
CAPITULO QUINTO.

EL GOBIERNO FEDERAL.

1. Importancia del principio federal; su desenvolvimiento histórico.—2. Diferentes especies de federación.—3. Soberanía del Estado federal.—4. Utilidad del principio federal al efectuarse el pacto.—5. Distribución del poder en los Estados federales.—6. Conclusiones.

1. Importancia del principio federal; su desenvolvimiento histórico.—El gobierno federal es materia importante que bien merece un capítulo. El origen y crecimiento de la federación y el fin que ha realizado en la evolución de lo pasado es uno de los más interesantes puntos del estudio histórico. Entre los problemas políticos de nuestro tiempo ninguno es más trascendental que la relación de los poderes locales y el central en el sistema federativo. En el desenvolvimiento de los Estados modernos, el principio federativo ha jugado un papel prominente; ha proporcionado el poder de cohesión necesario para ligar a las comunidades que componen a los Estados Unidos, lo mismo que las desiguales monarquías y ciudades libres unidas en el imperio germánico; México, Brasil y Suiza son repú-

blicas federales (1); el Dominio del Canadá y las comunidades de Australia, consideradas separadamente, son igualmente federaciones muy semejantes a los Estados Unidos. Hasta donde nos es dado prever, nos parece que el intento de crear un Estado universal, debe dirigirse por las líneas del sistema federal. Quizá sea razonable pensar que la experiencia hasta hoy obtenida en la formación de gobiernos compuestos sobre plan federativo, está proporcionando a la humanidad civilizada el aprendizaje práctico para hacer en lo porvenir el Estado del mundo.

No puede exagerarse la importancia que ha tenido el principio federal en la historia del desenvolvimiento político. Hablando en general, uno de los rasgos de la evolución del gobierno civilizado ha sido la extensión del área cubierta por una sola unidad política, aunque esta extensión no ha marchado siempre en sucesión cronológica continua. La Suiza moderna es un Estado diminuto, si se compara con el Imperio Romano; pero es verdad en lo principal, que uno de los más notables y esenciales factores del progreso político, ha sido la creciente extensión territorial comprendida en un solo Estado. Para cumplir esto han obrado dos grandes fuerzas históricas: uno es el principio de conquista, absorción y expansión, a que pueden servir de ejemplo el crecimiento de la monarquía francesa y la expansión de los dominios británicos; la otra ha sido el principio de unión federal deliberada, cuya base es un pacto que permite la unión política de Estados preexistentes demasiado ligados por la situación, el lenguaje y las costumbres para vivir aparte; pero muy diversos en área, costumbres locales, etc., para permitir la completa amalgamación. De estos dos caminos, uno es el de la paz y el otro el de la guerra.

(1) Hay que añadir en América a Venezuela y la Argentina.

Ninguna unión permanente de grandes Estados puede hoy esperarse por el procedimiento de la conquista; y si alguna unión puede realizarse, sólo podrá ser sin atentar contra el orgullo ni contra la autonomía nacionales.

En su más amplio sentido, el término federación significa la unión concertada por dos o más naciones independientes. Numerosos ejemplos históricos se presentan desde luego. En los comienzos de la vida política tenemos la famosa liga aquea, que fué originalmente una liga defensiva de doce ciudades del Peloponeso; pero que en la forma posterior que presenta en los siglos primero y segundo (A. de C.), asumió un carácter más complicado. Incluyó entonces a Corinto y Megara y otras importantes Ciudades Estados de la Grecia meridional; cada ciudad mantenía el dominio de su organización interna; pero ponía a cargo de la liga la dirección de las relaciones exteriores y de la guerra. "Había", dice el profesor Freeman, "una nación aquea con su asamblea nacional.... ninguna ciudad podía por sí sola hacer la paz ni la guerra". A no haber sido por el poder mundial del Imperio Romano, aquella liga habría dado los medios de convertir a la Grecia en un Estado con territorio nacional.

