

tratos, se apoyan también mediatamente en la razón general, por cuanto el hombre tiene el derecho primitivo de disponer de su propiedad por el resorte de las convenciones.

Sin embargo, las constituciones modernas olvidan generalmente esta doctrina tan sencilla, y no solo sancionan condicionalmente los derechos de la libertad individual, sino que los confunden con los políticos, haciendo aparecer, por ejemplo, la elegibilidad para todos los empleos, el derecho de petición, y otros derechos políticos como estos, al lado de la libertad de reunión ó de la personal ó de la de publicar nuestras opiniones, que son derechos primitivos que constituyen la libertad individual y la social. Semejante confusión, que no se encuentra en la constitución de Estados Unidos, ni en los estatutos que han completado el derecho público de los ingleses, paralogiza á los ciudadanos, haciéndolos creer que los derechos de su libertad individual son una concesión del régimen político, tan susceptible como éste de alteraciones y de las restricciones ó modificaciones que pueden hacerse en los derechos derivados que se llaman políticos.

Una constitución sabia y sincera debe evitar estos errores y sancionar los derechos políticos separadamente y con arreglo á la organización adoptada. Si esta es cual debe ser la del gobierno semecrático de poder limitado, responsable, temporal, alternativo y popular, el derecho electoral, el de elegibilidad, el de petición, el de acusación á los funcionarios, el de cuenta ó residencia, el de iniciativa parlamentaria y todos los demás derechos políticos que por su naturaleza se fundan en el sistema político, deben ser reconocidos con precisión y sin más limitaciones que las necesarias para garantizar su uso. Estas limitaciones serán de otro carácter y podrán llegar hasta la negación de los derechos políticos, si el gobierno, en lugar de ser una semecracia, es una monarquía constitucional ó una república oligárquica,

como las conocidas. Pero estas formas no se fundan en la ciencia, sino en la arbitrariedad, y no es posible que la ciencia formule doctrinas para gobiernos de esta clase, que son una especialidad en cada uno de los países que los soportan; porque tales doctrinas, en vez de ser científicas, serán subjetivas, arbitrarias, casuísticas y extravagantes, como todas las que se han inventado para suponer que aquellos gobiernos son serios ó estables, como el gobierno británico, falsamente invocado por modelo, y cuya estabilidad se debe, entre otras causas, á la facilidad con que él se adapta á la organización y desarrollo de una sociedad libre. Dejando á un lado estas formas y sus pretensiosas doctrinas, procuraremos estudiar los derechos políticos del *self government* más adelante.

## VI

DESCENTRALIZACION DEL PODER POLÍTICO Y NECESIDAD  
DEL RÉGIMEN FEDERAL.

Réstanos la tercera condición de la organización constitucional, que es la de evitar la centralización de la acción política. Esta centralización equivale á la concentración del poder, respecto de las unidades sociales y de los municipios de una nación, de modo que la división de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales del poder político, aunque esté sancionada con arreglo á los principios en la constitución, es ineficaz y casi inútil para las localidades, si los intereses de éstas están sometidos á un poder general y central. En una organización semejante, no habrá peligro de despotismo para los derechos individuales y sociales, pero el despotismo existirá de hecho para los intereses de cada municipio, porque serán regidos por un poder que no los conoce ni le afectan, y para cuya administración no puede tener la buena voluntad y la capacidad que solo tienen los dueños de tales intereses. Esta centralización en una



nacion de ciertas proporciones, no puede existir sino por medio de un régimen administrativo muy complicado, que sofoca la iniciativa y la actividad de las localidades, disminuyendo su vida propia y su responsabilidad, sin reemplazar esta pérdida por una actividad y una responsabilidad mas efectivas en el poder central, pues desde que faltan en éste el conocimiento y el interés inmediatos, puede errar y puede abusar, escusando su responsabilidad y hasta pareciendo inculpable.

Hé aquí una condicion de la existencia de la semecracia ó *self government* que por sí sola constituye un derecho político poco respetado en los gobiernos centralizados, el que tienen los municipios para administrar por sí solos sus negocios comunales con independencia del gobierno nacional ó de los gobiernos particulares de las unidades sociales, si los hay. Si la base del gobierno semecrático es la independencia de todas las actividades individuales y sociales, para alcanzar la mayor intensidad de la vida en todos los elementos de la sociedad bajo el régimen del derecho, es sin duda una condicion de la existencia de esta forma de gobierno que los municipios que son uno de los elementos de la sociedad, tengan tambien el gobierno de sí mismos; y no se puede concebir en tal sistema la centralizacion de la accion del poder político que destruye aquella condicion ó anula el derecho en que ésta se funda. Este gobierno especial del municipio es lo que se llama vulgarmente *poder municipal*, por cuanto la autoridad que lo representa obra á nombre de un derecho análogo al de la soberanía nacional que dá existencia al poder político general.

