

Además, si el mayor número es la fuerza, el menor puede ser el derecho; si la mayoría es la voluntad predominante, la minoría puede ser la razón dirigente; si los más son el motor, los menos son el freno. Racional y experimentalmente es, pues, el de las minorías un principio que con la mayor fuerza lógica se deriva del mismo sistema representativo. Es un principio moderador de otro principio : juntos, constituyen una base de constitución; suprimido uno, el respetado es una causa desorganización.

---

## LECCIÓN XIV

**El Gobierno. — Noción vulgar. — Nociones negativas. — Noción positiva. — Funciones del Gobierno.**

Una de las nociones más erróneas en materia constitucional, y la más arraigada en el entendimiento público, es la que ha formado la idea que doctos é indoctos tienen del gobierno.

Según ella, gobierno es ejercicio del poder ejecutivo. Y como, prácticamente, el llamado poder ejecutivo es el poder por excelencia, el representante efectivo de la Soberanía, cuya fuerza maneja, cuya voluntad interpreta, cuyos recursos aplica á los varios objetos que excitan los intereses y ambiciones individuales, *Gobierno es la capacidad de hacer, en nombre de todos, lo que uno, asesorado por uno, ó dominado por varios, quiere, decide y resuelve.*

Aun para los mismos que diariamente concurren á

fortalecer esa noción errónea, tiene el gobierno un propósito menos arbitrario y más elevado, puesto que las críticas políticas del periodismo, del parlamento y de los partidos de opinión, tienden siempre á poner un óbice á las operaciones del ejecutivo, ora fundándose en las atribuciones enumeradas por la ley, ora en la correlación que mantiene en mutua dependencia á todas las funciones del Estado. Eso no obstante, la más sencilla noción práctica del gobierno representativo, noción según la cual el ejercicio de las funciones del Estado, legislativas, ejecutivas y judiciales, componen conjuntamente el gobierno, es generalmente tan ajena al pensar común, que apenas se logra imbuirla en las discusiones doctrinales. Por funesto que sea ese error, está fundado en un motivo racional: las funciones ejecutivas son tan extensas, abarcan tantas ramas de la administración pública, y por medio de ella, tantos intereses sociales é individuales, que se incurre involuntariamente en la falacia de tomar la parte por el todo. Mas por lo mismo que el motivo del error es racional, urge combatirlo, y el único modo de hacerlo con fruto, aunque éste sea muy lento, es infundir tenazmente la idea exacta de gobierno, patentizando en las funciones electorales, legislativas, ejecutivas y judiciales del Estado, la misma necesaria correlación que fundamentalmente existe en las manifestaciones del poder social.

Cuando esto se haya conseguido, y se vea en el gobierno un conjunto de funciones de poder que se necesitan las unas á las otras y que, reunidas, componen la actividad directiva de la Sociedad, se habrá hecho más lógica la noción práctica: pero no se tendrá todavía la noción científica.

Para llegar á ella conviene examinar algunas nociones negativas, que penetran un poco más en el fondo de la noción exacta de gobierno, pero que no la abarcan por completo.

Si queremos caracterizarlo por su origen jurídico, de modo que neguemos autoridad fundamental á los gobiernos de hecho, podemos definir: *Gobierno es ejercicio de poder fundado en derecho.*

Si queremos caracterizarlo por su objeto, definiremos: *Gobierno es ejercicio de poder para contribuir al fin ó propósito de la Sociedad.*

Si queremos caracterizarlo por sus medios necesarios, de modo que distingamos de toda otra forma de gobierno la del representativo, diremos: *Gobierno es representación de soberanía por delegación y elección expresas.*

En esas tres definiciones, parcialmente exactas todas tres, pero todas tres incompletas, se amplía un poco más la noción de gobierno que extravía al vulgo, puesto que, en los tres casos, no ceñimos las funciones del gobierno á la acción exclusiva ó predominante de lo que llamamos poder ejecutivo, y sobrentendemos que el ejercicio del poder ó la representación de soberanía corresponde á cuantas funciones reclame esa representación ó ese ejercicio. Mas no por eso se nos da la noción exacta.

Para tenerla, debemos, en primer lugar, conocer con puntualidad la naturaleza misma del gobierno; y en segundo lugar, definirlo según su principio, medio y fin.

