

narios no de un poder arbitrario, sino del ser moral del Estado, y regularán su acción, en primer lugar, según los deberes que les son impuestos por la naturaleza de su función, y determinados por las leyes y los reglamentos, que no deben contradecir las órdenes ó mandatos que emanen de los funcionarios superiores. Por lo tanto, los principios orgánicos de una buena administración reclaman para los empleados una posición digna y segura frente á frente del poder central y de la nación, leyes que regulen el nombramiento, el adelanto y la separación de los funcionarios, no solamente de los jueces, sino también de los miembros de la administración (según se ha establecido en los Estados alemanes), por el reglamento del servicio (*Dienstpragmatik*). Según la doctrina orgánica, las relaciones del poder con la nación y por los funcionarios mismos, no están, pues, concebidos en primer lugar como relaciones de dominio y de sujeción, como lo quiere la primera teoría, sino como relaciones reguladas por principios objetivos del derecho, por leyes concertadas entre el poder y la Representación nacional. La doctrina orgánica reúne, pues, por una verdad superior, las verdades parciales de las dos teorías opuestas; ella reconoce, como la primera teoría, la personalidad jurídica eterna del Estado, constituida por y para su fin eterno, manifestándose en la permanencia de los poderes é instituciones esenciales, formando el lazo entre las generaciones y teniendo también en el poder central una voluntad propia; pero no separa esta personalidad de la nación, no la considera como una especie de fundación administrándose por sí misma y de la que los llamados á los beneficios no tienen más que un uso precario sin tener un verdadero derecho; por el contrario, el Estado con todos sus poderes está colocado en la corriente de la vida nacional, para ser transformado sin cesar sobre el tipo general permanente; por la libertad humana (1).

### § CXII.

#### *De los diversos modos de unión de los Estados.*

Prescindiendo de las alianzas internacionales pasajeras que pueden hacer los Estados para fines de defensa, de seguridad, de guerra, etc., pueden formar también uniones políticas, en las que bastantes Estados se someten á

(1) En un curso profundo de derecho público, habría que tratar todavía de las relaciones del Estado con el país ó el territorio, considerado según el clima, la posición geográfica y todas las influencias importantes para la vida política de un pueblo, y después de las relaciones del Estado con la *nacionalidad*, respecto al principio de nacionalidad y al carácter nacional. Respecto al último punto se han establecido precedentemente principios generales.

una autoridad política común. Según la naturaleza del lazo que se establece por consecuencia de la autoridad, se distinguen desde luego uniones *personales* y uniones *reales*.

Las uniones personales no pueden tener lugar más que bajo la forma monárquica, porque la persona del príncipe forma el cimiento y la autoridad común para estos Estados. Las opiniones varían, sin embargo, sobre la manera de que es necesario determinar el carácter de la unión personal. Pero cuando se quiere fijarle de una manera jurídica precisa, no hay más que un solo principio que permita distinguir claramente la unión personal de la unión real, es la identidad ó la diversidad de la ley de sucesión; ella no es absolutamente la misma para los Estados de unión personal, de suerte que la persona del príncipe sólo es la misma accidentalmente, para un tiempo más ó menos largo, pero no necesariamente. La diferencia en la ley de sucesión se halla generalmente en que uno de los Estados unido personalmente á los otros, no admite la sucesión de las mujeres; de suerte que, si en este último país sucede una mujer, el otro país se desprende de ella, llamando, según la ley, un príncipe varón á la sucesión. Una unión personal semejante existía, por ejemplo, entre la Inglaterra y el Hannover, hasta el advenimiento de la reina Victoria en 1837; entre la Dinamarca y el Schleswig Holstein (no admitiendo los últimos países más que la sucesión agnada) hasta la muerte de Federico VII, 1863. Tales uniones personales han perdido su razón de existencia en los tiempos modernos, en que los intereses de los pueblos siguen un curso más natural y conocen lazos más íntimos que los formados por la persona fortuita de un principio común. Una unión real, por el contrario, existe por todas partes donde, en los Estados unidos, la misma ley de sucesión llama siempre la misma persona al trono.

Por esta razón hay unión real entre Austria y la Hungría, después de la sanción pragmática de 1713, adoptada por la Dieta de Hungría, en 1722, y estableciendo una ley idéntica de sucesión; lo mismo sucede con la unión entre la Suecia y la Noruega, desde 1814. Estas dos últimas uniones han sido á menudo consideradas como personales, á causa de la administración casi enteramente distinta en los países unidos; pero cuando el principio de unión permanente se encuentra establecido entre unos Estados, la fuerza de este principio, apoyado en los intereses comunes, económicos, morales, etc., traerá, tarde ó temprano, una comunidad más grande en las instituciones y la administración.