En consecuencia, la constitucion debe dejar la administracion independiente de los negocios particulares de cada territorio á los funcionarios del municipio elegidos por sus habitantes en la forma que les convenga. Estos funcionarios, que deben ser temporales y responsables, son los únicos que han de poder establecer, percibir y administrar, segun reglas generales, los impuestos co-

munes destinados á invertirse, por su misma determinacion en la policia, milicia, viabilidad y demás gastos locales del municipio. La única limitacion que admite este derecho político es la de garantizar su ejercicio, sujetándolo á un régimen de administracion y de responsabilidad igual y general para todos los municipios de una unidad social.

Pero hay todavía mas: así como la semecracia es el bello ideal á que debe aspirar para perfeccionarse el gobierno democrático, el cual existe por el hecho de fundarse en la soberanía nacional, aunque sea gobierno misto, de privilegio ó de oligarquía, la semecracia á su turno no es completa ni perfecta sino en el *régimen federal*. Es necesario que en una nacion regida por el gobierno semecrático, se constituya el Estado en cada una de las unidades sociales que la componen, es decir, en cada grupo de municipios que á ciertos vínculos morales junten los que nacen de la semejanza de intereses, de trabajos y de aspiraciones, mantenidos por las circunstancias estadísticas del territorio ó comarca que habitan. Estos caracteres que son los que determinan en los Estados unitarios ó centralizados la organizacion de las grandes divisiones administrativas llamadas provincias ó departamentos, deben en el gobierno semecrático determinar la ereccion de los Estados que, manteniendo su autonomía para gobernarse por sí mismos, se unen bajo un Estado general que gobierna los intereses que les son comunes y mantiene la unidad nacional. Este régimen es lo que se llama *Federacion*, y solo en él se puede realizar el fin del gobierno semecrático, que consiste en respetar la independencia de todas las actividades individuales y sociales bajo el régimen del derecho.

El régimen federal establecido en varios Estados modernos tiene diferentes orígenes históricos, que no necesitamos discutir para resolver el problema político que consiste en determinar el modo de plantear en un go-



bierno unitario aquel régimen, que sobre ser una condición de las instituciones liberales, es también el medio más efectivo de obtener el mejor arreglo y la mejor administración de los negocios colectivos de la sociedad. Esta es una cuestión de conveniencia, porque la acción de un poder centralizado, por absoluto que sea, es tanto más ineficaz, cuanto más avanza la nación, pues el progreso de la civilización complica los negocios administrativos y hace necesaria la división de la administración, para que ésta sea más eficaz, y para que la actividad social se desarrolle sin trabas, consolidando la libertad del pueblo. Los publicistas anglo-americanos están de acuerdo en reconocer que los Estados Unidos serían una república solo en la forma, si los intereses locales no estuvieran separados de los que constituyen la administración nacional, pues así no solamente son mejor estudiados y mejor regidos, sino también se consigue que el pueblo se interese más inmediatamente en ellos, lo cual es una garantía efectiva de que la ley será siempre benéfica al pueblo, porque será dictada por él y para él, con estudio y conocimiento de lo que le conviene.

La solución del problema parece muy árdua, porque generalmente no se ha estudiado de buena fé y con despreocupación, sobre todo en los primeros años de la revolución hispano-americana, en que varias de las nuevas repúblicas adoptaron el régimen federal ó intentaron adoptarlo. Prescindiendo de los razonamientos sofisticados con que ponían espanto á la federación los políticos interesados en la explotación del sistema centralizador del poder absoluto, y de los ejemplos históricos mal comprendidos y peor aplicados, porque cuando se trata de resolver una cuestión política, siempre son inadecuados los fenómenos de la historia que nacen de circunstancias que no se reproducen y que no son el resultado de las leyes racionales de la naturaleza humana; es preciso reconocer que las objeciones que entonces se deducían del estado de atraso de las colonias eran muy atendibles.

