

XII

Resumen: Desarrollo constitucional y administrativo.

1.352. CONTINUIDAD DEL DESARROLLO.—
Desde las primeras horas de la historia hasta hoy, la ley de coherencia y de continuidad en el desarrollo político, no ha experimentado interrupciones serias. La voluntad del hombre en todos los períodos ó fases del gran proceso político del mundo, ha tenido su parte en lo relativo á la formación de las instituciones; pero nunca ha estado en su poder proceder por saltos; se ha limitado á adaptar, sin inventar jamás por entero. Las instituciones, como la moral, como todas las demás formas de la vida y de la conducta, han tenido que sujetarse al desarrollo que entrañan las formaciones, casi imperceptibles, de las costumbres. Los monarcas más absolutos han tenido que tomar en cuenta los hábitos, observar las tradiciones y respetar los prejuicios de sus súbditos; los reformadores más ardientes han debido advertir que, de empeñarse en ir más de prisa que las masas perezosas, perdían su poder. La

revolución ha sido siempre seguida de una reacción, por una vuelta hacia un punto situado más atrás, acaso, de aquel á donde hubiera conducido el movimiento político normal. El desarrollo político no quiere ser forzado, y las instituciones se desenvuelven tan lentamente como las relaciones sociales; han cambiado, no al compás de la teoría, sino al de las circunstancias.

1.353. ORDEN QUE SE DESCUBRE EN EL DESENVOLVIMIENTO INSTITUCIONAL. — No es, claro está, de una perfecta uniformidad: las instituciones, como las razas en las cuales se han desenvuelto, han cambiado infinitamente en relación con su medio circundante. El clima, la guerra, la situación geográfica han influido sobre ellas: el infinito cambiar del pensamiento humano, las infinitas variedades del carácter humano, se han reflejado en ellas. Pero las grandes fases del desenvolvimiento se han sostenido claramente y casi libres de irregularidades considerables. Vistas desde lo alto á grandes distancias en la historia, las líneas de avance parecen singularmente rectas.

1.354. MARCHA DEL DESENVOLVIMIENTO EN EL MUNDO ANTIGUO.— Si el lazo del parentesco se ofrece al principio con claridad incontestable, muchos son los siglos que han debido transcurrir, antes de que aquél llegara á precisarse en la familia. Cuando ésta acabó por ser sumergida en el elemento más amplio de las comunidades, subsistió una solidaridad análoga en cierto modo al parentesco, pero, en realidad, la noción de éste no era ya la única causa, y la ley había comenzado á revestir un carácter público, apoyándose en la sanción del conjunto, más bien que en la de una sola personalidad suprema. El parentesco se encuentra también en el carácter hereditario de la monarquía; pero el rey fué más el representante de la comunidad que el amo. Desenvol-

viéndose la comunidad, se convirtió en el Estado-ciudad, y los pueblos antiguos no pasaron de ahí. En Roma y en los grandes Estados-ciudades de Grecia, la concepción de la *ciudadanía* substituía á la del parentesco. Virtualmente, el Estado llegó á personalizarse según las ideas de los tiempos. Fué el centro de los afectos cívicos, el objeto de las virtudes todas de los ciudadanos. Los funcionarios públicos no gobernaban en su propio nombre, sino en el del Estado. Alrededor de Roma constituyóse un gran imperio; pero era el imperio *de Roma*; el mundo había caído en manos de una ciudad, y la única ciudadanía que Caracalla podía otorgar era la de Roma. Ese Estado-ciudad fué la última palabra del antiguo mundo en política.

1.355. EL SISTEMA FEUDAL Y EL MONARCA MODERNO.— Cuando los germanos caen sobre Europa, encontramos el Estado bajo un nuevo aspecto. Las naciones están en armas y el ejército es el Estado. Los jefes del ejército son el nuevo orden de reyes. El ejército se estableció en las tierras de los antiguos dominios de Roma, y esta tenencia militar es la que engendró lo que hemos aprendido á llamar sistema feudal. Este sistema, luego que alcanzó un grado de mayor perfección, en comarcas como Francia y Alemania, dió origen á una tercera especie de parentesco; entonces tenemos el rey que *posee*, es propietario de su reino como señor supremo feudal; el rey, luego de absorber los feudos unos tras de otros, acabó por poseer su reino por un título perfectamente legal; el rey se hace propietario del reino. El es quien llega á ser la única fuente de la ley y de la justicia, él es quien en nuestros días otorga, bondadoso, gracias y derechos y Constituciones á su pueblo.