El gobierno es un mero recurso de necesidad á que los hombres no apelarían jamás, si cada uno de ellos

fuera, hubiera sido y pudiera siempre ser capaz de regirse á sí mismo con estricta sumisión á las leyes de su naturaleza racional. Entonces, el *self-government*, ó absoluta autonomía individual, haría inútil la institución del gobierno, porque ningún régimen artificial tendría la fuerza disciplinaria y directiva que daría á cada asociado la íntima ley de su naturaleza y su destino. Mas como la interpretación de esta ley por cada hombre tiende á producir en el orden social un resultado semejante al que produciría en el orden físico la llamada fuerza centrífuga, si funcionara sola, ha habido necesidad de subordinar aquella tendencia disociadora á una tendencia mas armónica, la autonomía social, el gobierno interno de cada cual por cada cual, al gobierno externo de todos por todos.

En esencia, pues, *Gobierno es la satisfacción de aquella necesidad natural, efectiva y permanente, que la Sociedad tiene de subordinar á la ley general de su existencia, la parcial de cada uno de los asociados.*

Ahora, como subordinar es someter á un orden, y orden es la relación natural entre causas y efectos, principios y consecuencias, agentes y actos, la subordinación de los integrantes de la Sociedad no puede ser efectiva, mientras no dé por resultado un orden. Para que lo establezca, se instituye el gobierno. Por tanto, en la naturaleza de esta institución, el orden entra como condición esencial. Ó en otros términos : el gobierno, todo gobierno general ó parcial, de toda la Sociedad ó de alguna de sus partes, se instituye con la condición de que coadyuve al orden. Pero al orden natural que resulta de la subordinación de lo inferior á lo superior, de las partes al todo, de los

órganos al organismo que componen, no al orden falaz que resulta de la presión y del ejercicio de la fuerza.

Ahora bien, ese orden natural, fundado como está en la correspondencia de los varios componentes sociales entre sí y de todos con el compuesto, reclama para componentes y compuesto la suma de libertad que es necesaria al todo y á las partes, si la subordinación que los relaciona ha de estar fundada en el derecho y no en la fuerza. Si, pues, la libertad es una condición del orden, y el orden es condición esencial del gobierno, la noción de gobierno conlleva la de libertad y orden, y todo gobierno ha de dar por resultado orden y libertad, ó no corresponde á la necesidad que satisface ni á la noción racional en que se funda.

Siendo esenciales á la institución del gobierno la libertad y el orden; siéndole también esencial el uso ó ejercicio de las funciones del poder social si el gobierno ha de establecer la subordinación de los órganos al organismo; siendo necesario que las funciones del poder sean delegadas por el soberano; siendo no menos necesario que la delegación se verifique expresamente por medio de elección, ya de la naturaleza, ya del hombre, la realización de su propio fin ó condiciones esenciales, tenemos la noción positiva de gobierno, y podemos decir que *Gobierno es el ejercicio legal de las funciones del poder soberano, mediante elección y delegación, con objeto de favorecer la satisfacción de las necesidades sociales, y con el fin de establecer la libertad jurídica y el orden jurídico.* Suprimiendo los términos complementarios, abreviaremos la definición, diciendo

*que el Gobierno es ejercicio de poder delegado, con el fin de favorecer el orden económico y jurídico.*

Aún no será completa esa noción, si nos desentendemos de las que ya hemos formado de la Sociedad, como reunión de organismos, y del Estado, como reunión de instituciones, porque referiríamos la idea de gobierno al régimen exclusivo de la nación, cuando la verdad es que se aplica al conjunto de funciones del poder en cada uno de los órganos de la Sociedad. La institución es la misma para la nación, para la provincia, para el municipio; la diferencia consiste en la gradación de las funciones, de menos extensas á más extensas, según también la gradación de los organismos á que se aplica. Así, las del gobierno municipal son menos extensas que las del gobierno provincial, y las de éste lo son menos que las del gobierno general.

