.

---

#### **VII.—Principios generales sobre el modo de hacer las elecciones.**

Como puede suceder que antes de llegar el período señalado por la ley para hacer las elecciones, se imposibilite un funcionario ó se sienta la necesidad de enjuiciar ó de destituir á un empleado público que

haya llegado á hacerse indigno de la confianza nacional, es preciso, para no dejar el empleo en acefalía, que las elecciones se hagan con frecuencia, que los empleados sean reelegibles y también que se nombren suplentes que reemplacen á los principales en todos los casos en que éstos se hallen imposibilitados de ejercer.

El método que las leyes adopten para la forma de las elecciones ha de ser tal, que evite los malos efectos del favor, del fraude y de las conmociones intempestivas.

Con este objeto debe proscribirse de las elecciones el secreto, si es que alguna circunstancia peculiar de la sociedad no lo hace tolerable; la publicidad no sólo es la más segura garantía de la exactitud de los empleados en el ejercicio de sus funciones, sino también el único medio posible de evitar los abusos que los electores infieles podrían cometer de su mandato, si la intriga y la corrupción tuvieran la facilidad de maniobrar á la sombra del secreto.

El problema más difícil que la ley tiene que resolver al fijar la forma de las elecciones es el de la apreciación de la mayoría de sufragios que debe constituir la elección. Para que ésta dé un verdadero resultado y sea una legítima expresión de la voluntad de los sufragantes, es necesario que la ley determine los detalles del método de la elección sin perder jamás de vista que lo que se trata de saber es cuál de los candidatos goza de un grado mayor de estimación en la opinión general de los electores. Como aquí hacemos la exposición de los principios, no nos es posible descender á la enumeración de las medidas que pueden adoptarse para ponerlos en práctica.

Finalmente la ley debe facilitar el ejercicio del poder electoral, de manera que evite todos los inconvenientes que pueden oponerse á la emisión del sufragio, porque es preciso advertir que el ciudadano no tiene la facultad de usar ó dejar de usar á su voluntad

este derecho: si es elector de segundo grado, es un verdadero mandatario de la nación y no puede desprenderse arbitrariamente de su mandato; si es elector de primer grado, también es un mandatario de aquella parte de la nación que no está admitida al ejercicio de los poderes políticos, y cuyos intereses pueden ser demasiado caros, como los de su mujer, sus hijos y aun de sus parientes y amigos; y por tanto no puede dispensarse de tomar parte en las elecciones, sin traicionar los deberes que constituyen los lazos más sagrados del orden social.

---

## CAPITULO V.

### PODER INSPECTIVO Ó CONSERVADOR.

Idea de este poder.—Su organización y ejercicio.

---

#### I.—Idea de este poder.

Para completar la teoría que hemos expuesto sobre la organización y ejercicio del poder político general, nos resta hablar del inspectivo ó conservador, que siendo una rama de aquél, tiene por objeto velar sobre los demás poderes constituidos para que cumplan sus deberes y no traspasen ó se invadan recíprocamente sus atribuciones.

---

#### II.—Su organización y ejercicio.

La necesidad de la existencia de esta autoridad tiene su origen en la organización misma del poder político, porque ésta no está basada tanto en una absoluta independencia, cuanto en el equilibrio y unidad que debe existir entre todas las atribuciones de las varias ramas del poder.

Algunos han pretendido establecer el poder inspectivo ó conservador en una corporación separada é independiente de las demás en que se hallan depositadas las varias ramas del poder político, confiriéndole las atribuciones necesarias para velar sobre todas ellas y constituyendo de este modo una autoridad superior, que fácilmente podría abusar de sus facultades ó por lo menos embarazar la acción general del poder. Empero el proceder más análogo al sistema representativo y más conforme con la práctica es el de investir á cada uno de los poderes legislativo, eje-

cutivo, judicial y electoral de las atribuciones propias del conservador, esto es, de ciertas atribuciones destinadas á rechazar los avances que pudieran hacer á su respectiva autoridad los agentes de algunos poderes políticos y á mantener la armonía y equilibrio de sus facultades y obligaciones recíprocas.

En todos los gobiernos representativos se conceden á las cámaras y á los poderes ejecutivo y judicial ciertas atribuciones puramente conservadoras, y si hasta ahora no se han otorgado al poder electoral, por razón de las falsas ideas que sobre este poder se han formado los publicistas y los gobiernos, es justo que se fijen en la constitución política las que deben conferirse á sus agentes, para que puedan mantener á las autoridades constituídas en la esfera legal de sus deberes, siempre que crean amenazada la libertad por la infidelidad ó negligencia de sus mandatarios.

---

---

## CAPITULO VI.

### PODER MUNICIPAL.

Origen y fundamento de este poder.—De la constitución del poder municipal.—La existencia de este poder es necesaria.—Su organización.—Atribuciones del poder municipal.

---

#### I.—Origen y fundamento de este poder.

Hemos expuesto ya los principios que sirven de fundamento á la organización y ejercicio del poder político general en sus diversas ramificaciones, y ahora nos cumple estudiar el poder municipal, que no es menos digno de consideración que aquél, aunque sea más reducido en su esfera.

El poder municipal es el que rige y administra los intereses locales de cada una de las comunidades del Estado, en todos aquellos casos en que tales intereses no se hallan relacionados con los generales. Entendemos por *comunidad ó común* la asociación por medio de la cual cierto número de individuos gozan en común, bajo algunas condiciones, de ciertas propiedades ó derechos dentro de los límites de una porción de territorio sometido á una sola administración municipal.

Existiendo una justa y natural separación entre los intereses de la nación entera y los que son peculiares á cada una de sus comunidades, es incuestionable que el poder político general no tiene suficiente competencia para dirigir y administrar esta segunda clase de intereses tanto en razón de que carece de los antecedentes que son necesarios para apreciarlos debidamente, cuanto porque no podría someterlos á su acción sin exponerse á desatender los intereses generales ó por lo menos á no administrarlos todos con el correspondiente acierto. La necesidades sociales que

existen en las comunidades del Estado dependen siempre de causas circunstanciales, y la manera de estudiarlas, de conocerlas y de proveer á su satisfacción no puede ser uniforme en todas las localidades: por consiguiente, es indispensable confiar estas funciones á hombres idóneos por su interés y capacidad para cumplirlas, y esto da fundamento á la existencia del poder municipal. La fuerza de estas verdades se ha hecho sentir en todos tiempos y en todo el mundo, y por eso el poder municipal es tan antiguo como la sociedad misma, y la primera base del poder político, pues que en donde quiera que se haya formado una población se ha reconocido también la necesidad de un régimen interior y se ha encargado este régimen á una autoridad comunal, la cual ha de haber ejercido todos los poderes políticos hasta que por la unión de muchas comunidades ha sido necesario erigir un gobierno general á quien se ha confiado el poder supremo, mas no el municipal.