Pero esas objeciones han desaparecido con la distinta situación que estos pueblos han alcanzado, mediante su asombroso progreso, y sobre todo han sido victoriosamente vencidas por la experiencia. Hoy se sabe, si se juzga con elevación, que las turbulencias civiles que se achacaban al sistema federal se habrían producido de la misma manera bajo el unitario, porque tenían sus causas generales en los antecedentes de las colonias y en los vicios engendrados por la guerra, y sus motivos especiales en los intereses personales y oligárquicos de los partidos políticos, que habrían existido tales bajo todos los sistemas. Se sabe también que la falta de hombres capaces y la falta de hábitos políticos, que se oponían como graves inconvenientes á la posibilidad de una federación, no lo eran menores respecto de cualquier forma de gobierno; en tanto que si hay alguna que sea eficaz para vencer aquellos inconvenientes es la federal, que en los pocos años que se ha practicado al través de mil obstáculos, ha producido una educación política muy superior á la que en el mismo decurso habría dado un gobierno unitario, por libre que hubiese sido. Se sabe más todavía, y es que las repúblicas americanas que se han organizado en el régimen federal no solo han completado su revolución, operando la regeneración social de su antigua situación, sino que también son las que más han avanzado en su educación política, estableciendo gobiernos democráticos exentos de privilegios y de resabios oligárquicos, y por lo mismo más próximos á la realización de la semocracia ó del *self government*: en tanto que las repúblicas unitarias no solo están con la constante amenaza de las cuestiones sociales, no resueltas aun, sino que permanecen sojuzgadas por oligarquías inverosímiles, que las despotizan y que no les dejan sino el nombre de repúblicas y la falsificación de sus libertades.

No son esta especie de argumentos los que se pueden hacer valer contra el régimen federal; y los que se



deducen de la situación especial en que se hallaron los Estados Unidos al adoptarlo para hacer ver que no podrían constituir una federación los países que de antemano no tuviesen localidades independientes, carecen de lógica y de verdad. Grimke, en su libro sobre: *La naturaleza y tendencia de las instituciones libres*, sosteniendo que aun los Estados más centralizados de Europa, como la Francia, pueden aceptar este sistema, porque él se halla fundado en un principio que se puede comprender en todas partes, aun en los gobiernos en que el poder nacional está más firmemente consolidado, agrega relativamente á aquella objeción que « un pueblo que constituye una comunidad indivisa tendría precisamente sobre otro que se halla en la situación de los Estados Unidos la ventaja de que siendo la erección de las soberanías locales la obra del todo, en lugar de serlo de las partes, habría menos riesgo de que estas ejercieran una influencia perturbadora sobre la autoridad central. » Con efecto lo que entorpeció durante diez años la definitiva constitución de los Estados Unidos fué la autonomía de las colonias que trataban de confederarse, y en este hecho se funda la existencia de los principales partidos políticos que todavía disputan allí sobre la organización federal.

Á juicio de aquel escritor, como de Calhoun y otros publicistas americanos, la federación que era necesaria allí para establecer la unión de las colonias independientes, lo es también donde quiera que haya gobiernos populares, porque en todas partes existen los intereses locales, y ellos no adquieren el carácter de domésticos á consecuencia del régimen federal, sino que éste debe de existir como consecuencia de tales intereses. « El efecto del progreso de la civilización, no es disminuir ni aumentar desmesuradamente los negocios sociales, y cuando el poder político no se divide juiciosamente entre gobiernos locales, las instituciones liberales, aunque se modelen cuidadosamente, no pueden dejar de abismarse

al cabo bajo el inmenso poder centralizado de un gobierno único. El ejemplo que dan los Estados Unidos es por consiguiente de gran valor, no tanto porque prueba la utilidad de la forma federal, cuanto porque enseña que, para mantener las instituciones libres en su verdadero espíritu, es indispensable hacer una lata distribución del poder político, sin ninguna consideración á las circunstancias que hayan dado origen á la formación del gobierno. Este es un gran problema de filosofía política y no una simple cuestión accidental en la historia de una clase particular de instituciones. » (GRIMKE).

Tal es la razón que nos hace mirar como resuelto este problema por los principios que la filosofía positiva establece para conocer de un modo experimental y verdadero la naturaleza del poder político, de su acción, de su organización y de sus relaciones con la sociedad. No es, pues, un problema que la constitución política tenga que resolver según las circunstancias históricas de la sociedad ó los intereses políticos de un momento dado, porque desde que ella establece las instituciones semicráticas, ó siquiera un gobierno de origen democrático, cualesquiera que sean sus matices, debe ser lógica estableciendo también por lo menos la administración independiente de los negocios locales. Y decimos por lo menos, porque la verdadera lógica estaría en la planteación del régimen federal, mas como éste puede inspirar los temores de lo desconocido en un país habituado á una comunidad absoluta, la cual engendra intereses políticos difíciles de vencer en una situación normal, por antisociales que sean, es preciso tener en cuenta que jamás deben sacrificarse á estos intereses los locales de las unidades sociales y de los municipios, porque tal sacrificio importa la esclavitud de la sociedad y la disminución de su vida y actividad.