1.356. LO QUE HACE INGLATERRA.— Allí donde el sistema feudal no produjo todos sus resultados, como

en Inglaterra, donde las propiedades libres no desaparecieron por entero, donde el rey no posee sólo en calidad de soberano, sino teóricamente y no en realidad, donde el selfgovernment local conserva raíces duraderas en las costumbres nacionales, el desenvolvimiento político toma otra dirección. Bajo una ú otra forma, allí la libertad política continúa perteneciendo al pueblo, y el poder popular es el que hace que esa libertad se amplíe, el que al fin crea el Estado constitucional, la monarquía limitada, la nación libre gobernándose á sí misma. Del feudo salió la monarquía, de la tendencia libre y del selfgovernment local, surgió el Estado constitucional, de éste provino este gran desenvolvimiento político de la nación libre organizada, autoconsciente, que se dirige á sí propia, con sus grandes órganos de representación popular, y sus garantías constitucionales, de libertad.

1.357. LOS ROMANOS Y LOS INGLESES.—En la historia general del desenvolvimiento de Europa, hay dos naciones que tienen un valor preeminente por su capacidad política: la nación romana, que unió todo el mundo antiguo bajo un gran sistema orgánico de gobierno, y que además dió al mundo moderno los fundamentos de su sistema jurídico, y la nación inglesa, que dió vida á América, «que ha cubierto la superficie del globo con sus posesiones y puestos militares», y de la cual todas las grandes naciones de nuestro tiempo han tomado mucho de su pensamiento político y más de sus prácticas políticas. Y lo más notable es, que esas dos naciones se parecen muchísimo, no sólo por las particularidades mentales que constituyen el elemento capital de su fuerza política, sino también por las fundaciones institucionales que sucesivamente han creado para la acción política.

1.358. SEMEJANZA ENTRE LAS DOS NACIONES IMPERIALES.—Ambas han sido más hábiles al crear y desenvolver sus instituciones que al aplicarlas; ambas han forjado su filosofía como inducida «de la lucha»; ninguna ha sentido la curiosidad de examinar la causa de sus éxitos, ni trabajado para sacar todas las lógicas consecuencias en la práctica. Sobre todo, ninguna de las dos ha soportado el que se lleven al extremo sus métodos políticos. Lentamente, y sin dar excesivo valor á las teorías de gobierno, una y otra hacen de la transacción su método, y de la adaptación su procedimiento habitual. Su lógica, su imaginación, su modo de proceder puede ser considerado como el propio de gentes lentas, prácticas, poco precipitadas y poco arriesgadas. La revolución jamás entró en sus cálculos; rara vez han acometido una modificación deliberadamente. Si las viejas instituciones deben perecer, deben perecer según el sistema romano é inglés: por decadencia, por desuso, no por destrucción reflexiva; si las nuevas instituciones deben construirse, deben serlo ingiriéndolas en las antiguas, de suerte que puedan parecer como parte de ellas y adquirir aquella savia vital que entraña la vieja costumbre. Del propio modo que el Senado romano, que comenzó siendo el principal poder del Estado, llegó al fin á ejercer solo las prerrogativas que el pueblo y sus representantes le permitieron conservar, así, la Cámara de los lores inglesa empezó siendo el único asociado del rey para la tarea legislativa, y llegó á verse reducida á tener una parte subordinada que ejerce en virtud de una especie de tolerancia, y todo ello sin un movimiento de rebelión premeditado. Á la manera que el poder consular en Roma disminuyó lentamente de importancia, pasando sus restos á los funcionarios plebeyos, el poder real en Inglaterra ha pasado

pieza por pieza á manos de los ministros, representantes del pueblo. El método político todo de los dos pueblos es el mismo: las transformaciones son graduales, templadas por transacciones y por la discreción, retardadas ó contenidas por hábitos persistentes, y que sólo bajo la presión más extraordinaria se han apresurado merced á una revolución positiva.

1.359. INICIATIVA POPULAR EN ROMA Y EN INGLATERRA.—Indudablemente, muchas de esas analogías de temperamento y de método, se deben al hecho de que en Roma y en Inglaterra, la nación, y no sólo una clase gobernante, ha sido la que impulsó los cambios políticos. El poder motor ha sido en ambas la iniciativa popular; el proceso del cambio ha sido obra de elaboración legislativa, construyéndose poco á poco lo que la opinión general reclamaba. En ambas partes las medidas se han preparado merced á la previa aceptación general, y la acción popular, donde quiera que la costumbre pide que el pueblo actúe, ha tenido siempre un carácter conservador. Una legislación de un rey puede ser rápida, consistente, completa; una legislación elaborada por una nación no puede ser así, porque se imagina y hace pieza por pieza, se lucha. Los plebeyos en Roma consiguieron palmo á palmo la conquista de los privilegios; el pueblo inglés obtuvo, gracias á los esfuerzos largo tiempo sostenidos, el derecho de intervención que deseaba ejercer, habiendo tenido todos que avanzar lenta y penosamente y contentarse con adquirir pieza por pieza de cada vez, el poder que ambicionaban.