---

## II.—De la constitución del poder municipal.

De estos antecedentes se deduce que en cada una de las comunidades del Estado ha de haber una autoridad encargada de la administración local, que facilite las condiciones necesarias á la satisfacción de las necesidades comunales; pero como las medidas que con estos objetos dicte aquella autoridad pueden afectar los intereses de todos ó de algunos de los otros departamentos, es necesario constituir el poder municipal de modo que se halle en relación continua y directa con los poderes supremos legislativo y ejecutivo. Y decimos que debe existir esta relación, porque el poder municipal no puede ser dependiente del poder político general, en razón de que para mantener la unión que existe entre los intereses particulares de cada comunidad con los que pertenecen á la

generalidad, no es necesario que haya esa dependencia, sino que basta la relación indicada para todos los casos en que las decisiones de una municipalidad dañen los intereses de otros departamentos ó de toda la sociedad. A cada comunidad, á cada individuo debe dejarse la facultad de examinar si las medidas tomadas por la autoridad municipal de otro departamento perjudican á sus intereses; pero este examen, ni puede tener lugar sino después que se hayan dictado esas medidas, ni puede alegarse como un derecho para trabar la marcha de la administración municipal, sometiendo á la autoridad general los negocios de un interés puramente local. El temor de que una municipalidad dañe alguna vez los intereses de otras ó de todas las fracciones del Estado, jamás prestará suficiente y justo motivo para quitar á los mandatarios de las comunidades la administración de sus propios y respectivos asuntos.

---

### III.—La existencia de este poder es necesaria.

El espíritu de concentración que aglomera las fuerzas activas de la sociedad en un centro único, aniquilando la vida de las comunidades; ese espíritu que aísla á los ciudadanos en su propia patria, que los excluye del movimiento social y acaba por inspirarles una ciega indiferencia por el bien común, es lo que se invoca con la falaz denominación de *unidad de gobierno*. Pero afortunadamente tal unidad no consiste ni puede consistir sino en que nada se haga ni decida en una parte del Estado en daño de otra ó en menoscabo de su prosperidad, y bien lejos de ser preciso que se someta el poder municipal enteramente al general para alcanzarla, sucede todo lo contrario, puesto que esta dependencia desquicia el equilibrio social, despojando á las comunidades no sólo de la facultad de administrar sus propios intereses, sino

también de la de impedir el mal que puede inferirles el gobierno central.

El poder municipal, que durante la edad media fué el mejor auxiliar que los reyes tuvieron para minar la autoridad de los señores feudales, ha sido también víctima á su vez de ese espíritu de centralización en que se han apoyado las monarquías absolutas, para desembarazar su poder arbitrario de los obstáculos que hubiera podido oponerles el interés comunal debidamente representado. Una vez robustecido y constituido este plan de centralización se ha hecho respetar como necesario con el pretexto de que los pueblos, envilecidos, ignorantes, no tienen otro medio de consultar su felicidad que el de mantenerse bajo la tutela del poder supremo; y así se ha conseguido inspirar recelos contra el poder municipal y tenerlo reducido á una completa nulidad, al mismo tiempo que la sociedad ha emancipado de tan ominosa tutela sus intereses generales.

Cuando los pueblos viven en esa ignorancia y extenuación á que los reduce un prolongado y poderoso despotismo, produce sin duda alguna ventajas la acción enérgica de un gobierno fundado en el espíritu de centralización; pero como son mayores las que resultan de la acción libre y patriótica del poder municipal, es indispensable que se dé á éste toda la importancia compatible con semejante situación, ya que en tal caso sería absurdo establecerlo en toda su plenitud, puesto que no es posible pasar súbitamente de uno de estos extremos al contrario sin exponerse á crear un nuevo estado de cosas que contrariarían abiertamente las costumbres y los sentimientos arraigados en la sociedad. La verdadera sabiduría del legislador no consiste tanto en obrar una reforma completa, cuanto en examinar lo que existe para preparar sin violencia lo que debe existir; y por esto es preciso que se tomen en cuenta los antecedentes de la sociedad y los hechos presentes cuando se trate de

fijar la relación en que ha de constituirse el poder municipal respecto del poder político general. Empero, cualesquiera que sean las ventajas que produzca el sistema de centralización, y por muy adherido á ellas que se manifieste el pueblo, el legislador no debe olvidar que es necesario otorgar á las municipalidades alguna acción, no sólo para que sean debidamente atendidos los intereses comunales, en cuanto lo permitan las costumbres y el grado de civilización de la sociedad, sino también para darlas un principio de vida y despertar el interés individual de los ciudadanos: jamás debe perderse de vista que la comunidad es la gran escuela de la ciencia social y del patriotismo, y que aquella nación en que los ciudadanos no tienen interés en las cosas que los rodean, no puede esperar que comprendan y aprecien mejor los negocios generales.

Cuando se llama la atención de los habitantes de una comunidad hacia sus propios intereses locales, entregándoles su administración, se les saca de su egoísmo, porque se les hace fijarse en un asunto en que aparece relacionado su interés personal con el de sus coasociados: la comunidad tiene bienes que administrar en provecho común, y esa administración despierta en el individuo interés por la propiedad y por las instituciones que la protegen; también tiene pobres que mantener, y como el miembro de la comunidad advierte que pudiera acaso verse reducido á semejante extremo, participa de esa beneficencia social y aprende á conocer sus límites y las reglas con que debe ejercerse; también tiene caminos, acueductos, diques y otras obras públicas que están bajo su dirección, y tanto el cuidado de estos objetos como la discusión sobre su conveniencia y sobre los costos que puede ocasionar su administración llaman la atención de los vecinos, que viendo ligado su propio beneficio á estas cuestiones, las aceptan con interés y contribuyen por su parte á darles una resolu-

ción acertada y realizable; la comunidad en fin tiene elecciones que hacer ó sancionar, y con este motivo sus individuos salen de su aislamiento y se elevan á apreciar el carácter y las prendas personales de aquellos que se hallan en una situación más distinguida á fin de concederles un favor, en vez de demandarles otro.

Todas estas funciones presentan á los habitantes de la comunidad, cualquiera que sea su condición, otras tantas ocasiones de generalizar sus ideas y sus intereses, sacándolos de su individualismo y acostumbrándolos á ver su propio bien relacionado con el bien de todos en el orden y la ley. El cuerpo municipal, á quien corresponde su ejercicio, se pone por este medio en contacto con los individuos de la comunidad, y ejerciendo incesantemente sobre ellos un poder paternal, excita á cada paso su atención, fomenta en ellos el interés de localidad, aviva su patriotismo y les hace amar este sistema que se les muestra en todas partes por su acción continua y tutelar. Cuando la municipalidad no es una institución de vana ceremonia, desarrolla en el hombre del pueblo aquel interés innato en el corazón humano por todos los objetos que nos rodean en el lugar de nuestro nacimiento, fortifica los vínculos que le ligan á su familia, á su profesión y á su comunidad, le acostumbra á mirar como suyo el orden y el bien de la sociedad á quien debe tales beneficios, y á amar al gobierno que se los asegura; le enseña á distinguir lo arbitrario de lo justo, por medio de su participación en la deliberación de los asuntos comunales, y haciéndole palpar las dificultades que en el orden social impiden la realización del bien en toda su extensión, le resigna á conformarse con ellas y á respetar las instituciones á pesar de su imperfección.

