ley que se aplique, y sostener en fin, que los delitos se castiguen porque así lo exigen la conservacion de la sociedad y el respeto del derecho. La mision principal de este empleo, criado en Francia, es perfectamente noble: *vigilar que el derecho no sufra mengua;* sus consecuencias, el castigo de los delitos, la seguridad social.

Como se ve, la mision fiscal, en esta materia, no es principalmente el *castigo del delincuente* y el *desagravio de la vindicta pública;* estos conceptos posibles en la antigua concepcion del Estado, llegaron á hacer de parte fiscal un perseguidor tenaz del acusado, tan empeñado en demostrar que era delincuente y que debia sufrir la mayor pena, como el defensor se empeñaba en demostrar que era inocente y que debia ser puesto en libertad. La ocupacion de ambos era una cuestion de amor propio; los medios que ponian en juego los nras á propósito para *triunfar*, y el resultado, que el derecho en su parte ética era el que se deslustraba constantemente, por hombres ilustrados y por empleados de categoría. La mision fiscal es, repetimos, *vigilar que el derecho no sufra mengua;* y esto por respeto al derecho.

CUARTA PARTE.

FEDERACION.

TITULO I.

NACION.

Nacion, en el idioma castellano, significa el acto de nacer.

Nacion, en el sentido del derecho, significó una reunion de hombres que tenian un orígen comun. Así es que se llamaba nacion árabe, nacion alemana, nacion griega, nacion indígena á cada una de estas razas, aunque estuvieran divididas en tribus, Estados, señoríos ó pequeños reinos; la palabra nacional, derivada de nacion, fué relativa de extranjero, y éste significaba el que no pertenecia á la misma raza. Y como regularmente los individuos de orígen comun tenian iguales costumbres, religion é idioma, los extranjeros tenian diferentes costumbres, religion é idioma; diferencia que los alejaba de los nacionales, y hacia que se consideraran fuera de la comunidad, sin derecho á participar de los actos de sociabilidad y de familia; lo

que hacia imposible todo afecto, y venia á ponerlos en la condicion de séres extraños. Si á lo expuesto se agrega en aquella época, y aun en esta, que cada individuo cree que sus costumbres y su religion son las mejores, y que por esto critica y murmura las otras, se comprenderá mejor la falta de simpatía al extranjero y la enemistad entre las naciones.

Nacion, en el sentido que actualmente le dá el derecho de gentes, más limitado sin duda que el de raza, es la reunion de hombres nacidos dentro de una área de terreno determinado. Se dice *nacidas* para señalar la base *nacional* y los nacionales por naturaleza, pero tambien se consideran nacionales los que han adoptado como patria la nacion, aunque sean de otro orígen, y los que, naturales de la nacion, viajan ó se radican en otros lugares, miéntras no renuncien á su orígen, conforme á las leyes de cada país y á los tratados internacionales.

La definicion últimamente dicha marca bien la diferencia que hay, entre el modo con que actualmente se considera á los hombres y el modo con que se consideraba en la antigüedad: ántes, los señores del terreno tenian *derecho* sobre los que nacian en sus dominios; no podian separarse *de la tierra*, y eran trasferidos al mismo tiempo que la propiedad territorial; en fin, *estaban adheridos al terreno*; la conquista de un terreno, su confiscacion, su venta ó donacion, llevaba invívita los derechos señoriales sobre los hombres. Ahora el terreno y el hombre son cosas distintas: el primero pertenece á la humanidad; el segundo se pertenece á sí mismo; y éste, en ningun caso de

conquista, confiscacion, venta, donacion, etc., puede ser trasferido. La diferencia marcada ha dado multitud de consecuencias que conservan la libertad y la dignidad del hombre: consecuencias que aun los conquistadores se han visto precisados á respetar en el antiguo y en el nuevo continente. En la América, los tratados de Guadalupe Hidalgo celebrados en 1847 entre los Estados Unidos americanos y los Estados Unidos mexicanos, con ocasion de la guerra entre ambas naciones; y en Europa los tratados que terminaron la última guerra entre Prusia y Francia, son un testimonio de las consecuencias de esta doctrina. México perdió la Alta California, Texas y Nuevo México; Francia perdió la Alsacia y la Lorena; pero la pérdida referida se limitó al terreno, pues se pactó expresamente que los ciudadanos franceses y mexicanos quedaban en libertad para trasladarse al territorio nacional y para conservar su nacionalidad. Un tratado semejante hubiera sido imposible en la época griega ó romana; pues la conquista se hacia del terreno, de los hombres y de las propiedades de éstos; la guerra era *á muerte*, y tenia por objeto *destruir* á la nacion enemiga.

