

sentacion de credenciales, redaccion de tratados y de otras cosas semejantes. Esta subdivision no nos parece bastante justificada, porque no siendo grande la extension del *derecho diplomático*, puede comprenderse, sin inconveniente alguno, en el derecho público internacional.

Al lado del derecho de gentes debe considerarse un derecho administrativo exterior, que establece las reglas para el ejercicio del poder en el extranjero. A este corresponden las que hacen relacion á la conducta de los agentes diplomáticos y consulares.

## CAPITULO IX.

### *Del derecho político.*

Para conseguir los fines sociales, además del poder que forma las leyes, es menester que haya magistrados que estén encargados de su ejecucion en general, y de las relaciones exteriores, que diriman las controversias que se susciten entre los ciudadanos, y que castiguen los delitos, aplicando las leyes en los juicios criminales. De aquí dimana la doctrina de la division de los poderes *legislativo, ejecutivo y judicial*, que adoptada por Montesquieu, ha sido despues la base de tantas constituciones modernas. Segun esta teoria, para garantir la libertad política y civil del pueblo, las

funciones de los poderes deben estar separadas prácticamente; esto es, confiadas á distintas personas que tengan plena libertad en el círculo de su accion, de modo que reciprocamente puedan contrabalancearse. Al poder legislativo corresponde hacer las leyes, corregirlas y derogarlas: al ejecutivo la declaracion de la paz y la guerra, enviar y recibir embajadores, cuidar de la seguridad pública y evitar sus invasiones: al judicial castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares.

Esta teoria de Montesquieu ha sido combatida por algunos que sostienen que el poder es uno por su origen y por su fin, y por otros que admitiendo dos poderes, el legislativo y el ejecutivo eliminan el judicial, no faltando escritores que al lado de los tres poderes mencionados pongan otros dos, el municipal y el inspectivo.

No puede negarse que en rigor no hay mas que un poder político, si por esta frase se entiende, como en otro lugar (1) hemos manifestado, *la representacion vigorosa, continua y vigilante del Estado, que abraza las fuerzas de los que lo componen y las dirige á la realizacion de su fin social*. Tampoco puede ponerse en duda que este poder es indivisible, y que no se comprenden dentro de un Estado poderes con fuerzas iguales

(1) En el capítulo I.



y obrando con completa independencia. Esto sería anarquía y no gobierno; sería una lucha continua que vendría á veces á terminar en la guerra civil.

No es esto lo que se ha entendido ni se entiende en la anterior division. La unidad del Estado, las relaciones de todos los que ejercen funciones públicas, y los esfuerzos comunes para llegar al fin social, no se han creído comprometidos por esta division de poderes, no ideada para producir antagonismo, sino por el contrario, para poner en concertada armonía los diferentes medios de acción que tiene el Estado. Ninguno de estos poderes es absoluto en su ejercicio; todos están contrapesados y contenidos dentro de límites para evitar el caso de que en su roce puedan causar perturbacion en el Estado. Así, poniendo por ejemplo las monarquías representativas, que reconocen esta division de poderes, vemos que el legislativo está moderado por la facultad que se da al monarca de convocar los Cuerpos que con él forman las leyes, de suspender sus sesiones, de disolver los de origen popular llamando á los electores para que expresen de nuevo su voluntad, por la iniciativa del poder ejecutivo en la preparacion de las leyes, por su participacion en las discusiones de los Cuerpos legislativos, y por la facultad de negar la sancion á las leyes: vemos tambien que el monarca no es del todo ajeno al

poder judicial, el cual administra la justicia en su nombre, elige los jueces y tribunales, cuida de que la justicia sea pronta y cumplidamente ejecutada, hace que se promuevan causas á los jueces y magistrados que faltan á sus deberes, y para templar el rigor excesivo de las leyes penales en determinados casos, y la inflexibilidad necesaria de la magistratura, con la gracia de indultar los delincuentes puede atender á consideraciones estrañas al cumplimiento de la ley, facultad que no podría concederse sin peligro á los juzgadores. A su vez los consejeros de la Corona, cuya responsabilidad cubre la del monarca inviolable, tienen su contrapeso en la libérrima facultad que este tiene para separarlos, y en el derecho que se da á los Cuerpos legislativos de censurarlos y aun de promover su acusacion y su castigo por los abusos que cometan en el ejercicio de sus funciones. Por esto es que algunos han considerado que en esta clase de monarquías el rey es un poder neutro, cuyas atribuciones consisten en templar la acción de los demás poderes, y evitar que se pongan en pugna en los conflictos á que su continuo roce puede dar lugar.

No insistiremos mas en estas consideraciones; toda la cuestion de que aquí tratamos y á que algunos atribuyen grande importancia, consiste en dar el nombre de *poderes* á lo que realmente son diversas prerogativas, atribuciones ó funcio-



nes del poder: en este sentido no puede desconocerse la ventaja de que se hallen divididas, esto es, confiadas á personas diferentes, que con la necesaria independencia en la parte que es compatible con el bien público, pueden desempeñarlas de la manera que corresponde mejor al cumplimiento del fin social que el Estado se propone. Considerado esto así, la famosa cuestion de los poderes públicos y de su número viene á ser cuestion de palabras.