Estas verdades que la filosofía nos enseña y que la experiencia confirma nos muestran que la institución del poder municipal no sólo es de necesidad

esencial en la organización de la sociedad, sino también altamente útil y provechosa á los pueblos, sobre todo á aquellos que están habituados á un sistema de centralización absoluta, para sacarlos de su ignorancia y apatía y darles la acción que deben tener en la vida social.

#### IV.—Su organización.

Suponiendo competentemente dividido el territorio de la nación, es claro que, según los principios expuestos, hay necesidad de instituir el poder municipal en todas aquellas subdivisiones territoriales cuyos intereses especiales forman una *comunidad*. Por tanto, es preciso crear una corporación que dirija y administre con independencia, con interés y acierto todos los negocios comunales: esta corporación se llama indistintamente *municipalidad, cabildo ó ayuntamiento*.

Cualquiera que sea el grado de autoridad que se conceda al cuerpo municipal, es necesario que se componga del mayor número posible de miembros, en proporción del número de habitantes de la comunidad, tanto porque la sociedad necesita que todo hombre sepa que posee alguna importancia en el lugar de su nacimiento, á fin de desarrollar en él las virtudes y las luces del ciudadano, cuanto porque los intereses de la comunidad no serán bien dirigidos si no es numerosa la municipalidad. Si el poder municipal se confiara á un hombre solo ó á pocos, triunfarían los intereses individuales sobre los comunes, porque las pretensiones del egoísmo obtienen siempre buen suceso cuando no encuentran resistencia, y el mejor medio de oponérsela y de hacer prevalecer el bien comunal consiste en llamar al concejo municipal un gran número de intereses, de inteligencias y de experiencias particulares, pero sin poner jamás en olvido que este número no debe ser tan desproporcionado,

que llegue á hacer difícil el buen orden de los procedimientos.

Como el poder municipal debe ser ejercido con sabiduría, es indispensable también que no se confiera á los que por su ignorancia, incapacidad ó falta de interés por los negocios locales no podrían llenar las útiles incumbencias que le son propias: así es que las cualidades que ha de exigir la ley para conceder la elegibilidad de estos empleos concejiles han de ser aquellas que se encuentran sólo en los padres de familia que están radicados en la comunidad y que por su profesión ú ocupaciones habituales tienen interés é inteligencia en los asuntos locales. Con todo conviene que estas cualidades legales no sean el patrimonio de una clase especial, porque jamás podría obtenerse buen resultado si en las decisiones del poder municipal hubiera de prevalecer uno solo de los intereses comunales sobre los demás, como por ejemplo, el de los agricultores, el de los comerciantes ó el de los artesanos. Apenas hay necesidad de decir que los empleados del gobierno no han de ser elegibles, puesto que con ellos no sería posible obtener la independencia en el ejercicio de las funciones municipales ni la libertad de las elecciones de estos cargos.

El cuerpo municipal debe renovarse en períodos de tres ó cuatro años á lo más, para evitar que sea perpetua la preponderancia que pueden ejercer en él algunos espíritus influentes, y para aprovechar las luces, la probidad y las demás buenas cualidades que frecuentemente se hacen notar en los individuos; pero convendría que esta renovación fuera parcial hasta cierto punto, á fin de juntar á estas ventajas que resultan de la estabilidad.

La elección del cuerpo municipal corresponde naturalmente á los habitantes de la comunidad, y puede ser directa ó indirecta según las circunstancias y con arreglo á los principios que dejamos establecidos sobre estas dos especies de elección. Pero es necesario

no dar intervención en estos actos absolutamente á todos los vecinos de la comunidad, sino á los que ofrezcan las garantías suficientes de capacidad é interés, pues que militan en este caso contra el sufragio universal los mismos motivos que en el ejercicio de la soberanía nacional. Es inútil advertir que el poder ejecutivo no debe tener intervención ninguna en la elección de todos ó de algunos de los oficiales municipales, después que hemos establecido la separación y natural independencia en que debe constituirse el poder municipal.

Una vez organizado el cuerpo encargado de conocer las necesidades locales y de facilitar las condiciones necesarias á su satisfacción, es indispensable constituir un agente para la administración y ejecución de las medidas dictadas á este respecto; porque si estas operaciones estuviesen sometidas á todo el concejo no podrían llenarse con la energía, actividad, prontitud y expedición que sólo pueden obtenerse del poder unipersonal. Hé aquí el origen de la necesidad que hay de nombrar un funcionario que al mismo tiempo que presida el concejo municipal esté investido de las suficientes atribuciones para ejecutar sus acuerdos y tomar por sí solo las medidas que según las circunstancias sean urgentes.

En la autoridad de este jefe es únicamente en donde puede encontrarse el eslabón que relaciona al poder municipal con el poder político general. Dos medios ofrece la práctica de las naciones para establecer esta relación: el primero consiste en atribuir aquella autoridad á un funcionario exclusivamente municipal, elegido por toda la comunidad ó por su concejo, y facultado para entenderse directamente con el poder ejecutivo ó sus agentes; y el segundo consiste conferirla al mismo jefe que ejerce las funciones del ejecutivo en el departamento. Este medio es el menos dispendioso y más conforme á los intereses sociales, porque, aun cuando el poder municipal sea indepen-

diente del poder general, y á pesar de que sus resoluciones deban llevarse á efecto sin contradicción en todos los casos en que no afecten el interés de otra comunidad ó de la sociedad entera, es indispensable que en el seno de cada municipalidad se encuentre el representante de la autoridad central, tanto para evitar aquel conflicto, cuanto para mantener la unidad de legislación, de administración y de derechos que debe haber en toda la sociedad, cuando no se ha establecido una verdadera federación de municipalidades.