Pero ¿qué funciones son las del gobierno? Las mismas del poder, nos sería lícito decir para abreviar; porque, en efecto, las funciones electoral, legislativa, ejecutiva y judicial son las que en conjunto constituyen el gobierno de cada uno de los organismos de la Sociedad. Mas como, por una parte, este es el lugar propio de esa investigación; y como, por otra parte, el estudio subsiguiente de las llamadas atribuciones del poder se simplificará con el examen que ahora hagamos, procedemos á hacerlo.

Propiamente hablando, el gobierno no realiza funciones, puesto que ha sido expresamente instituido para promover, ó más bien, para favorecer las funciones del organismo social á que se aplica. Sin embargo, como practica una porción de operaciones, que á veces se confunden con el verdadero funcionar de la

Sociedad, sobre todo, cuando ésta es demasiado inerte para impedir que el Estado la subrogue, nos conformaremos con el vocablo usual.

Funcionar, en el caso de una institución como en el de un organismo, es efectuar el conjunto de acciones ú operaciones que un órgano ó aparato ha de hacer para concurrir al objeto ó fin general del organismo, ya sea éste natural, ya artificial. Ese conjunto de operaciones sería inútil si no correspondiera á necesidades tan determinadas y de tal modo definidas, que no puedan confundirse. La fijación de esas necesidades es, por tanto, un acto previo en la indagación que hacemos, puesto que, para saber cómo ha de operar la institución del gobierno, debemos antes saber qué necesidades sociales satisface. Desde luego, descartemos las necesidades sociales que no puede ni debe satisfacer, que de ningún modo debe la Sociedad consentir que el gobierno satisfaga. Esas necesidades son todas aquellas para las cuales tiene órganos naturales la Sociedad. Así, en la esfera económica ó fisiológica de la Sociedad, ésta no debe consentir que el gobierno le organice su trabajo de producción, de distribución y de consumo, ni que coarte con leyes positivas la ley natural de la oferta y el pedido, ni que violente con proporciones arbitrarias la base natural de los impuestos, ni que falsée con un orden económico artificial, el orden natural que resulta del libre ejercicio de las fuerzas económicas de la asociación. Así, en el orden moral ó psicológico, la Sociedad no debe consentir que el gobierno le dé un dogma, una Iglesia, una disciplina, una ley moral. Así, en el orden intelectual ó cultural, la Sociedad no debe consentir que el gobierno

le dé una ciencia, un arte, un régimen de su razón y de su sensibilidad.

Á todas esas necesidades puede coadyuvar, y á algunas de ellas debe coadyuvar el gobierno, ya con sus leyes, ya con sus actos, ya con sus juicios. Pero funcionar para satisfacer por la Sociedad esas necesidades, tanto es como substituir el organismo natural con la institución artificial, la vida con el artificio, la Sociedad con el Estado.

No son las necesidades que el individuo siente como entidad individual y que la Sociedad satisface en cuanto manifestación universal de la naturaleza humana, las que motivan el funcionar del Estado ó instituyen el operar de los varios órganos del gobierno. La Sociedad que no satisfaga por sí misma sus propias necesidades fisiológicas é intelectuales, ó vive sujeta á continuas convulsiones, ó vive condenada á temprana degeneración.

Las necesidades que las funciones del gobierno están llamadas á satisfacer son aquellas para las cuales la naturaleza no ha proveído órganos adecuados y para las cuales concibió el hombre las instituciones del Estado. Éste, recordémoslo, es un conjunto de medios orgánicos que se aplican á los organismos naturales de la Sociedad con el objeto de articularlos entre sí, subordinando el movimiento y la vida de las partes á la actividad y á la existencia del todo que componen. Las necesidades que el Estado puede y tiene el destino de satisfacer, no son constitucionales, son *institucionales*; es decir, no corresponden á la constitución ó modo connatural de ser la Sociedad, sino á los medios artificiales de que el hombre ha tenido que valerse para

ligar las varias entidades, individuo, municipio, región, nación, que, en virtud de sus fines particulares de existencia, tenderían por naturaleza á disociarse.