1.360. CAMBIO DE SISTEMA EN ROMA BAJO EL IMPERIO.—Después del establecimiento completo de la forma imperialista de gobierno, Roma perdió los hábitos conservadores de su período republicano. Los métodos del primer emperador fueron lentos y prudentes en el

más alto grado: Augusto evitaba todo lo que podía recordar el poder imperial. Cuidadosamente mirado con el sentimiento y el espíritu republicanos, que sabía persistían todavía, acumuló sobre sí todos los cargos republicanos, proclamando muy alto que no los ejercía sino durante ciertos períodos—períodos alargados luego por toda su vida—y porque el Senado y el pueblo le habían confiado libremente los antiguos cargos del self-government. Pero los emperadores posteriores no se cuidaron tanto de las ideas del pueblo; su poder lo detentaban abiertamente, descaradamente, á veces hasta licenciosamente. Con tales cambios en la naturaleza del gobierno, produjéronse además modificaciones radicales en los métodos políticos, tal como la creación obstinada de nuevos cargos desconocidos en la costumbre romana, la violación de los antiguos hábitos, sagrados según la práctica inmemorial; en suma, los procedimientos propios del poder arbitrario. Y así, lo que Roma ganaba en disciplina, en poder militar, lo perdía en capacidad política. Porque esta capacidad de organización política, que caracteriza también á romanos é ingleses, va evidente é inseparablemente unida á la iniciativa popular, á la dirección de la nación por sí, al self-government (1).

1.361. CONTRASTE FUNDAMENTAL ENTRE EL MÉTODO POLÍTICO INGLÉS Y EL ROMANO.—El contraste más fuerte entre ingleses y romanos está en una diferencia vital y profunda en la organización política. Lo que hemos dicho de la acción nacional de los dos pueblos, del influjo lento conservador del pueblo en su con-

(1) El estudiante debe ver al detalle esas analogías entre Roma é Inglaterra; aquí sólo podemos señalar rápidamente las líneas generales de la comparación.

junto, sobre la organización y efectucción de la política, debe interpretarse en sentidos diferentes en ambos casos. Fué verdad para los romanos durante el período republicano, y mientras el pueblo pudo tomar parte directamente en los negocios. Los teutones introdujeron particularmente en Inglaterra el principio de *representación*, mediante la organización de asambleas representativas, que permitían al pueblo diseminado en vastos territorios, obrar mediante hombres de confianza por él elegidos para hablar y actuar en su lugar, con lo cual la organización podía extenderse sin perder su vitalidad. Los romanos no conocían estos métodos. Sólo el pueblo de la ciudad de Roma tenía parte en la legislación romana, porque el romano no había concebido el modo de actuar, por una delegación del poder legislativo, en una parte del pueblo. La acción igual y concertada de poblaciones dispersas, mediante el instrumento de la representación, fué desconocida para el mundo antiguo. El tribunal de condado con su juez y sus cuatro hombres escogidos de cada *township*, el Parlamento con sus caballeros del condado y sus burgueses de las ciudades, instrumentos tan familiares á todos, ahora que el mundo ha seguido la escuela de los ingleses en política, fueron durante largo tiempo peculiares de Inglaterra en sus mejores caracteres. Eran el fruto particular de la organización política germana, allí donde tal organización se había desenvuelto fuera del influjo romano, en Inglaterra, y no en el continente, en el cual todas las regiones habían experimentado de alguna manera la acción de Roma. Roma no había tenido ningún medio semejante de hacer cooperar de una manera activa en la política, en una unión viva á sus vastas poblaciones. He ahí por qué á medida que sus conquistas se extendían, su sistema de gobierno se ha-

cía más centralizado y más autocrático. Los ingleses pudieron unir sus poblaciones, por considerables que fueran, mediante las asambleas representativas; en cambio los romanos, que no conocían medio alguno de hacer participar á poblaciones dispersas en el gobierno central, que no conocían más asambleas populares que aquellas en las cuales estaban presentes y votaban todos los ciudadanos, no podían contener su inmenso imperio sino por la fuerza militar y por la severa disciplina de la subordinación oficial.