Desde que en una nación existen localidades ó municipios, y desde que éstos por las circunstancias estadísticas estén distribuidos en grupos que forman otras



tantas unidades sociales, los hábitos y los intereses políticos deben ceder ante aquellos intereses sociales, y la reforma ó el tránsito al régimen federal no puede causar perturbaciones dignas de consideración, que no sean prontamente vencidas por la práctica de la nueva forma. Esta no debilita, como se teme, la autoridad y la acción del gobierno general, porque el establecimiento de gobiernos locales desembaraza la administración de los intereses nacionales y la hace mas pronta y enérgica. Lo que aquel pierde es el poder absoluto y la arbitrariedad, porque sus atribuciones quedan mejor definidas, pero no se amengua su autoridad; antes por el contrario el principio de autoridad se fortifica y las leyes se obedecen mas habitualmente, pues los gobiernos locales ponen la autoridad y las leyes mas cerca del ciudadano y dan mas vigor á la opinión pública en que la una y las otras deben buscar su mejor apoyo. Estas ventajas políticas y las que el régimen federal trae para la sociedad, procurándole el desarrollo de su actividad y la mayor intensidad de su vida, justifican su planteación en todas las naciones modernas que han modificado sus instituciones sobre la base de la soberanía nacional; y si los publicistas americanos creen que podría plantearse en Europa, aun en Francia, la mas unitaria de todas, no se puede hacer cuestión para adoptarlo en las repúblicas de nuestro continente, que todavía no lo han ensayado. Todas ellas están en situación de ganar con él y de hacer mas prontamente que bajo el régimen centralizado, su reforma social y su educación política; sobre todo Chile, que tiene todas las condiciones fisiológicas apetecibles — una población homogénea, sóbria y laboriosa, habituada al régimen del derecho, y extendida en una posición geográfica igual para todos, y dividida en zonas cuyos caracteres estadísticos de clima, topografía, producción, industria y comercio, marcan distintamente los grupos de municipios que forman diversas unidades sociales, lastimosamente despedaza-

das en el sistema administrativo de la centralización política.

## VII

LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DEBE SER FÁCIL.

Todo lo expuesto sobre los diversos temas políticos que debe considerar y legislar un código fundamental, resuelve la cuestión que enunciamos al comienzo sobre la necesidad de este código, su especialidad, su diferencia del civil, y la ventaja que hay para toda nación, que se constituya en un régimen distinto del antiguo, en formular su arreglo político separadamente según los principios de la ciencia moderna. Y ello también demuestra que tienen valor positivo y utilidad las discusiones políticas y las teorías relativas á los arreglos políticos.

Pero esta especialidad de la constitución no autoriza las trabas que una falsa política aconseja para impedir su reforma, bajo el pretexto de que las leyes fundamentales no se alteren fácilmente; con lo cual solo se consigue á justificar un trastorno violento para hacer la reforma, ó dejar el arreglo político en retardo, de modo que no marcha con la organización social y sus progresos. Sobre este punto, omitiremos reflexiones, para dejar hablar á la experiencia por boca de Laboulaye, que en su *Curso de legislación comparada* dice lo siguiente:

«¿Sabeis cuándo se tenía que reformar la constitución de 1771, muerta en el mismo año según creo? En 1821. Contad las revoluciones por que ha pasado la Francia, los gobiernos que ha tenido en ese período. Esta era una usurpación de la soberanía, porque un pueblo tiene siempre el derecho de revisar su constitución que es obra suya. Es cosa natural y necesaria consultarlo para obrar legalmente, á fin de que la reforma no se haga por el primer grupo que se forme; pero colocar á un país en la situación en que lo hemos visto dos ocasiones en