Las uniones de Estados los más importantes, examinadas, no en vista de un monarca, sino de los mismos Estados, son la *confederación* de Estados y la

federacion de Estados, llamada mejor *Estado federativo (Bundesstaat)*. Entre estas dos formas existen diferencias notables. En la historia, la confederacion, constituida por lazos menos fuertes entre los diversos Estados, precede generalmente á la union mas fuerte y mas íntima del Estado federativo. Así es como los cantones suizos han estado unidos durante siglos por una confederacion que en 1848 solamente ha sido transformada en un Estado federativo. Del mismo modo, en 1776, se unieron desde luego trece colonias de la América en una confederacion de Estados, que por la convencion de Filadelfia, en 1787, fué cambiada en un Estado federativo. Esta union americana es la que ha llegado á ser un verdadero tipo modelo de un Estado federativo; no es el producto de una teoría preconcebida, sino de un buen sentido político, guiado instintivamente por verdaderos principios orgánicos. El Estado federativo, así como la confederacion de Estados, puede sin duda sufrir diversas modificaciones, segun todas las condiciones de la vida real de un pueblo; pero hay ciertas diferencias fundamentales que permiten distinguir estas dos formas bajo puntos de vista esenciales. La primera diferencia fundamental consiste en que en una confederacion están solamente unidos los Estados, *del lado del poder*, por una autoridad comun, cuya accion no se extiende mas que á los fines y á los objetos determinados por el contrato de union, mientras que en el Estado federativo los Estados están *directamente* unidos, no solo del lado del poder, sino tambien por el *lado del pueblo*, de suerte que el pueblo obtiene una representacion directa en la gestion de los negocios comunes, y principalmente en la legislacion. La segunda diferencia, íntimamente ligada con la primera, consiste en una construccion verdaderamente orgánica de las relaciones entre las diversas partes, reflejándose principalmente en la representacion. Como los Estados particulares constituidos en Estado federativo no son simples aglomeraciones de individuos, sino que forman cada uno un todo político, distinto, síguese que debe haber en él una doble representacion, la del pueblo de los diversos Estados y la de los Estados como miembros ó individualidades políticas distintas. La representacion federativa se divide así naturalmente, sin ninguna distincion artificial, en dos asambleas, compuestas, la una de representantes elegidos directamente por el pueblo, la otra (el Senado, en los Estados Unidos, el Consejo de estados, *Ständerath*, en Suiza) de miembros elegidos por las Asambleas legislativa de los Estados particulares, y siendo todos los Estados, como personas políticas, miembros iguales, cada uno, grande ó pequeño, está representado (en los Estados Unidos como en Suiza) por el mismo número de miembros, nombrados por las asambleas legislativas de los diversos Estados. Es esta disposicion, que asegura á cada Estado como

tal una representacion, la que forma el rasgo mas prominente y feliz en toda la organizacion federativa. En el Estado federativo hay, pues, un poder central, á la vez gubernamental, legislativo y ejecutivo, y cada Estado-miembro posee igualmente estos poderes políticos, de suerte que no hay division de poder, sino solamente distincion de materias ó de objetos, sobre los que se ejercitan los dos géneros de poderes, estando reservados al poder central los objetos comunes, y los demás á los Estados particulares. Pero lo que importa todavía observar es que cada Estado recupera lo que ha perdido por su participacion eficaz en la gestion de los negocios comunes, de suerte que cada Estado miembro permanece tambien una individualidad política completa, y que los derechos del todo son tambien los derechos de cada miembro, que toma parte en su ejercicio. Por esta razon no se puede atribuir, como lo intentan algunos autores, á los Estados particulares una média soberanía, porque la soberanía no se deja dividir de una manera cuantitativa, y porque cada Estado es soberano en su dominio y toma parte en el ejercicio de la soberanía del todo. No basta tampoco decir que en un Estado federativo hay un verdadero poder político, y que en una confederacion, construida segun el principio de la sociedad, hay solamente una autoridad ó direccion social; porque el pacto de una confederacion puede tambien consagrar en principio la eternidad de union (como para la confederacion germánica, disuelta en 1866); estas diferencias que acabamos de establecer permiten separar el Estado federativo de la confederacion por un lado, y de un Estado más unitario por otro. En este último el poder central es, no solamente mas fuerte, sino que todavía no reconoce, bajo la relacion política y representativa, las grandes individualidades que se llaman provincias. Tan pronto como un Estado consagra una autonomía mayor de las provincias por una representacion particular (como, por ejemplo, en Holanda, despues de 1847, se aproxima á un Estado federativo.