1.362. EL DESENVOLVIMIENTO DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS.—Acaso el rasgo más distintivo de la política moderna, comparada con la antigua sea la diferencia entre la esfera, el modo y los instrumentos de legislación actuales, y el carácter y métodos de legislación entre las naciones clásicas. Los cuerpos legislativos representativos figuran entre las instituciones comunes del mundo político, que nosotros conocemos; pero jamás asamblea semejante fué soñada por ningún político antiguo, griego ó bárbaro. Todo ciudadano, ó tomaba parte directa en la legislación, ó no tomaba ninguna. Así, Aristóteles creía que no podía haber un Estado libre con un territorio extenso ó una población bastante diseminada, para impedir que todos asistieran á las asambleas. Pero lo que los griegos y romanos no conocían, lo conocían los germanos desde hacía tiempo; la representación es uno de los medios más corrientes de su política nativa, y de ellos la ha recibido el mundo moderno.

1.363. Nuestra primitiva historia colonial proporciona, por lo menos, dos ejemplos muy curiosos de una transición de las asambleas primarias á representativas. La primitiva legislatura de Maryland era una asamblea primaria, compuesta por todos los hombres libres de la colonia; á la asamblea siguiente, algunos

fueron autorizados á enviar mandatarios, y antes de que la representación fuese finalmente establecida, se dió la singular anomalía de un cuerpo en parte representativo y en parte primario, pues todo hombre libre podía asistir en persona (Doyle, I, pág. 287-290). El otro ejemplo lo encontramos en la historia de Rhode-Island, cuyos ciudadanos, por algún tiempo, insistieron en reunirse en Newport en asamblea primaria, para elegir las personas que habían de representarles en la legislatura colonial, y así comenzaban todos juntos el período de sesiones, según las palabras de Mr. Foster, y luego dejaban á la legislatura «que continuase sola el resto del tiempo». (W. E. Foster, *Town Governm. in Rhode Island*, p. 26.)

1.364. LOS PODERES DE UN REPRESENTANTE.—Mas sólo los tiempos modernos son, los que han establecido la teoría de los poderes de un representante. La tendencia, dominante en todos los pueblos que tienen vigor político y confianza en su fuerza y se gobiernan á sí propios, se ha enderezado á reducir á sus representantes al papel y á las funciones de meros delegados, obligados á actuar, no bajo la simple dirección de su propio juicio, sino según las instrucciones de sus comitentes. En los últimos tiempos, sin embargo, se ha venido á formar una concepción diferente y mejor del representante, y se ha reclamado para él el privilegio de seguir su propio juicio sobre los asuntos públicos, y actuar no como un mero procurador, sino más bien como el que sustituye plenamente á sus representados.

1.365. OBJETO DE LA LEGISLACIÓN MODERNA.—La cuestión es de la mayor importancia, á causa de la extraordinaria esfera de acción de la legislación, en los Estados modernos, y de la extrema complejidad de todas las cuestiones á que hoy se refiere. Hubo un tiempo, en la infancia de los cuerpos representativos nacionales, en que los representantes del pueblo, sólo eran

llamados para dar ó negar su aprobación á las leyes preparadas por su rey ó por una clase privilegiada del Estado; pero ese tiempo ya pasó. Los representantes modernos tienen que juzgar las más graves cuestiones de gobierno, y tienen que formar juicio sobre ellas para iniciar la política. Deben determinar todos los planes difíciles, presidir todas las reformas importantes, proveer á todas las necesidades pasajeras del Estado. Todo el poder motor del gobierno reside en ellos. Así es su tarea tan complicada como la de gobernar, y la tarea de gobernar es tan compleja, como las fuerzas económicas y sociales cuya marcha el gobierno debe presidir. La legislación ahora, se mueve con una libertad y en una esfera completamente desconocidas de los legisladores antiguos; no tiene que atender tan sólo á la necesidad de pequeños Estados-ciudades, sino á las de grandes naciones, que cuentan sus habitantes por docenas de millones. Si el representante es un mero delegado, los intereses locales deben chocar y entronizarse en la legislación, destruyendo toda unidad y consistencia en la política; si, por el contrario, el representante no es un mero delegado, sino un miembro, con plenos poderes, del gobierno central, se puede dar cohesión, consistencia y poder de autodirección á todos los movimientos nacionales.