Adoptando este segundo medio, la ley debe delimitar con toda la precisión posible las atribuciones que el agente del poder ejecutivo general tiene como tal, y las que le corresponden en calidad de ejecutor de los acuerdos de la municipalidad y de simple presidente de sus sesiones. Así es necesario para impedir que este jefe violente á la municipalidad ó contrarie sus acuerdos haciendo un mal uso de sus facultades como agente del ejecutivo ó confundiendo con ellas las que le corresponden como administrador municipal. Todo es preciso que se dirija á establecer y mantener la justa separación é independencia del poder municipal, de suerte que el funcionario de que tratamos debe ceñirse á facilitar la ejecución de las resoluciones de esta autoridad en todos aquellos casos en que la ley no exija la intervención previa de los poderes legislativo ó ejecutivo, ó en que no sea necesario recurrir á ellos por consecuencia de los reclamos que susciten estas resoluciones de parte de algún individuo ó de otra comunidad. Esta línea de demarcación es tan esencial que cuando no existe no puede haber gobierno regular, sino frecuentes reacciones que acaban por anular el poder municipal, privando á las comunidades de todas sus garantías: para determinar-la de un modo fijo, es preciso que el legislador considere que la comunidad tiene un doble aspecto, porque es una asociación de hombres relacionados por la vecindad que, formando parte de la nación, es objeto de

la administración general; y al mismo tiempo una asociación de familias mancomunadas por intereses, bienes y derechos, y en calidad de tal, una persona civil capaz de proveer por sí misma á su subsistencia y prosperidad. De consiguiente, el poder administrativo general de que está encargado el agente del ejecutivo no puede confundirse con la administración municipal que se le confiere en calidad de presidente del ayuntamiento: aquél se refiere á intereses más generales y su esfera es más vasta, mientras que éste no es otra cosa que la autoridad del padre de familia que fija y arregla las relaciones domésticas de la comunidad.

---

#### V.—Atribuciones del poder municipal.

Lo dicho hasta aquí nos deja suficiente idea acerca de la naturaleza y extensión de las atribuciones del poder municipal: todas ellas se fundan en la necesidad que tienen los miembros de la comunidad de consultar por una parte su seguridad y tranquilidad, y por otra de promover su bienestar y comodidad. Por consecuencia, para lograr los dos primeros objetos, debe el ayuntamiento tener á su cargo una fuerza de policía que vele sobre el orden, y al mismo tiempo ha de cuidar del régimen de las cárceles, de la fidelidad en los pesos y medidas, de las actas de nacimiento y mortalidad, de la formación del censo y de la estadística del distrito municipal, de la repartición y recaudación de las contribuciones; y para proveer á los segundos, es necesario que promueva la industria en todas sus ramificaciones, que atienda á todo lo que pueda conservar y desarrollar la educación y moralidad de las personas de ambos sexos, que se dedique á lo que contribuya al ornato y comodidad de las poblaciones, y por fin, á todos aquellos objetos y establecimientos de que depende el bienestar general de los ciudadanos. Estas atenciones le imponen preferente-

mente la obligación de administrar las rentas propias de la comunidad y de fomentarlas á fin de llenar mejor su cargo, así como también le dan la facultad de nombrar los agentes auxiliares que necesita para su desempeño.

Sin embargo de que las indicadas atribuciones son una consecuencia lógica y esencial de la naturaleza del poder municipal, sucede políticamente hablando, que su ejercicio puede ser más ó menos extenso y libre, según el grado de centralización ó de independencia en que se halle constituido el régimen comunal, conforme al sistema de gobierno, á las costumbres, á las preocupaciones y al estado de la civilización de cada pueblo. Con todo, la ignorancia de las comunidades y aun sus errores no deben apartar al legislador de llamarlas á la acción y ejercicio del poder municipal, porque precisamente sus deliberaciones y el manejo de sus propios intereses infundirán y extenderán entre todos los ciudadanos los conocimientos, el celo y las virtudes de que carecerían si viviesen apartados enteramente de los negocios comunales que les corresponden. Como en el ejercicio de estos derechos no es posible empezar por la perfección, es importante dar á las funciones de la municipalidad cierta dignidad é interés para que sus miembros se adhieran á ella: un ayuntamiento que sobre todo delibera, aunque sus resoluciones no sean siempre definitivas, no puede ser inútil; pero cuando se le prohíbe discutir sobre los asuntos más importantes, cuando sus procedimientos son vigilados con desconfianza, cuando nada se le permite resolver ó ejecutar sin la aprobación del gobierno central, cae luego en ridículo y sus miembros miran su empleo como una pesada carga; y como no tienen importancia personal ni están animados por la idea de hacer el bien ó por la esperanza del ver el fruto de su trabajo, se dejan vencer fácilmente por el fastidio que hay en todas las funciones parlamentarias y huyen de su car-

go como de un gravamen deshonroso inútil y perjudicial. Por esto en lugar de ser justo alusinarse con el temor de que las comunidades no pueden producir nada de bueno á causa de su ignorancia y apatía, es indispensable conferir á sus representantes el ejercicio de las atribuciones que corresponden al poder municipal, aunque no sea en toda su latitud. Mas las limitaciones que se pongan á este ejercicio no deben ser de tal naturaleza que constituyan dependiente al poder municipal del poder político general, porque cuando más debe darse á éste, en caso de que las circunstancias lo exijan, aquella acción que sea necesaria para evitar los abusos y tropelías que pudieran cometer los ayuntamientos mal dirigidos ó ignorantes.

---



## SECCION TERCERA.

### DERECHO PUBLICO DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES SOCIALES.

---

#### CAPITULO UNICO.

#### RELACION DEL ESTADO CON CADA UNA DE LAS INSTITUCIONES SOCIALES.

Relaciones de la Iglesia y el Estado.—Relaciones de las instituciones científicas y el Estado.—Relaciones de la industria general y de sus instituciones con el Estado.—Relaciones de las instituciones morales y el Estado.—De la unidad social.

---

#### I.—Relaciones de la Iglesia y el Estado.

Siendo la religión la unión del hombre por medio del espíritu y del corazón con el Ser Supremo, que, como causa primera y providencia inteligente, sostiene al mundo y lo gobierna por leyes inmutables, es también una de sus primeras necesidades intelectuales y el origen de una multitud de actos importantes en la vida.

La religión no estaría sometida á la acción del derecho, si jamás saliera de la conciencia que es su templo primitivo y fundamental; pero el hombre, movido por la ley natural que le impele á la manifestación de todos sus sentimientos y afecciones, patentiza también al mundo y pone en acción su creencia religiosa, dando existencia al *culto*; y como está dotado de la facultad de asociarse con sus semejantes para la consecución de los fines principales de su vida, el hombre religioso busca al hombre religioso, y la unidad de creencia y de acción religiosas establece entre ellos un lazo que se llama *Iglesia*, cuando la asociación está constituida públicamente y organiza-

da con arreglo al fin religioso. Desde entonces la asociación queda en contacto con todas las instituciones sociales, y es necesario que sus relaciones se establezcan con arreglo al principio del derecho. Esta intervención de la ciencia del derecho para señalar al culto y á la Iglesia sus deberes y facultades respecto de las demás esferas de la vida social, es tanto más necesaria si en la nación existen varios cultos en relaciones inmediatas con el poder político y las demás instituciones sociales.