Así como las necesidades fisiológicas ó constitucionales, que en definitiva no son más que recursos de que se ha valido la naturaleza para obtener el resultado de la vida, son tantas cuantos son esos recursos de la naturaleza, así las necesidades institucionales son tantas cuantos los recursos ingeniados por el hombre para realizar el fin de mantener ligados los organismos sociales que se han formado por la ley natural de sociabilidad, pero que propenden á vivir de sí mismos y en sí mismos. Ingeniados, decimos, no porque el hombre los haya tomado de su propio ingenio, sino porque ha sabido buscarlos y encontrarlos en la naturaleza misma de la Sociedad. Así, descubriendo en ella la fuerza del derecho, recurrió á él para ligar los organismos desligados; y descubriendo en el poder el principio complementario del derecho, recurrió á él para conservar unidas las partes que había logrado unir. Analizando las funciones del poder, y encontrando en el derecho el elemento de equidad que requiere el poder para ser legítimo, de los propios recursos del derecho se valió para lograr que las funciones del poder correspondieran á necesidades del derecho.

Ahora bien: como todas y cada una de las instituciones del Estado, á saber : gobierno del municipio, gobierno de la provincia, gobierno de la nación, son otras tantas instituciones de derecho que rigen cada uno de esos organismos con el fin de relacionarlos de un modo orgánico; y como, para establecer esa relación, había necesidad de dotar á cada uno de los componentes sociales

con la cantidad de poder que es indispensable para que cada uno de ellos realice su destino particular, y todos juntos el destino común de la Sociedad, esa distribución de poder se presenta como la primera necesidad institucional; y cada uno de los recursos reconocidos como equitativos para esa distribución, se presenta como otra necesidad. Siendo cuatro los recursos á que, en la organización más científica del Estado se apela racionalmente, cuatro son las necesidades institucionales. Siendo la elección, la deliberación, la administración y la responsabilidad esos recursos, las necesidades que les corresponden son : necesidad de elegir para distribuir y transmitir las funciones del poder ; necesidad de deliberar para realizar la función de legislar ; necesidad de someterse á la ley y ejecutarla, para administrar los bienes materiales é inmateriales de la Sociedad ; necesidad de juzgar y de aplicar la ley, para establecer las responsabilidades.

Por ser tan afines las necesidades del Estado y las funciones del poder político, decíamos al principio que podría ser lícito, al tratar de fijar las funciones del gobierno, el referirse á las funciones del poder.

Mas como la homología cesa en el momento en que se trata de saber cómo han de verificarse esas funciones, y eso es lo que importa precisar, si se quiere completar la idea de la esencia ó naturaleza del gobierno con la idea de las operaciones que es destino suyo continuar, precisemos.

Dijimos que de las funciones del gobierno nos darían cuenta las necesidades que él deba satisfacer, y averiguamos cuáles son esas necesidades. De la indagación ha resultado que, estando ó debiendo estar en

perfecta correlación necesidades y funciones, el funcionar del gobierno está por naturaleza sometido á las necesidades para cuya satisfacción ha sido instituido. Y como esas necesidades, no obstante los cuatro aspectos con que se nos han presentado, se resumen en la necesidad de desarrollar y conservar el carácter jurídico del poder, puesto que las funciones de elegir, legislar, ejecutar y aplicar la ley tienen conjuntamente el mismo objeto, y ese objeto es la necesidad que el todo social tiene de representantes de su derecho y su poder, es obvio que esos representantes habrán de gobernar ó funcionar de modo que, en primer lugar, hagan efectivas la manifestaciones todas del derecho, y en segundo lugar, dejen hacer á la Sociedad cuanto ella crea conducente al cumplimiento de su destino. Por tanto, las funciones del gobierno son positivas y negativas. Con las positivas, el gobierno satisface necesidades del Estado; con las negativas, deja satisfacer ó auxilia la satisfacción de las necesidades sociales. Para justificar su intervención en la dirección de la sociedad jurídica, el Estado necesita asegurar, dentro y fuera de los límites geográficos, el derecho individual y nacional, la personalidad individual y colectiva, los derechos del trabajo en todas sus manifestaciones, la propiedad en todos sus caracteres, la igualdad en su aspecto jurídico, la justicia en sus atributos legales, y ese es el modo positivo de funcionar el gobierno. La Sociedad vive física, moral, intelectual, afectivamente, y el modo negativo de funcionar el gobierno es no ponerle obstáculos en su vida, y auxiliarla en su desarrollo cada vez que ella no pueda desenvolverse por sí misma.

---