Es propio de la Historia seguir paso á paso la creacion, desenvolvimiento y trasformacion de las naciones; por esta razon no nos ocuparemos de este trabajo, y solo tocaremos lo muy preciso para fijar el objeto y fin de la nacion en el sentido del Derecho público; mas como las naciones Hispano-americanas fueron y aun son gobernadas en gran parte por el derecho español, y éste es una derivacion del romano, indicaré-

mos de ambos lo muy preciso al objeto que nos proponemos.

La ciudad fué la primera forma social establecida con un objeto determinado y distinto del que tenia la poblacion agrícola y el pueblo pastoril; la ciudad se ocupaba de ciencias ó de artes, pero principalmente de la paz y la guerra; Roma no fué mas que una poblacion guerrera que exigia su manutencion de los esclavos y de las naciones tributarias; los habitantes de la ciudad tenian derechos y privilegios á que ni siquiera podian aspirar los que moraban fuera de ella; los habitantes de la ciudad se llamaban *ciudadanos*, y este título llevaba consigo consideraciones que fueron muy apreciadas y muy solicitadas; mas los ciudadanos debian estar listos para combatir dentro ó fuera de la ciudad; en la ciudad se guardaban los útiles de guerra; la ciudad resolvia la guerra y la paz, y contenia á los hombres más notables de la época; por esto la ciudad era el único centro de vida nacional, el reflejo de su explendor y la nacion en su unidad; todo lo que estaba fuera de la ciudad no tenia significacion. Consecuencia de esto era: que las ciudades se hacian la guerra, procuraban su mútua destruccion, y que los ciudadanos de cada una venian á ser extranjeros respectivamente y enemigos entre sí; desde entónces la palabra extranjero encierra algo de odioso, algo de hostil, algo de depresivo.

Más tarde, el honroso título de ciudadano se fué extendiendo á los esclavos, á los campesinos y algunas veces á los pueblos conquistados. Con esta providencia, la nacion se fué ampliando, no solo por lo que toca al terreno, sino, y principalmente, para el ejercicio de los derechos del ciudadano y para el goce de sus privilegios; pero la calidad de ciudadano aun no se despojaba de la de extranjero respecto de otras naciones; extranjero, en el sentido acabado de indicar y respecto de quien era permitido violar todo derecho. Esta circunstancia odiosa, este rasgo de malevolencia, ha ido disminuyendo tanto como se ha aceptado y comprendido el fin ético del derecho, hasta que hoy se escribe en las Constituciones que los hombres todos, nacionales y extranjeros, deben gozar de los derechos naturales del hombre. Adviértase que esta escuela, hoy muy extendida, fué tenida por idealista y sufrió los ataques de todos los intereses creados.

Las grandes ciudades siempre han despertado la ambicion de alguno, y hecho, *en último término*, la apoteósis de un hombre: este es un hecho que se registra en la Historia; hecho cuyas causas no nos atrevemos á indicar; mas en el trabajo ineludible del perfeccionamiento, los hechos indicados han contribuido y contribuirán, á su pesar, á remover los obstáculos que entorpezcan ese trabajo. Consecuencia del principio asentado es, que las ciudades han producido un conquistador en la extension de la palabra, que éste ha borrado con fuego y sangre las líneas, los idiomas y hasta las razas que distinguian algunas nacionalidades, fundiéndolas en una sola; es decir, que han fijado la unidad nacional por medio de la conquista, y la han sostenido por medio de la fuerza. Testimonio de esto son los imperios creados por Alejandro, por Carlo Magno y por Napoleon; la nacion rusa creada por Pe-