La unidad de creencia entre todos los hombres que viven bajo un mismo gobierno es una verdadera felicidad, porque son muy reales las ventajas de que goza una nación cuando no abriga en su seno un germen de discordias y de desunión alimentado por la diversidad de cultos; mas si esta diversidad existe, es preciso respetarla como un hecho necesario, cuyos males, si se desarrollan, no pueden autorizar jamás la intolerancia, puesto que no han concebido todos los hombres de un mismo modo á la divinidad, ni han convenido todos en una manera uniforme de manifestar exteriormente su sentimiento religioso, ni han admitido todos una misma revelación, ni han interpretado todos de un mismo modo ciertos dogmas; y cuanto se hiciera para uniformarlos sería un ataque injusto y directo á la libertad de conciencia y á las afecciones más puras del corazón.

El principio de justicia es la única norma segura que puede guiarnos para trazar las relaciones recíprocas de la Iglesia y el Estado: estas dos instituciones sociales son independientes entre sí, á causa de la diferencia que existe en el fin particular que cada una se propone, pero esta diferencia no supone una separación tal que sea necesario que existan en una completa inacción é indiferencia la Iglesia y el Estado y que permanezcan extraños entre sí; antes bien sus relaciones son numerosas, y como el Estado tiene que suministrar á todas las instituciones socia-

les las condiciones de su existencia y desarrollo, la Iglesia no puede estar fuera de la ley. La naturaleza peculiar de cada una de estas dos instituciones, señala á ambas sus obligaciones y derechos recíprocos.

Los derechos que á la Iglesia es lícito reclamar del Estado pueden resumirse en los puntos siguientes:

1º La completa independencia de cualquiera comunidad religiosa en todo lo relativo á su vida interior.

2º Que el Estado no pueda imponer ni modificar una religión ó un dogma religioso, porque aun cuando no debe permanecer indiferente al movimiento religioso de la sociedad, su acción es secundaria y sólo se ciñe á seguir el impulso que en estos dominios son capaces de recibir los espíritus, facilitando á cada hecho las condiciones de su existencia y dictando las medidas más conformes al orden y progreso de la nación.

3º Que el culto no se haga servir en favor de algún fin político ó extraño á la religión, porque el concurso que ésta puede prestar para dar importancia á un acto de la vida humana ha de ser libre y compatible con la conciencia de sus funcionarios; pero el Estado tiene á su vez el derecho y el deber de hacer que los actos que no son puramente religiosos ó que pertenecen bajo algún aspecto á la vida civil, estén bajo este aspecto sometidos á las leyes civiles.

4º Que el Estado no ejerza más poder en el nombramiento de los funcionarios de la Iglesia, que el necesario para mantener los intereses que representa ó el que por convenio con la Iglesia se haya establecido.

5º Que el Estado pague á los funcionarios religiosos que prestan un servicio activo, pero sólo cuando hay unidad de creencias en la sociedad; porque si existe la diversidad de cultos, este deber no puede ejecutarse con imparcialidad y perfecta igualdad, y su cumplimiento vendría á ser oneroso al Estado,

tanto por la desproporción que existiría entre el número de funcionarios y las necesidades reales de la sociedad, cuanto por la dificultad que habría para establecer una justa proporción.

Todo lo dicho es aplicable á las comunidades, municipales, las cuales, como cuerpos políticos, no deben intervenir en nada de lo que pertenece al dominio de la religión.

Al Estado incumbe el derecho de velar sobre que cada una de las instituciones sociales se circunscriba á la esfera de acción que les ha trazado respectivamente la especialidad de su objeto, para poder mantener sus justas relaciones recíprocas; y por tanto puede exigir de la Iglesia el cumplimiento de los siguientes deberes:

1º Que los funcionarios eclesiásticos no salgan del círculo de sus funciones religiosas, para ingerirse en los dominios de otras instituciones sociales.

2º Que los funcionarios de la Iglesia no se sirvan de la religión con algún fin civil ó político, porque lo contrario sería abusar de la elevada misión de concordia que corresponde á ésta.

Tales son los principios fundamentales en que deben descansar las relaciones de la Iglesia y el Estado.

---

## II.—Relaciones de las instituciones científicas y el Estado.

Las ciencias tienen por objeto ensanchar constantemente el dominio de la verdad para dar á conocer mejor la naturaleza de las cosas y revelar al hombre toda la extensión de su destino. El hombre no puede conquistar el imperio del mundo sino por medio de la fuerza divina de la inteligencia; porque la ciencia es la llave que abre lo interior del universo y le hace dueño de las leyes que lo gobiernan, las cua-

les son el único fundamento natural de todas las instituciones.

Con todo, la ciencia no puede desempeñar esta misión sublime sin tener una completa libertad que se destruiría si se la sometiese á doctrinas resueltas á *priori*, que no fuesen el resultado de su propia investigación y que no le permitieran desenvolverse por medio de la acción de la inteligencia libre. Esta libertad es el único medio de alcanzar la verdad, y sin ella no podrá darse una justa solución á los importantes problemas del destino humano, que se comprenden en el dominio de las ciencias filosóficas, morales y políticas.

Las ciencias se cultivan y propagan por individuos aislados ó por individuos reunidos, que hacen de ellas su principal vocación. Mas como la verdad tiene en sí una poderosa fuerza de atracción, rara vez deja de encontrar un centro social en donde el concurso de muchos talentos y voluntades le asegura su desarrollo; y esta asociación de los espíritus, por medio del trabajo común, es la única que puede realizar y sostener los progresos de la ciencia. Las instituciones que tienen por objeto cultivar las ciencias y propagar los conocimientos son las sociedades sabias y los diferentes cuerpos de enseñanza, á cuya cabeza está la *Universidad*. El fin de esta institución no puede ser otro que el de representar en la enseñanza la *universalidad* de los conocimientos humanos, exponer libremente todas las ciencias con arreglo á sus últimos principios y á sus relaciones íntimas con la ciencia general, iniciar á la juventud en las últimas razones de las cosas, elevar sus sentimientos por las miras superiores que adquiere con el estudio, para hacerla abrazar una profesión sabia y especial y sobre todo para formar hombres generales capaces de conocer los hechos y los acontecimientos de la sociedad en sus causas, en su unión y extensión general, á fin de que puedan de este modo colocarse al frente

del movimiento intelectual, moral, religioso y político. La universidad que no cumpla esta misión privará á la sociedad del más poderoso eje de la civilización, y no hará más que formar hombres de ideas limitadas, sin principios, sin carácter y sin convicciones acerca de las grandes cuestiones que interesan á la humanidad, los cuales propagarán la indiferencia, el excepticismo y la inmoralidad en todo lo que tiene relación con el fin social. La universidad debe formar con todas las instituciones de la enseñanza y con las científicas del cuerpo sabio de la sociedad, comprendiendo á los individuos que hacen del cultivo de las ciencias y de la enseñanza la principal vocación de su vida. Pero este estado de unidad en la organización científica debe ser el resultado natural del desarrollo de las ciencias, de la uniformidad de las opiniones, del triunfo de la verdad, y no una institución postiza creada por un poder exterior. Antes de llegar á este último término, la ciencia y la enseñanza deben constituirse en muchas esferas más ó menos extensas, más ó menos coordinadas entre sí, pero enteramente libres en su organización interior é independientes de otro poder extraño.