El Estado federativo no existe hasta el presente mas que en la forma democrática ó republicana, (1); la forma monárquica opone sin duda mas dificultades; no parecen, sin embargo, insuperables, cuando las condiciones esenciales se encuentran en el carácter y el espíritu federativo de una nacion y en las buenas intenciones federativas de que están animados los diversos gobiernos. Por otra parte, hasta un Estado monárquico único puede realizar en su interior

(1) La federacion del Norte de Alemania hasta ahora no es un Estado federativo; es una union especial, bajo la hegemonia de la Prusia, que por sí sola forma las tres cuartas partes de la poblacion unida. Además de otras muchas condiciones, le falta, para ser un Estado federativo, la representacion de los Estados en un Senado ó primera Cámara; es solamente el Consejo federal el que se compone de delegados de los gobiernos, de los que cada uno tiene cierto número de votos, y por otra parte es muy desigual.

condiciones esenciales de un Estado federativo, constituyendo sus grandes provincias sobre una ancha base de autonomía, convocando á cada una de ellas á una representacion especial en una primera Cámara, que será tambien lo mas naturalmente constituida, al ménos para el mayor número, por elegidos de las asambleas provinciales (véase la segunda division, Representacion nacional).

El Estado federativo, en la forma republicana ó monárquica, es, en sus principios esenciales, el ideal hácia el que deben tender las uniones de Estados. Hemos visto que en el fondo cada grande Estado es ya, con arreglo á su origen y sus desarrollos históricos, un sistema de Estados ó un Estado de Estados, formado por las familias, los municipios, las provincias, y que un Estado que abraza toda una nacion, debe tambien formarse en un Estado federativo. La ley del desarrollo sucesivo hace por tanto esperar que las grandes naciones civilizadas de un continente formarán por sí mismas desde luego, y acaso para siglos, una confederacion internacional, que fortaleciéndose interiormente, acabará por abarcar todas las naciones.

La antigüedad no ha conocido verdaderas federaciones de Estados. La federacion anfictiónica, en Grecia, mantenía solamente la observacion de algunos principios internacionales mas humanos entre sus miembros. Los principios de poder y de dominio, de que se hallaban inspirados el génio y el derecho romano, no permitian federaciones sobre una base de digna igualdad. El Cristianismo, la nueva alianza con Dios, fué el que, haciendo á hombres y á pueblos iguales ante Dios, difundió los sentimientos de igualdad, de dignidad, de respeto, de todo lo personal, como reflejo del espíritu divino en el hombre, y los pueblos germánicos, inspirándose en estos principios, reconociendo ya, en el órden jurídico y político, principios análogos, por el sistema de los derechos personales, tan equitativo hasta para los pueblos vencidos, llegaron á ser los verdaderos representantes del sistema federativo. Y, cosa digna de notarse, cuando este sistema, despues de haber dominado en el imperio germánico durante cerca de mil años, en formas imperfectas y cada vez mas desfiguradas, marchaba á su fin, el espíritu anglo-sajon le hizo renacer por el otro lado del Océano en una nueva forma orgánica, para presentar al mundo una demostracion siempre mas brillante de esta verdad, que el verdadero poder reside en la autonomía de las personalidades individuales y colectivas, dando á la union en la libertad por fundamento, y haciendo brotar, por la espontaneidad de accion de los manantiales inmediatos de la vida, una riqueza de bienes que ningun pueblo habrá podido todavia producir en un espacio tan corto de tiempo. En Europa partía de la Francia un movimiento contrario unitario,

necesario bajo bastantes aspectos para restablecer los Estados sobre un fundamento nacional roto por el feudalismo. Este movimiento ha tomado en nuestros dias una fuerza nueva en muchos pueblos de que todas las condiciones de cultura y de digna existencia política exigían mayor unidad. Sin embargo, aunque este movimiento pueda pasar todavia por bastantes fases, las enseñanzas de la historia y el grande ejemplo de los Estados Unidos, se unen con todas las condiciones de progreso, de libertad y de paz, para pedir tambien en Europa, bajo las modificaciones exigidas por el génio y el estado de cultura de una nacion, una práctica mas lata del sistema federativo en el seno de todos los grandes Estados, para recibir un dia una benéfica aplicacion en las relaciones internacionales.

## SEGUNDA DIVISION.

### DE LA CONSTITUCION Y DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (1)

#### PRIMERA SECCION.

##### DE LA CONSTITUCION Y DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.

#### CAPITULO PRIMERO.

##### DE LA CONSTITUCION Y DE LAS FORMAS DEL ESTADO.

#### § CXIII.

##### *De la diferencia de la constitucion con la Administracion, etc.*

En el organismo del Estado hay que distinguir dos dominios que expresan los dos aspectos principales, bajo los cuales deben ser consideradas la existencia y la accion del Estado, la constitucion y la administracion, una de las cuales presenta al Estado de una manera predominante en la *persistencia* de las instituciones de las leyes fundamentales, y la otra en el *movimiento* regulado por estas leyes. Se ha comparado fisiológicamente la constitucion con la *formacion anatómica*, la administracion, con las funciones *fisiológicas*: conviene todavia mejor comparar la constitucion con el *carácter* en el hombre *individual*, la administracion con toda la práctica de la vida, en la direccion determinada

(1) Esta parte de derecho público no puede exponerse en este Curso sino muy someramente.