dro el Grande, la nacion francesa por Luis XIV, la nacion inglesa por Enrique VIII, la nacion española por Cárlos V y Fernando VII, y por último, las diversas naciones Hispano-americanas creadas y sostenidas por los reyes españoles. Es cierto que algunas naciones de las que se han citado como ejemplo, han desaparecido ó disminuido luego que muere el fundador; notándose esto principalmente respecto de los tres imperios primeramente nombrados; pero esto es porque faltó *algo* que conservara la union cuando desaparecia la fuerza bruta, porque el conquistador, ignorantante ó malévolo, nó habia cuidado de criar *unidad moral é intereses comunes* que conservaran la nacionalidad; en fin, porque se habian conducido de un modo perfectamente opuesto al que se condujeron los Reyes de Portugal respecto del Brasil. Ese *algo*, ó el modo de crear y conservar *la unidad moral* y *los intereses comunes*, fué y es objeto del estudio de hombres de todos los continentes, y forma parte de la ciencia especial y profunda, que se llama derecho público; ciencia que procuramos indicar en la presente obra como queda dicho en la introduccion.

El conquistador ó creador de una nacion, y sus herederos, representaron al principio los intereses nacionales, entre los que era el primero y principal la conservacion; mas despues se ocuparon de los fueros de su persona, de las prerrogativas del *poder* que ejercian, del bien suyo y de sus amigos; resultando la inviolabilidad del rey y de su familia, los derechos de la corona, y la aristocracia; todo con sus consecuencias posibles. Esto no era ya el interés nacional, ni *la*

comunidad de intereses, ni la cosa pública, *respublica;* y como cada dia se sentian mejor las necesidades de una organizacion política que se ocupara de los intereses comunes, vino á formularse esa necesidad en esta palabra, *respublica;* es decir, *cosa pública*, que conserve la *unidad* nacional. Bien se comprende que la palabra latina *respublica* solo expresó una necesidad sentida por todos, en contraposicion con la inviolabilidad del rey, derechos de la corona, fueros de la aristocracia y otras cosas así; y no expresó una forma política; tambien es fácil de comprender que significando la palabra *democracia*, de orígen griego, el gobierno del pueblo, vino á hacérse una combinacion de las que se hacen sin saberse cómo ni cuándo, y resultó que *república* y *democracia* vinieron á significar una forma política que tiene por fundamento *la comunidad de intereses* y *la unidad moral.*

La República fué aceptada, en algunas partes con funcionarios perpétuos unos y amovibles otros, residiendo todos en la capital de la nacion; á esto se llama República central; en otras se crearon Estados, tales como quedan indicados, encargando á los ciudadadanos de los mismos que nombraran los funcionarios que formaran el gobierno general; á esto se llama República federal; en otras, los gobiernos de los Estados, y no la poblacion, nombran los funcionarios que componen el gobierno general, á esto se llama Estados confederados. Es difícil señalar las circunstancias que distingan una federacion de una confederacion, porque los Estados y sus habitantes, son libres para establecer, en el pacto de union, las condiciones que

crean convenientes; pero en general puede decirse, que el respeto á los derechos naturales, el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos, la autonomía de cada una de las esferas sociales que quedan indicadas, y la renovacion total de los funcionarios públicos, son bases sobre que debe descansar una República.

El modo de hacer más posible estas bases es objeto del derecho público; el modo aceptado por un pueblo, con el objeto indicado, y la constancia de tal aceptacion, es objeto de la Constitucion de cada nacion; y el desarrollo sucesivo, ordenado y constante del derecho, hasta llegar á la altura conocida, es objeto de la política. El derecho público discute la bondad de las escuelas y sostiene los principios en teoría; la Constitucion consigna los principios que acepta para el bienestar nacional; el derecho constitucional expone y desarrolla los principios escritos en una Constitucion; y la política mira el pasado, el presente y el porvenir, estima la historia del pueblo, su cultura, sus vicios y virtudes dominantes; y con presencia de todo esto, señala cuál es el paso que deba darse en el camino de la perfeccion.

Somos partidarios de la forma de gobierno que se conoce con el nombre de Federacion, porque es la esfera superior inmediata, y necesaria, de los Estados. Creemos que despues del individuo, de la familia, del municipio y del Estado, sigue en escala ascendente la federacion, como una esfera natural; porque así como el individuo conserva su *autonomía*, permítase la palabra, al formar parte de la familia, del municipio

y del Estado, debe conservarla igualmente cuando forma parte de una nacion; porque el Estado, que se compone de habitantes, no nulifica á los municipios, así como los municipios, que se componen de familias, no nulifican á los individuos; y sucederia esto, si los gobiernos de los Estados, por *derecho de gobierno*, nombraran á los funcionarios que compusieran la Union; porque en este caso, quedarian absorvidos en los gobiernos de los Estados, los municipios, las familias y los individuos; y estas esferas sociales en ningun caso deben desaparecer.