Según estos principios generales, es fácil fijar las relaciones que existen entre el Estado y las instituciones científicas. Todos los derechos que la ciencia puede reclamar para sí y sus instituciones de parte del Estado pueden resumirse en el derecho de ser *independiente* de las demás autoridades exteriores y de desarrollarse *libremente* dentro de la esfera propia que le señala la especialidad de su fin: este derecho reclamado por la teoría y apoyado por la historia debe ir recibiendo gradualmente su aplicación en la práctica á medida que se adelante la cultura de la sociedad y se organicen distintamente las varias esferas del cuerpo social. Hoy día en todos los Estados constitucionales y no constitucionales se hallan más ó menos dependientes del Gobierno las institu-

ciones científicas, pero es preciso asegurar á la instrucción superior su derecho natural de independencia y libertad, tanto en su constitución respecto del Estado, cuanto en el régimen interior, á fin de que su acción social no sea turbada ni desnaturalizada por influjos extraños.

Pero como el Estado debe facilitar á todas las instituciones sociales las condiciones de su desarrollo, es indispensable que prepare la completa emancipación de la instrucción superior, no sólo reconociendo el principio de libertad en que ella ha de reposar, sino manteniendo con las rentas públicas una enseñanza que pueda rivalizar con la instrucción libre, servirla de modelo, estimularla y fortificarla gradualmente, hasta que sea bastante por sí misma para proveer á todas las necesidades de la sociedad. La instrucción inferior debe encaminarse también á su independencia del poder político, sin embargo de que no necesita con tanta urgencia del mismo grado de libertad que es esencial en las altas regiones de la inteligencia, porque como se apoya en los primeros elementos y reclama una vigilancia activa y constante para que todos los individuos cumplan el deber social de instruirse, el Estado puede muy bien tenerla bajo su inspección, á lo menos hasta que la enseñanza superior haya logrado consolidarse en su absoluta libertad.

Los derechos que debe hacer valer el Estado con relación á la ciencia, á la enseñanza y á sus instituciones sociales son:

1º Que sus funcionarios no salgan de su esfera especial ni confundan sus funciones con las demás esferas sociales, para que puedan de este modo desarrollar su capacidad por un estudio continuo.

2º Que no se haga de la enseñanza un instrumento para fines extraños á la ciencia y á la instrucción, porque teniendo aquélla por objeto el desenvolvimiento de los principios científicos, su carácter es la

generalidad, aun en las aplicaciones que puede presentar; y por tanto su obligación es mantenerse en esta esfera elevada, dominando las pasiones, y no dejarse subyugar por miras y circunstancias del momento.

3º Respecto de la instrucción en general puede exigir el estado de todos los miembros de la sociedad que se instruyan en los primeros elementos del saber humano para que puedan conocer y cumplir sus deberes sociales: el Estado debe hacer esta instrucción obligatoria, dejando por lo demás á cada cual la libertad de adquirir la superior en donde y como mejor le parezca, con tal que haya justificado antes que posee los conocimientos elementales necesarios.

### III.—Relación de la industria general y sus instituciones con el Estado.

La industria es el conjunto de las artes útiles ó de los trabajos aplicados á la explotación de los elementos y de las fuerzas de la naturaleza: ella está destinada á suministrar al hombre los medios de satisfacer las necesidades de su vida física y de desarrollar sus facultades intelectuales y morales, tanto por el ejercicio en que las pone, cuanto por la conveniencia que procura, facilitándole la cultura de su espíritu.

La industria se desarrolla actualmente bajo el imperio de dos hechos principales que ella no ha criado, pero cuyas consecuencias acepta, lo mismo que toda la sociedad, sin detenerse á examinar sus resultados, tales son: la libertad industrial y la multiplicación progresiva de las máquinas aplicadas á casi todos los ramos industriales.

La libertad ha dado vuelo al genio de invención y de mejora en todo, pero consagrando el principio del individualismo, ha abierto la carrera de la *concu-rrencia* á todos los intereses particulares que se hacen mutuamente la guerra y que no pueden prosperar sin

destrirse los unos á los otros. Además el espíritu de los tiempos modernos, invadido por el escepticismo moral y religioso y fascinado en cierto modo por los grandes descubrimientos de las ciencias físicas, se ha dirigido hacia las mejoras materiales y ha traído sobre la carrera libre de la industria una inmensa mayoría de hombres en busca de la satisfacción de sus deseos y necesidades. Este aumento de la población obrera por una parte, y por otra la multiplicación de las máquinas y de los ramos de industria que las han adoptado, ha desquiciado la proporción entre la oferta y la demanda del trabajo, y ha traído por consecuencia natural la baja de los salarios y con ella la miseria de los obreros. Semejante mal se aumenta y radica á medida que la industria se desarrolla; y el resultado final vendrá á ser el predominio de las grandes fortunas industriales sobre la numerosa clase de los obreros, la cual quedará en un estado de verdadera servidumbre. Resultados análogos se desenvuelven en la agricultura, porque siendo las pequeñas propiedades tan limitadas en sus productos que no proporcionan los capitales indispensables para relizar mejoras, sus dueños se ven obligados á contraer deudas, que, por la gran desproporción que existe entre la tasa de los intereses y los beneficios reales de la agricultura, amenazan acumular las pequeñas y medianas propiedades en manos de los capitalistas hipotecarios y de los grandes propietarios territoriales.

Para evitar estas desgracias es preciso que la industria reciba una organización que esté más en armonía con todos los intereses sociales y que guarde conformidad con el principio general de justicia cuyo intérprete es el Estado. Afortunadamente los malos resultados de la libre concurrencia no se han desarrollado todavía en los pueblos americanos en toda la deformidad con que se presentan en Europa, porque nuestra industria apenas comienza á entrar en la nueva senda que el desarrollo social ha abierto en aque-

lla parte del mundo; y esta circunstancia nos coloca en la mejor oportunidad para dirigir sus progresos de un modo conveniente.

La industria es una de aquellas esferas sociales que, como la religión y la ciencia, está sometida en su desarrollo á leyes particulares y exige una organización en un todo conforme á la naturaleza del fin que se propone. Ella está destinada á suministrar á la sociedad los medios materiales de existencia y de progreso y sus beneficios deben comunicarse á todas las clases del orden social. Para llenar este cargo, el Estado ha de velar tanto sobre los derechos que la industria puede reclamar para desarrollarse, como sobre las obligaciones que ha de cumplir para con la sociedad y sobre las garantías que debe presentar á fin de que su ejercicio sea el más favorable á los intereses de todos.