1.366. ELABORACIÓN, EJECUCIÓN É INTERPRETACIÓN DE LA LEY.—La cuestión del lugar, carácter y funciones de la legislación es, en nuestros días, una cuestión muy diferente de aquellas que interesaban al político antiguo. La separación de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, es un desenvolvimiento político internacional moderno, y así tenemos que zanjar, en lo relativo á la integración de estas tres funciones, cuestiones que no se podían presentar en ningún Estado anti-

guo. En los tiempos primitivos, cuando la familia era el Estado; en los días posteriores, cuando la organización política, aunque apartándose de la jurisdicción omnipotente del padre de familia, descansaba todavía sobre el parentesco; más tarde aún, cuando las formas de gobierno herederas de esas primitivas concepciones persistían, todas las funciones de gobierno pertenecían á una sola individualidad, ó á un solo cuerpo colectivo, á un rey padre, ó á una asamblea de ancianos. Aun en los Estados libres, tan avanzados como Atenas, es imposible señalar completa y exactamente una diferencia esencial en el carácter de las atribuciones diversas del juez, del funcionario ejecutivo y del legislador. Eso de considerar que las funciones de gobierno deben ser separadas según una clasificación cuidada, es una creencia muy moderna. La asamblea antigua hacía leyes, elegía funcionarios, juzgaba á los que faltaban á las leyes, y, sin embargo, no creía con ello incurrir en ninguna incongruencia. Era esto en los días en que á nadie sorprendía semejante confusión de poderes.

1.367. Y, sin embargo, los políticos modernos se sorprenden ante confusiones semejantes. Encuentran natural insistir en que toda Constitución, debe separar los tres «departamentos» del gobierno, y en que éstos deben en su sentido real ser independientes entre sí, de suerte que si uno cae en un error, pueden los otros dos negarle su concurso. En ninguno de nuestros sistemas cultos puede el legislador forzar al juez, ni el juez entrometerse en los privilegios del legislador, ni juez ni legislador ejercer una intervención injusta, en la acción del funcionario ejecutivo.

1.368. CARTAS Y CONSTITUCIONES.—Esta división de poderes, en ramas distintos de gobierno, ha sido muy grandemente desarrollada y amplificada por las Consti-

tuciones escritas, tan características de la práctica política moderna. Estas Constituciones no tienen todas la misma historia, y difieren tanto por sus caracteres como por sus orígenes, pero en todos los casos dan una acción definida á los órganos y procedimientos de gobierno, que ponen de relieve cuáles son los puntos sa-ientes del desenvolvimiento político moderno. Nuestras propias Constituciones, como hemos visto (1.062), han tenido por origen las concesiones de la Corona de Inglaterra, substituídas, después de la guerra de la Independencia, por las concesiones del pueblo. Reales en su origen, son ahora Cartas nacionales, y se deben á la colaboración del pueblo mismo, estando firmemente cimentadas en la directa y explícita sanción. Las Constituciones de Suiza tienen un carácter análogo: proceden del pueblo, y descansan en todos sus puntos de un modo continuo, en la voluntad libre del pueblo.

1.369. En Francia, por el contrario, el pueblo no tiene todavía ninguna participación directa, en la elaboración de la Constitución. Las Constituciones francesas han sido siempre hechas y adoptadas por asambleas constituyentes: en ningún momento el pueblo ha tenido que expresar directamente su opinión, ni aun luego de haber sido elaborada la Constitución. Su adopción, como su elaboración, se debe á la asamblea constituyente tan sólo: es dada al pueblo y no aceptada por él. La Constitución actual de la República ha sido hecha y adoptada por una asamblea que no podía probar su derecho incontestable á obrar como una asamblea constituyente (396).

1.370. CREACIÓN Ó CONFIRMACIÓN DE LIBERTADES POR LA CONSTITUCIÓN. — El procedimiento éste de dar una Constitución al pueblo, por una asamblea de su propia elección, puede ser considerado como intermedio

entre el nuestro ó la práctica suiza, de un lado, y de otro la práctica de los Estados monárquicos de Europa, cuyas Constituciones han sido otorgadas por los monarcas á su pueblo. En muchos casos, esas Constituciones han sido arrancadas á monarcas recalcitrantes, como la Magna Carta lo fué por los barones á Juan; pero ya hayan sido creadas por la fuerza de la revolución, como en tantos Estados en 1848 (v. 490), ya otorgadas con más ó menos agrado, como en Prusia (490), siempre han revestido la forma de derechos concedidos por el soberano; no han confirmado, sino *creado*, libertades y privilegios.

1.371. Nuestras Cartas y Constituciones, por el contrario, no han sido sino más que la consignación formal de los derechos é inmunidades, que los ingleses habían logrado, independientemente de toda concesión ó favor real. Los actos del Parlamento, sobre las cuales descansan los gobiernos de las colonias inglesas como Canadá y Australia, se limitan, dejando á un lado la cuestión de la organización de su gobierno, á extender á los colonos los privilegios inmemoriales de los ingleses en Inglaterra. Del propio modo, nuestras Cartas coloniales, fuera de las disposiciones que comprendan respecto de los gobernadores, tribunales y legislaturas, se han limitado á consagrar los derechos usuales de los ingleses libres. Nuestras Constituciones han formulado nuestros progresos políticos, pero los progresos eran anteriores. Las Constituciones europeas, de otro lado, han creado en su mayor parte los derechos é inmunidades, así como las instituciones populares que comprenden; instituyen reformas, en lugar de limitarse á confirmarlas y cristalizarlas.