Debe recordarse que los *intereses comunes* de que se habla, son los intereses que pueden ser objeto del derecho, mirando al hombre en su dualismo físico é intelectual; pues de otro modo, no podria darse *unidad moral*.

Debe tenerse presente que la federacion es una esfera superior y lógica, que tiene por objeto llenar necesidades del Derecho; y se dice lógica, porque otra cosa pecaria contra la lógica, contra la naturalidad de las consecuencias, y haria fuerza.

Por último, que la mision que ántes se confió á los ejércitos, sea para formar ó para conservar *la unidad nacional*, está encargada actualmente á la industria, al comercio, á la razon y al bien en general; que por lo mismo, *para conservar la union*, son necesarias las escuelas, la instruccion y la práctica del Derecho, así como para *conservar la autonomía*, es necesario el ejército.

Consecuente con la teoría aceptada, y siguiendo el método observado al hablar de los Estados, trataremos

del objeto de la nacion, de sus obligaciones, de sus relaciones, de sus derechos, del gobierno encargado de practicar lo dicho, de los Poderes en que se divide el ejercicio del gobierno y, de la necesidad de funciones especiales que conserven la union de los Poderes; *pero todo esto se hará sin ocuparse de los derechos* del hombre, *naturales, civiles* y *políticos, ni de otras cosas que son exclusivas de las esferas inferiores, porque se supone que existen tales derechos* y *tales cosas.*

TITULO II.

Objeto de la Nacion.

La nacion puede considerarse bajo dos aspectos: 1° como un todo, como una unidad en el mundo; 2° como Union de Estados, ó de individuos de los Estados. Bajo el primer aspecto trata con las otras naciones de igual á igual, sea cual fuere su poblacion, su riqueza, su forma de gobierno; tiene obligaciones de humanidad, litigios, relaciones y guerras; mas todas estas materias pertenecen á una ciencia especial que se llama Derecho de gentes. Bajo el segundo aspecto, su objeto puede reducirse á los puntos siguientes:

I. Discutir bajo un punto de vista mas elevado, los objetos de la sociedad y el *camino* de la perfeccion. Esto supone que los individuos, las familias, los municipios y los Estados, se ocupan de aquellas cosas que por su pequeñez y multiplicidad solo pueden llenarse

por cada uno de los interesados. La Union por lo mismo, solo puede dar reglas generales, sacadas del orígen y del fin nacional, sin separarse del carácter ético del derecho; estas reglas servirán para resolver las cuestiones constitucionales, por ser una verdad reconocida que: en la ciencia hay principios fijos y consecuencias precisas que rigen el curso de las sociedades, como en la naturaleza hay principios y consecuencias que rigen el nacimiento, desarrollo y muerte de los séres. Consecuencia de lo dicho es, que la Union no pueda ocuparse de un individuo, de un municipio ni de un Estado; que no debe dar leyes que se ocupen de cosas que son materia de un reglamento local, por que tal cosa, además de no poder estimar las circunstancias de cada localidad, dejaria sin movimiento, sin autonomía, á los individuos y á las entidades comprendidas en la nacion, y destruiria las fuentes intelectuales, morales y físicas de mejoramiento y produccion; por lo expuesto es de tenerse muy presente que el fin dominante del gobierno *es: mantener el órden y la sociedad, proteger las personas y las cosas contra toda violencia, castigar los delitos y resolver las disputas entre los particulares, por una autoridad judicial préviamente establecida.* Téngase presente además lo dicho en las páginas 140 y 351.

No obstante lo dicho, creemos conveniente repetir las reglas escritas al hablar del Estado. Pág. 261.

1ª El respeto á la personalidad en sí misma y en el círculo de su actividad propia.

2ª Prestar eficazmente la ayuda ó la asistencia que se debe, ya removiendo los obstáculos que impidan el