1º El primer derecho que la industria reclama para sí y sus instituciones es el de su *independencia* de cualquier otro orden social, á fin de tener una existencia separada de todos ellos y del Estado, porque constituye un orden especial formado de todos los miembros de la sociedad que se dedican exclusivamente á toda especie de explotación material. El Estado y la Iglesia y el cuerpo científico no deben ser industriales, porque esta confusión contrariaría los principios de una justa proporción en sus funciones y haría desviarse de sus propias leyes el movimiento industrial. Si en una época de atraso conviene que el gobierno ejecute por sí mismo ó en concurrencia de la industria las vastas empresas de utilidad general, es de sana política, justa apreciadora de los límites naturales de la acción del gobierno, acelerar cuanto sea posible la época en que estos trabajos puedan abandonarse á los particulares asociados.

2º El segundo derecho que la industria puede reclamar es la *libertad* de constituirse en su interior valiéndose del principio natural de asociación y for-



mando según las reglas prescritas por la justicia un conjunto de asociaciones que sean otros tantos órganos del cuerpo social de la industria. Sin la libertad de asociación, bajo las condiciones establecidas por el derecho, la industria no podría salir de su infancia ni podría ejercerse en grandes proporciones, como lo exigen las necesidades del Estado social.

Mas para que el progreso de la asociación produzca una organización justa de la industria, en la cual el principio de la *comunidad* ocupe el lugar que ahora tiene el de la *concurrancia*, y para que en su constitución más central no se hallen los malos efectos que trae el principio de libertad aplicado sin contrapeso, es indispensable que el Estado haga respetar por los particulares y asociaciones los principios de justicia privada y social. Para esto debe atender á la constitución de las sociedades industriales, sujetando su formación, no al arbitrio del gobierno, que carece de competencia en esta materia, sino á una ley general que fije las condiciones que han de observarse en la constitución y administración de estas asociaciones, con el objeto de dar á cada accionista y al orden social garantías efectivas sobre la suerte favorable de la empresa; pero estas garantías no deben redundar sólo en provecho de los accionistas por capital sino también en el de los obreros que son accionistas por su trabajo, á fin de que con ellos se guarde la justicia que á los demás interesados. El mejor medio para conseguir este objeto consiste en asignar á los obreros, á más de su salario fijo, una parte en los beneficios, la cual se les distribuirá en ciertas épocas, ó mejor se les pondrá en su establecimiento de ahorros: así el obrero puede llegar adquirir una pequeña propiedad para girar por su cuenta ó para tomar parte en una empresa como accionista por medio del capital y del trabajo. En todo debe propender el Estado á que la industria se organice de manera que constituya un verdadero estado social, según los principios de inde-

pendencia y libertad, que forman la base de todas las instituciones sociales.

Los principios generales que hemos expuesto sobre las relaciones de la industria general con el Estado son aplicables al comercio. El Estado debe ayudar al comercio á constituirse sobre una extensa base corporativa, con arreglo á los justos principios de asociación, á fin de que pueda llenar mejor su función de distribuir los productos según las necesidades del consumo, sin hostilizar á la sociedad.

---

#### IV.—Relaciones de las instituciones morales y el Estado.

La moral, así como el derecho, comprende todas las faces de la vida humana, y sus efectos se extienden á todas las relaciones públicas y privadas del hombre. Las costumbres son una verdadera expresión de las disposiciones morales que reinan en una sociedad y muestran el carácter justo ó vicioso de las doctrinas que dirigen la conducta y las relaciones sociales.

Ya hemos indicado antes que la desmoralización que hoy hace progresos espantosos, minando en su base á la sociedad, es un resultado necesario de la aplicación exclusiva del principio de libertad, y que la asociación es el único remedio contra tan funesto mal, puesto que no tienen eficacia alguna los arbitrios que las leyes ó los esfuerzos individuales pueden oponerle. Es pues de absoluta necesidad el establecimiento de instituciones que se propongan la supresión de ciertos vicios y la observancia de ciertos deberes, con más ó menos extensión. Una vez que el desarrollo social éntre en esta senda, producirá instituciones más especiales que se limiten á algunos objetos particulares, como el de establecer y organizar un sistema de previsión ó el de suprimir un vicio de

terminado, y que comenzarán naturalmente por imponer á sus miembros los deberes negativos, procediendo después á reconocer los deberes positivos, que quieren observar entre sí y para con la sociedad. Nuestra época es favorable á esta clase de instituciones, porque el espíritu de asociación se ha difundido en todas las esferas sociales, porque todos conocen más ó menos que las reformas políticas no producen buen resultado si antes no se mejora el estado intelectual, moral y material de la sociedad, para cuyo objeto no puede tocarse otro medio mejor que la asociación, y finalmente porque también se principia á sentir la imposibilidad de obtener una verdadera prosperidad, si no se purifica el fundamento moral de las relaciones sociales.

El Estado aunque no debe intervenir en la organización de estas asociaciones, puede á lo menos promoverlas y exigir que no salgan de su esfera y que no tomen medidas contrarias á los principios del orden social; pero debe poner las leyes de acuerdo con la moral, dejando siempre el desarrollo de la moralidad social á la libertad y razón de los hombres reunidos por medio de la asociación.

---

#### V.—De la unidad social.

Hemos examinado hasta aquí las diferentes esferas sociales en que se ejerce y desarrolla la actividad humana, y este examen nos ha presentado á la sociedad como un conjunto de instituciones orgánicas, todas las cuales reposan sobre las mismas leyes de independencia y correlación, constituyendo así una especie de confederación entre los diferentes órdenes político, religioso, científico, industrial, artístico, comercial y moral. Pero es necesario que no perdamos de vista la unidad que hay entre todos estos círculos sociales; tal unidad no consiste en la aglomeración de

todas las funciones sociales en un solo punto, ni en que todas ellas estén sometidas á la acción de un solo poder y ligadas á un solo principio gubernamental, sino en la *armonía y correlación que existe entre todas las diferentes instituciones sociales, por cuanto deben todas encaminarse á la realización del fin general del hombre, aunque cada una funcione bajo la acción de un principio especial.*

La sociedad es un organismo, es el gran cuerpo moral, inteligente y físico de la humanidad, y la noción del organismo y las justas ideas de organización que de ella emanan son las únicas que pueden reformar las falsas opiniones que se han formado sobre la unidad social. Se ha confundido hasta ahora la noción de organismo con la de mecanismo. Las doctrinas materialistas que reinaron en Francia á fines del siglo pasado habían introducido en las ciencias morales y políticas, como en las naturales, las nociones del mecanismo, por cuyo medio querían explicar todas las funciones vitales: así como consideraban al cuerpo humano á manera de una máquina artísticamente combinada en todas sus partes y pretendían probar por medio de las leyes mecánicas que no había alma, del mismo modo se figuraban que el cuerpo social era un mecanismo más vasto, y reducían el arte político á imaginar fuerzas bien equilibradas y ruedas bien montadas cuyos hilos fueran á parar á manos de un poder central. La revolución y el imperio tomaron á su cargo la realización de esta teoría, y destrozaron el cuerpo social aniquilando todos sus órganos. Mas á nuestro tiempo corresponde reparar esas faltas, tomando por brújula en las investigaciones que deben hacerse sobre las instituciones pasadas y presentes la idea de la humanidad y de su organización variada y armónica, para convencerse de que el cuerpo social no puede existir sin el espíritu corporativo y sin los órganos que le son naturales.