Por esto no disputaremos, y menos con calor, acerca de si el cuerpo de funcionarios que aplican las leyes en los negocios civiles y criminales es un poder ó un órden. Las leyes fundamentales de cada Estado lo deciden. En nuestro sentir no se le puede negar el nombre de *poder judicial*, cuando se denomina *poder ejecutivo*, á la institucion que está encargada del cumplimiento general de las leyes. Los que dicen que el poder ejecutivo comprende al judicial, el cual es desmembracion suya, dificilmente podrán sostener, sin faltar á la lógica, que uno de los dos miembros de la division deba llamarse y sea *poder* y no el otro miembro, á pesar de la libertad de accion y completa independencia con que los jueces y magistrados ejercen sus funciones que ante sus fallos deben todos los agentes del poder ejecutivo doblar la cabeza, y que con frecuencia es llamado á decidir los actos de la Administracion.

De todos modos la opinion general está conforme en que ya se considere la existencia de un *poder judicial* distinto del *poder ejecutivo*, ya se suponga que hay un solo poder ejecutivo con el doble carácter que dejamos indicado, las funciones del órden administrativo son de índole distinta de las correspondientes al órden judicial, que deben ser desempeñadas por diferentes funcionarios, que aquellos que administren justicia han de ser inamovibles en las monarquias cuando la eleccion es de la Corona, y estar al abrigo de las iras de los que ejercen cargos del gobierno y de la administracion para que puedan desempeñar los deberes de su alta institucion con la elevacion y nobleza que exige su ministerio y la mision social que les está encomendada.

Los funcionarios del órden administrativo del mismo modo que los del judicial, tienen en su respectiva linea un mismo fin, al aplicacion de las leyes de su competencia respectiva: la diferencia está en la esfera de la accion de cada uno. No puede negarse que las atribuciones de la administracion son mas extensas, mas generales y mas continuas, que sin cesar obran sobre todos, y que están en constante movimiento á diferencia de las de los tribunales y juzgados que solo pueden ejercitarse cuando son provocadas ó cuando se trata de la represion de los delitos.



Consideraciones semejantes á las que acabamos de exponer, nos hacen no aplaudir ni reprobar aqui la calificación de poder municipal, lo que supondría una independencia en los que estuvieran al frente de las administraciones locales muy difícil de conciliar con los intereses generales del Estado; por esto tampoco hablamos de ese poder inspectivo, cuya misión debería ser en concepto de los que la patrocinan, velar sobre los otros poderes para que no se invadan y cumplan con sus deberes respectivos, poder que de hecho ejerce el monarca por esa facultad neutral de que antes hicimos mencion.

Dejando ya estas teorías sin entrar en mas explicaciones, convenientes sin duda en obras de otra índole, pero ajenas á la que escribimos, en estos *Prolegómenos* nos acomodaremos á la nomenclatura recibida.

Como los poderes públicos no pueden quedar á merced del mas osado que de ellos se apodere, en todos los países hay principios, leyes ó costumbres que los organicen. La reunion de estos principios constituye el *derecho político*, llamado tambien *constitucional* ó *público interior*. Así, pues, lo definiremos: *la colección de reglas que organizan los poderes públicos*.

El derecho político puede dividirse en general y especial: el primero abraza la teoría del Estado sin relacion á ningun pueblo determinado; el se-

gundo se limita á una nacion, de la que toma el nombre.

La distinta clase de organizacion de los poderes públicos da lugar á los diferentes sistemas de Gobierno. Los escritores de la antigüedad hablaron solo de tres clases, á las que en su concepto debian referirse todas las demás; consideraban el poder supremo, ó radicado en una asamblea formada ó delegada por los miembros libres de la sociedad, ó ejercido por familias, razas ó clases privilegiadas, representadas ya por uno solo que temporalmente estuviera al frente del gobierno, ya por un cuerpo compuesto de miembros escogidos, ó finalmente confiado á una sola persona durante su vida: al primero de estos sistemas llamaban *democrático*; al segundo, *aristocrático*; al tercero, *monárquico*. Pero esta clasificación se refiere solamente al número de personas que ejercen el poder ó al modo de constituirlo y á los elementos de su formación, y no á sus relaciones jurídicas, y es insuficiente para expresar las diferencias que existen en la realidad. Por esto, nosotros, sin desechar las palabras *monarquía*, *aristocracia* y *democracia*, porque son símbolos generalmente conocidos para representar ideas concretas y determinadas, pasamos á hacer la division que juzgamos mas conveniente de las diversas formas de gobierno.