sesenta años, de que su mayoría quiera reformar la constitucion y que no se le permita mostrándole una hoja de papel y diciéndole — no puedes hacerlo, este papel te lo impide, — francamente es una de las mayores locuras constitucionales ó inconstitucionales que presenta la historia. Pongamos al lado de nuestros ensayos estériles el sistema americano. La América ha reformado tranquilamente su constitucion de 1787, y no pasa un año sin que uno de los treinta y cuatro Estados de la Union no reforme alguna constitucion, nombrando al efecto una convencion. Esta palabra convencion que despierta en Francia terribles recuerdos, es en aquel país enteramente inofensiva. Una convencion lo preocupa tanto cuanto una comision que reglamenta el equipo de un batallon, ó un comicio agrícola. Convencion en América significa *comision*, aquí quiere decir *despotismo*. En Estados Unidos el pueblo jamás *delega* su soberanía, solo confiere poderes especiales, y estos no se delegan á las asambleas ordinarias. La primera condicion que los americanos exigen es que todo marche con regularidad y que la convencion encargada de redactar una constitucion se ocupe en ella solamente.... Las cámaras continuan gobernando y no se produce sino una pequeña excitacion en los ánimos. En una ciudad insignificante, donde no funcionan aquellas, como lo sería en Francia, Versalles, Tours ó Poitiers, se instala una comision encargada de examinar las modificaciones constitucionales que pide el país. Tal es la convencion encargada de preparar el proyecto de constitucion. Las actas de las sesiones se dan á la prensa. El país puede interesarse en la reforma que se discute, pero no pregunta si van á darle una aristocrácia espartana ó una democrácia romana. No es ese el caso: se trata por ejemplo, de saber si el poder judicial será organizado de esta ú otra manera: esa es toda la cuestion. Terminado el proyecto, el país discute, los periódicos critican, y finalmente el voto popular acepta el proyecto. La convencion prepara la obra constitucional,

pero no se sustituye á la voluntad nacional ni usurpa su soberanía. Tal es la perfeccion del sistema americano. Entre nosotros todo es aparentemente sencillo; pero tambien todo reposa en un sofisma, el de la delegacion de la soberanía. El pueblo es soberano de derecho, pero la soberanía es delegada y de hecho el pueblo se encuentra desarmado. Los legisladores son amos. Nó, la soberanía no es delegable, este es el principio que rige en todos los países de gobierno libre. Se delega un poder definido. ¿Pero qué necesidad hay de dar á una asamblea todos los poderes? El sistema americano es aparentemente complicado, siendo en realidad de una perfecta simplicidad, y de él se deduce que el pueblo es soberano, que tiene agentes que trabajan por él y ejercitan funciones determinadas. Una vez que ha encomendado á una cámara la redaccion de una constitucion, aquella no tiene mas atribucion que la de cumplir la voluntad nacional. Tal es la teoria sostenida por Hamilton, y en este sistema, la última palabra corresponde siempre al pueblo.

« Veis pues, que si en 1789 hubiésemos podido popularizar nosotros semejantes ideas, se habrian evitado muchas desgracias; porque si entónces hubiésemos encargado á una convencion el hacer una constitucion, y nada mas, si no hubiésemos confiado á una asamblea todos los poderes, la soberanía íntegra, es probable que tuviésemos todavía la constitucion que aquella hubiese dictado. Los ingleses, que son gente práctica, se han guardado bien de esos arbitrios que pierden á los pueblos. Entre ellos no existe un código constitucional escrito, si bien no hay ninguno que sea mas positivo, y esto les permite reformar poco á poco. Parece lo del cuento del cuchillo de Jeannot, que cambia cada diez años de hoja ó de cabo, quedando siempre el mismo. ¡Ventaja inmensa de la Inglaterra, pues nunca deja de tener su cuchillo! ¡Ventaja grande de la historia, pues nos enseña á aprovechar la experiencia de los demás pueblos y á



dudar un poco de nuestra sabiduría é infalibilidad!»

Sin embargo, las naciones modernas, para constituirse, han imitado á la Francia, hasta en los errores y preocupaciones, y han desdeñado la experiencia de los pueblos ingleses. Por eso precisamente hemos transcrito el juicio del publicista francés que condena el modelo, dando una leccion no solo á su país, sino á las repúblicas americanas que han modelado sus instituciones por las francesas, olvidando los principios y las prácticas de su gran pátria la América.

## LECCION OCTAVA

De la soberanía nacional y su ejercicio.

SUMARIO. — I. Carácterés de la soberanía nacional. — II. Origen del principio electivo y carácterés del derecho de sufragio.

### I

#### CARACTÉRES DE LA SOBERANÍA NACIONAL.

Segun los principios que hemos reconocido como verdaderos, el Estado, ó sea el gobierno de la sociedad, como encargado de mantener el régimen del derecho para que todas las actividades individuales y sociales puedan vivir y desarrollarse con seguridad, tiene por su puesto la gestion de todos los negocios colectivos, ó como se dice vulgarmente, de los intereses públicos, de la cosa pública; pero solo á título de instrumento de la fuerza de la ley, y de representante de la razon de la sociedad misma.

Luego el poder ó la autoridad del Estado es una emanacion de la sociedad.

Esta no puede suministrar por sí misma, en su estado de sociedad humana, á sus propios órganos las condiciones de vida y progreso que necesitan, y que dependen