Ya hemos dicho que no todas las esferas sociales tienen en la actualidad una organización propia y central, porque siguiendo el desarrollo de la sociedad las mismas leyes que el del cuerpo humano, se han constituido preferentemente los órganos más indispensables á la vida social: primero han aparecido la Religión y el Estado, y después que las aspiraciones al bien material han dominado los espíritus, han comenzado también á desarrollarse considerablemente los poderes industriales, los cuales, aun sin estar completamente constituidos, se presentan cada día más preponderantes. También aparecen los poderes intelectuales y morales, pero hasta que se hallen socialmente constituidos no habrá adquirido la humanidad el goce de todas sus funciones: entonces podrá la vida social desenvolverse con orden y armonía, poseyendo en cada órgano el contrapeso necesario y propio para equilibrar la acción desmesurada y las tendencias opresivas de cualquier otro. Mientras dure la época del desarrollo será imposible que el cuerpo social establezca sobre la base de la unidad las relaciones recíprocas de sus órganos, porque siempre habrá alguno de ellos cuyo crecimiento se verifique con preferencia.

La época de la unidad está aún lejana, pero es preciso aproximarla, preparando su realización. Cuando existan en su completa organización los poderes sociales, formarán todos una verdadera representación social, eligiendo cada uno de ellos sus respectivos funcionarios: esta representación será diferente de todas las conocidas, porque su misión no consistirá en intervenir directa y continuamente en el movimiento de los órganos particulares, ni en darles la ley y la legislación, sino únicamente en velar para que guarden todas las relaciones de armonía y consigan el fin social que les ha cabido en suerte. Esta representación, lejos de excluir la de los órdenes particulares, se apoya en ella, y cuidando de los intere-

---

ses de la comunidad, no hará otra cosa que llenar en la sociedad las funciones que ejerce en el orden político el poder inspectivo ó conservador. Tal estado de unión representará á la humanidad y señalará su desarrollo como la única base y fin natural de la sociedad.

FIN DE LA PRIMERA PARTE.

# INDICE

DE LA

## PRIMERA PARTE

### NOCIONES PRELIMINARES

	PAG.
Artículo I.—Idea de la ley y su sanción.....	3
„ II.—Del derecho y su división .....	5
„ III.—Idea del derecho público.....	7
„ IV.—Fundamento del derecho constitucional.....	9
„ V.—División de este curso .....	10

### SECCION PRIMERA.

DE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO.

#### CAPITULO I.

NATURALEZA Y FIN DE LA SOCIEDAD.

Artículo I.—Naturaleza de la sociedad.....	11
„ II.—Fin de la sociedad .....	14
„ III.—Modo de realizar el fin social.....	17

#### CAPITULO II.

IDEA DEL ESTADO.

Artículo I.—Explicación del principio del derecho, su diferencia con la moral.....	22
„ II.—Establecimiento social del derecho .....	26
„ III.—Naturaleza y fin del Estado .....	27

## CAPITULO III.

## MEDIOS DE REALIZAR EL FIN DEL ESTADO.

Artículo I.—Idea general del poder.....	31
„ II.—Idea de la soberanía nacional.....	33
„ III.—Origen, fin y legitimidad del poder.....	38
„ IV.—División del poder político.....	39
„ V.—Su organización.....	43
„ VI.—Diferentes formas de gobierno.....	44
„ VII.—Constitución política.....	48

## SECCION SEGUNDA.

## DE LA ORGANIZACION Y EJERCICIO DE LOS PODERES POLITICOS.

## CAPITULO I.

## PODER LEGISLATIVO.

Artículo I.—Naturaleza y extensión del poder legislativo....	53
„ II.—Organización y división del poder legislativo....	54
„ III.—Debates y votación en las cámaras.....	62
„ IV.—Idea general de las atribuciones de las cámaras.	69
„ V.—Del ejecutivo considerado como tercera rama del poder legislativo.....	74

## CAPITULO II.

## PODER EJECUTIVO.

Artículo I.—Idea del poder ejecutivo.....	77
„ II.—Cómo debe constituirse la dirección del ejecutivo	78
„ III.—Atribuciones del jefe del ejecutivo.....	87
„ IV.—De la administración ó de los ministros y agentes del ejecutivo.....	89

## CAPITULO III.

## PODER JUDICIAL.

Artículo I.—Del poder judicial y de los varios sistemas que se adoptan para su organización.....	97
„ II.—Tribunales unipersonales.....	101
„ III.—Los procedimientos judiciales deben ser enteramente públicos.....	104
„ IV.—Modo de proceder en el juicio por jurados.....	107
„ V.—Independencia y responsabilidad del poder judicial.....	112

## CAPITULO IV.

## PODER ELECTORAL.

Artículo I.—Idea del poder electoral.....	114
„ II.—Varios grados de elección.....	114
„ III.—Cualidades que deben exigirse en los electores y en los elegibles.....	115
„ IV.—Elección de las cámaras legislativas.....	117
„ V.—Elección de los funcionarios del poder ejecutivo.....	123
„ VI.—Elección de los funcionarios del poder judicial.....	124
„ VII.—Principios generales sobre el modo de hacer las elecciones.....	124

## CAPITULO V.

## PODER INSPECTIVO Ó CONSERVADOR.

Artículo I.—Idea de este poder.....	127
„ II.—Su organización y ejercicio.....	127

## CAPITULO VI.

## PODER MUNICIPAL.

Artículo I.—Origen y fundamento de este poder.....	129
„ II.—De la constitución del poder municipal.....	130
„ III.—La existencia de este poder es necesaria.....	131
„ IV.—Su organización.....	135
„ V.—Atribuciones del poder municipal.....	137

---

## SECCION TERCERA.

### DERECHO PUBLICO DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES SOCIALES.

---

#### CAPITULO UNICO.

#### RELACION DEL ESTADO CON CADA UNA DE LAS INSTITUCIONES SOCIALES.

Artículo I.—Relaciones de la Iglesia y el Estado.....	142
„ II.—Relaciones de las instituciones científicas y el Estado.....	145
„ III.—Relaciones de la industria general y de sus instituciones con el Estado.....	149
„ IV.—Relaciones de las instituciones morales y el Estado.....	153
„ V.—De la unidad social.....	154