1.372. EL MODERNO ESTADO FEDERAL: CONTRASTE CON LAS CONFEDERACIONES. —En parte alguna del des-

envolvimiento político moderno, han desempeñado las Constituciones escritas un papel más importante y más indispensable, que en la expresión definida del equilibrio exacto de las instituciones y funciones, sobre las cuales descansa el cuidadosamente ajustado organismo del moderno Estado federal. El Estado federal que conocemos es una creación de la política moderna. En los tiempos antiguos, se ofrecen muchos ejemplos de confederaciones de Estados, pero no un Estado federal. Las meras confederaciones de los tiempos antiguos y modernos, aunque muy duraderas y de interesante historia, no han sido Estados, en el propio significado del término.

1.373. El ejemplo más importante de una confederación en los tiempos antiguos fué la célebre Liga Aquea (sec. 92). En los tiempos modernos tenemos la primitiva confederación suiza (sec. 633), las varias confederaciones germánicas (sec. 489-491) y nuestra propia confederación, de corta vida (1067.)

1.374. Estaban compuestas de Estados y su sola ley era un tratado. En tanto que las confederaciones carecían de poder soberano, la soberanía permanecía distribuída entre los Estados correspondientes. Sus miembros no se unían, se limitaban á entenderse, como iguales, y á actuar de concierto en lo referente á determinadas materias comunes.

1.375. El Estado federal moderno, por el contrario, es una personalidad particular y completa entre las naciones; no es una mera relación existente entre Estados, es un Estado. Usando dos expresiones alemanas, una confederación es un *Staatenbund* (una «Unión de Estados») meramente, y el Estado federal es un *Bundesstaat* («Estado unido»). Confederación y Estado federal, tienen de común la particularidad de que ambos

están constituidos por la asociación de comunidades distintas é independientes; pero en la confederación esas comunidades persisten como distintas é independientes, mientras que en el Estado federal se han fundido en un solo Estado, en una nación.

1.376. Bajo las dos formas, sin embargo, es posible constituir una asociación en las más favorables condiciones de ayuda y auxilio mutuos, de comunidades absolutamente diferentes en su carácter de vida local, y aunque sean de raza distinta, sin impedir á su individualidad y libertad desenvolverse, en el sentido de su propia vida particular. No cabe concebir nada más flexible que un sistema que une elementos franceses, alemanes é italianos, como hace la Constitución suiza.

1.377. CARACTERES DISTINTIVOS DEL ESTADO FEDERAL.—El Estado federal tiene, como contraste frente á una confederación, estos caracteres distintivos: *a)* El abandono permanente por parte de las comunidades que lo constituyen, del derecho de obrar independientemente unas de otras, en las materias que se refieren á los intereses comunes y, en su consecuencia, la fusión de esas comunidades, en lo que toca á las cuestiones dichas, en un solo Estado. Frente á los demás Estados han fundido su individualidad en un todo nacional; las líneas que los separan no existen para el exterior y sólo importan en lo interior. *b)* El Estado federal posee un cuerpo especial de leyes federales y una jurisprudencia especial federal, en la cual se expresa la autoridad nacional del Estado compuesto. No es una legislación aprobada por las comunidades constitutivas; en lo referente á la legislación federal no hay comunidades constitutivas. Es la expresión de la nueva comunidad: la Unión. *c)* Resulta una nueva concepción de la soberanía. Las funciones de la autoridad política están distribuidas. En ciertas esferas de acción, las autoridades de la Unión son las

llamadas á elaborar las leyes que forman el derecho supremo del país; en otras las comunidades constitutivas pueden obrar también con la plenitud de autonomía de Estados independientes. Las primeras son soberanas, presiden la Unión, y la amplitud de sus poderes está, en última instancia, determinada por ellas mismas; las segundas ejercen también un poder pleno, pero en una esfera más limitada. Sus poderes son independientes y autosuficientes; no les son otorgados por el gobierno de la Unión, ni pueden serles suprimidos por ella; tienen derechos originarios y los ejercen á voluntad.

1.378.—Todos los Estados federales modernos tienen constituciones escritas; pero la existencia de una constitución escrita, no es una característica del federalismo, es sólo una forma altamente útil; los delicados y coordinados derechos y funciones características del federalismo, deben ser cuidadosamente definidos; cada serie de autoridades debe tener su comisión bien delineada.