Quando el ejercicio del poder ejecutivo está



confiado á un jefe durante su vida, el gobierno se llama *monárquico*: cuando el que está investido de esta suprema autoridad lo es solo temporalmente ó son muchos los que simultáneamente la ejercen, el gobierno se denomina *republicano*.

Las monarquías son, ó *hereditarias* ó *electivas*. Cuando el orden de sucesion á la corona se halla establecido de modo que hay una série de sucesores préviamente señalada en la ley fundamental del Estado ó seguida por una costumbre que haya obtenido fuerza de ley la monarquía es *hereditaria*. La palabra *hereditaria*, aplicada á la corona, significa únicamente que la sucesion al trono recae en la persona designada segun las leyes ó costumbres constitutivas de cada país; pero bajo ningun concepto que los reyes puedan mirar á los pueblos como propiedad suya, porque, cualesquiera que sean las ideas que acerca del poder de los monarcas hayan dominado en otros tiempos, ningun país civilizado admite hoy que las personas, los pueblos y los bienes estén á merced del libre arbitrio de los que con diferentes denominaciones están al frente de los Estados. Ninguno sostiene que los pueblos se han hecho para los monarcas, si no los monarcas para gobernar á los pueblos dentro de los límites de las leyes fundamentales. Y para procurar el bienestar el orden y el progreso de las naciones á cuya cabeza, ó el nacimiento ó la eleccion los

ha colocado. Cuando antes ó despues de la muerte de un monarca se provee á la sucesion que no está señalada por regla general en las leyes fundamentales del Estado, la monarquía es *electiva*.

Las monarquías además son, ó representativas, ó absolutas, ó despóticas. Llámense *representativas constitucionales* aquellas en que el monarca, al mismo tiempo que está encargado de la ejecucion de las leyes, coopera á su formacion con los representantes del país, pero sin mezclarse en el ejercicio del poder judicial, independiente de él en sus funciones. *Absolutas* se denominan aquellas en que el monarca ejerce plenamente los poderes ejecutivo y legislativo, mas observando las leyes en que se hallan establecidos los principios constitutivos del Estado y sus relaciones con el pueblo. Cuando no existen estos principios, sino que la voluntad del monarca es ley en cada caso que se ofrece, y no hay vinculo comun que ligue á los súbditos con el monarca, entonces el gobierno es *despótico*, y despota el que gobierna. El despota que invade los derechos civiles de los ciudadanos se convierte en *tirano*.

Las Repúblicas son, ó aristocráticas ó democráticas. Cuando los agentes del poder ejecutivo y los miembros del legislativo y judicial están elegidos de entre todos los ciudadanos sin mas con-



sideracion que sus cualidades personales, la República es *democrática*. Si las personas que componen el poder ejecutivo, y aun, como ha acontecido en algunos puntos, el legislativo, son de familias, castas ó clases privilegiadas, la República se llama *aristocrática*. Cuando las familias castas ó clases son muy reducidas, se llama *oligarquia*, y si la raza ó clase privilegiada es la sacerdotal, el gobierno se conoce con el nombre de *teocrático*.

Las Repúblicas democráticas, que tienen confundidos los poderes, degeneran en *ochlocracias*, y cuando esta confusion de poderes no se halla sujeta á reglas fijas en su distribucion y ejercicio, el resultado es la *anarquía*, mónstruo tan atroz como la tiranía, pero menos funesto para los pueblos, porque es menos duradero.

Los tres elementos monárquico, democrático y aristocrático no son entre sí incompatibles; por el contrario, pueden entrar sin dificultad en la constitucion del gobierno. De aqui nacen los gobiernos mixtos. Así pueden formarse multitud de combinaciones en que dominen mas ó menos cada uno de los expresados principios. En algunos Estados, regidos constitucionalmente, se ha visto en los tiempos modernos buscar una combinacion que tiene muchos partidarios y que limita el poder del monarca con un cuerpo aristocrático y con otro de eleccion popular, estableciendo que

ambos con el jefe supremo del Estado ejerzan el poder legislativo, y dándoles en la gobernacion una intervencion mayor ó menor, pero que siempre es la representacion de las diferentes clases del Estado en la gestion de los negocios públicos.

Muy importantes son sin duda las formas de gobierno, la division de las funciones públicas entre los que ejercen el poder en sus diferentes manifestaciones, y la prevision de las constituciones para que ningun poder salga de los limites de sus atribuciones respectivas: pero la experiencia enseña que no hay forma de gobierno de que no pueda abusarse, creando conflictos capaces de conducir á revoluciones ó á la tiranía, ya ejercida por uno, ya por muchos. La prudencia de los poderes públicos debe evitar estas calamidades, teniendo en cuenta que deben moderarse respetándose recíprocamente, y dando á todos ejemplo de templanza para no lanzar á las naciones en males incalculables.

El derecho político especial de cada Estado comprende principalmente la constitucion y atribuciones de los poderes públicos, las reglas á que están sometidos en su ejercicio, y los medios que aseguran su observancia.