1.379.—No es cierto que el Estado federal, tal como está establecido, no sea un fenómeno puramente temporal de la política. Resulta de la historia de los Estados federales modernos—historia aún extremadamente corta—que la tendencia fuerte de semejante organización se inclina hacia el cambio del Estado federal en unitario. Luego que la Unión esté fuertemente establecida, no sólo en los intereses, sino en los afectos del pueblo, el movimiento parece orientarse en todos los casos hacia la consolidación.

1.380. PARALELOS Y CONTRASTES EN LA ORGANIZACIÓN.—Las diferencias más salientes que se advierten, comparando los modernos sistemas de gobierno, son diferencias, principalmente, de organización administrativa, y en las relaciones entre los Ejecutivos y las Legislaturas.

.381. INTEGRACIÓN ADMINISTRATIVA: RELACIÓN DE LOS MINISTROS CON EL JEFE DEL EJECUTIVO.—Uno de los puntos de interés y de importancia, relativos á los sistemas de administración, es el de la relación que los ministros de Estado tienen con el jefe del Ejecutivo. Naturalmente, gran parte de la consistencia y del éxito de la política depende de la presencia ó falta de una voluntad que guíe; si los ministros carecen de una jefatura real, están expuestos á no tener energía y á fracasar en la política si no forman verdadero cuerpo unido.

1.382. En nuestro sistema, los jefes de los departamentos están sometidos, al menos nominalmente, á unidad por su subordinación común al Presidente. Aunque son, como hemos visto—1.323,—más bien los colegas que los servidores del Presidente, su autoridad es siempre el último resorte y el decisivo; los secretarios tienen muy pocos poderes concedidos por el Congreso, y en el ejercicio de los cuales no estén más ó menos sometidos á la inspección ó intervención presidencial. El Presidente es en un sentido muy real el jefe del ejecutivo. En Francia é Inglaterra, por el contrario, el jefe nominal del ejecutivo no es su jefe real. Ni el Presidente ni el soberano, sino el primer ministro es quien tiene la voz decisiva en la administración y en la iniciativa política, y sólo el primer ministro es, por tanto, el que puede llevar tras sí á sus colegas. La jefatura del Presidente y del soberano es en una gran parte meramente formal, siendo real tan sólo en proporción al influjo que les haya concedido su posición interior ante los negocios. La influencia del primer ministro es la fuerza vital de integración. Quizá pueda afirmarse que sólo en Alemania, entre los Estados constitucionales, tenemos un ejemplo de un soberano que realmente guía y dirige la administración. La voluntad misma del em-

perador ó la del vicerregente canciller es el centro real y la fuente de la política, y los jefes de los departamentos son ministros de tal voluntad. Y así hay bajo semejante sistema un cuerpo y una cohesión administrativa como no existen en otros países. La objeción grave que puede hacérsele es que la absorción de tanta vitalidad por el jefe del Estado puede producir una disminución en la vida política de sus partes constitutivas, de sus grandes miembros constituyentes, del pueblo.

1.383. RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN COMO UN TODO, CON LOS MINISTROS COMO UN CUERPO.—Si-gue en importancia á la relación anterior la que ahora se indica. Hemos visto — 1.185, 1.206, 1.207 — que en la República—*Common wealths*—de nuestra Unión no hay en este sentido integración administrativa; que los funcionarios centrales de la administración no forman un cuerpo de intervención, sino tan sólo una especie de cuerpo superior. En nuestra organización federal, el Presidente es el jefe supremo, pues el Gabinete, como un cuerpo, no ejerce de ordinario ninguna intervención concertada en la administración tomada como un todo. Sus reuniones, como cuerpo, se contraen en su mayor parte á las cuestiones políticas; las administrativas son decididas separadamente por cada departamento, siendo la única autoridad central real en estas cuestiones la opinión del Presidente, y no el Consejo de sus ministros. Con respecto á los puntos de su política administrativa, cada departamento tiene su propia ley. En Inglaterra encontramos una intervención administrativa ejercida por el Gabinete no mucho más importante. Es, por ejemplo, necesaria una «nota de Tesorería» para distribuir de nuevo los asuntos entre los diversos departamentos, y tal distribución nueva es en general objeto de una inteligencia del Consejo de Ga-

binete. Pero aun en Inglaterra la intervención administrativa del Gabinete, es más bien el resultado de la responsabilidad política de éste que un esfuerzo consciente, para la integración administrativa por la constitución de un cuerpo encargado de ordenar, por procedimientos semijudiciales, las grandes líneas y, cuando es necesario, los detalles mismos de la marcha ejecutiva. En Francia y en Prusia, por el contrario, ese esfuerzo se hace, y con éxito. En Francia, además del Gabinete de ministros, cuya función es totalmente política, hay un Consejo de ministros cuyo único papel es la intervención administrativa sistemática, la armonización de los métodos, la distribución adecuada de los negocios entre los diversos departamentos, etc. (422); además de ese Consejo de ministros, hay un Consejo de Estado, un cuerpo judicial, cuyo papel es resolver las contiendas y arreglar los conflictos de jurisdicción entre los departamentos, así como obrar como tribunal administrativo supremo (468). En Prusia hay un sistema análogo: un *Statsministerium*, que hasta cierto punto reúne las atribuciones dadas en Francia al Consejo de ministros y al Consejo de Estado, y además un Consejo de Estado al que poco á poco se van otorgando las más altas funciones judiciales (v. 576, 577).

1.384. LA ADMINISTRACIÓN Y LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.—Las relaciones entre la administración, que es la rama que ejecuta las leyes, y la legislatura, rama que las hace, entrañan la esencia de un sistema de gobierno. Legislación y administración deben marchar mano á mano bajo un sistema bien dividido. La ley debe recibir la consagración de su prudencia y posibilidad, de manos de la administración, y ésta debe tomar su fuerza y su política de la legislación. Sin legislación la administración resultaría coja, y sin administra-

ción la legislación no tendría efecto. La conexión vital entre ambas se advierte claramente en materia de gastos para el sostenimiento de la administración. Los legisladores tienen, con razón, los cordones de la bolsa nacional: sólo con su consentimiento pueden cobrar los impuestos y aplicarse sus productos á los gastos. Los créditos que pide la administración no pueden cumplir eficazmente los fines que se les encomiendan; pero sin la explicación de la necesidad y de los motivos que aconsejan pedir los créditos y de cómo se piensa gastarlos, los legisladores no pueden en buena conciencia votarlos. Una inteligencia perfecta entre el ejecutivo y el legislativo es, por lo tanto, indispensable, y esta inteligencia no puede existir sin el establecimiento de relaciones de plena confianza é intimidad entre las dos ramas.

1.385. La falta de semejante cooperación é inteligencia ha provocado la impotencia financiera del gobierno de Francia. Las Cámaras no dan casi crédito alguno, en lo referente á los gastos, á las proposiciones autorizadas de los ministros. La gran comisión de presupuestos (434) no sólo examina y revisa, sino que libremente anula y trastorna de arriba á abajo, los proyectos financieros de los ministros; los ministros están la mayoría del tiempo sin poder, y por consiguiente, sin responsabilidad, en tales materias, y los gastos siguen el capricho de las Cámaras, antes que las necesidades de la administración. En Inglaterra los ministros puede insistir en las peticiones de créditos que hacen, porque son absolutamente responsables ante el Parlamento de la política que entraña todo proyecto financiero. En lo que se refiere á los medios de encontrar el dinero pedido, el Parlamento tiene, hasta cierto punto, el derecho de indicarlos, sin que su decisión implique

desconfianza para con los ministros; pero los créditos que éstos piden deben ser votados, á menos que el Parlamento quiera que dimitan. La confianza y la responsabilidad van de la mano (868 y 871). Bajo nuestro sistema no hay, de hecho, ninguna relación entre los jefes de los departamentos y el Congreso: la administración hace sus cómputos anticipados; pero los comités de gastos de las Cámaras deciden, sin intervención ministerial, sobre las sumas que hayan de concederse.

1.386. Las relaciones existentes entre el ejecutivo y el legislativo, influyen también sobre todas las demás cuestiones administrativas, como son la creación de un nuevo departamento, el aumento del número de funcionarios, ó la nueva distribución de los asuntos entre los departamentos ejecutivos y hasta en las cuestiones comerciales, diplomáticas y militares más importantes. El grado de aproximación ó apartamiento del ejecutivo y del legislativo, puede considerarse como el criterio más interesante é importante para fijar el carácter en nuestra época de instituciones representativas en la organización política de los gobiernos actuales. Así, en Inglaterra tenemos una verdadera y completa dirección de los ministros en la legislación, uniéndose á tal dirección una plena responsabilidad (868-871). En Francia tenemos una dirección parcial (fuera de las materias financieras), con una plena responsabilidad (427). En Prusia hay dirección sin responsabilidad (533-536) y en Suiza lo mismo (670). En nuestro sistema tenemos aislamiento, *más* irresponsabilidad—la irresponsabilidad *resulta* del aislamiento.—Y he ahí el punto principal en que difiere nuestro gobierno de todos los demás del mundo. Otros ejecutivos dirigen: el nuestro obedece.