En la historia posterior, las efímeras combinaciones de las ciudades italianas en los siglos XIII y XIV, pueden citarse como ejemplos de federaciones. Ejemplo más saliente se encuentra en la formación de la moderna Suiza. Los agrestes distritos de Uri, Schwyz y Unterwalden, sujetos todavía nominalmente al emperador, se unieron para su recíproca protección en 1291, y la liga creció bien pronto en fuerza y extensión. Otros distritos y las ciudades libres de Berna y Zurich se agregaron. La derrota de Austria al concluir el siglo XIV dió a la liga una independencia práctica, que fué confirmada por el tratado de Westfalia (1648). En la confederación

así formada cada miembro retuvo su independencia propia, pues la mutua protección era el único propósito perseguido. Aunque por algún tiempo amalgamada por la intervención de los revolucionarios franceses, en una república “una e indivisible”, Suiza no perdió su apariencia de liga defensiva de Estados independientes, sino por las modificaciones que se hicieron mediante las constituciones del siglo XIX.

Una liga semejante fué la que existió entre los Estados independientes de Norte América bajo los Artículos de Confederación de 1781 a 1789. Cada Estado era un cuerpo político independiente; la única forma de mando común se ejercía por el congreso, cuerpo de delegados que no tenía facultad de compeler a los Estados a la obediencia, ni podían mandar ni sujetar a impuestos a los individuos de los trece Estados. La Constitución federal, hecha en 1797 y puesta en vigor en 1789 estableció en lugar de esto un solo Estado federal en el que el gobierno del centro fué puesto en contacto inmediato con los ciudadanos. El siglo XIX presenció en su curso la formación de federaciones de importancia histórica; entre éstas las constituciones suizas de 1848 y 1874, la federación de las provincias del Canadá en el Dominio en 1867, la Confederación de la Alemania del Norte en 1867 y el Imperio Germánico en 1871, la federación de la comunidad de Australia en 1900. Otros países como México y el Brasil han adoptado el sistema de gobierno federal, no como un medio de acrecentar su territorio, sino para armonizar los intereses local y nacional.

2. Diversas clases de federaciones.—Al considerar las diversas formas en que los Estados separados pueden unirse, vemos claramente que presentan una serie gradual de unión estrecha. En un extremo de la escala está la alianza defensiva y ofensiva de naciones soberanas, como el pacto de familia del si-

glo XVIII entre las monarquías borbónicas de España y Francia. Tal unión es por naturaleza, extremadamente ilusoria, porque, falta de un órgano gubernamental de unión, no tiene sanción o fuerza coercitiva que la mantenga. Más avanzado que ésta es el tipo confederativo como la liga aquea, la Confederación Germánica de 1815 o la del Sur en los Estados Unidos, en que cada Estado participante retiene, por lo menos de nombre, su carácter soberano. Puede acontecer que en tal unión de Estados el acto formal se declare perpetuo y al mismo tiempo reconozca que cada Estado conserva su soberanía; pero esto es inútil porque implica que cada Estado es libre para abandonar la unión y a la vez los liga a todos a permanecer en ella. Tal fué, sin embargo, el caso de los Artículos de Confederación norteamericana (de 1781 hasta 1789), y el de la Confederación de los Estados del Sur. Más allá de este tipo está la federación por excelencia, el Estado federal, unidad hecha de Estados previamente soberanos y unidos después en forma de nueva soberanía; pero manteniendo cada uno su esfera independiente del poder legal del gobierno del centro. Tal es la naturaleza de la presente unión de los Estados Unidos.

Todavía más allá se distingue lo que podría llamarse amalgamación o fusión completa por convenio, diferente de la expansión de un Estado por conquista de territorio, porque los Estados participantes se amalgaman por propia voluntad. El mejor ejemplo se encuentra en la composición del Reino Unido, por el acto de unión de Inglaterra y Escocia en 1707 y de la Gran Bretaña e Irlanda en 1800. Estas uniones se efectuaron por estatutos semejantes, aprobados por los parlamentos de los Estados interesados, bajo términos y condiciones expresas. Pero el procedimiento se diferenció de la unión federal, en que en cada caso los parlamentos que hi-

cieron estas uniones se extinguieron en favor del nuevo parlamento, que fué legalmente soberano, y no simplemente ligados por condiciones de unión. Que esto es más que concepto teórico, se ve en el hecho de que el parlamento británico abolió la iglesia establecida en Irlanda cuya conservación fué una de las bases de unión de 1800. Otro caso de amalgamación se encuentra en la fusión de los Estados italianos en el Reino de Italia (1859-60). El producto de este procedimiento es un Estado unitario y no federal.

Estas diversas especies de gobiernos unidos han motivado laboriosas clasificaciones de confederaciones y Estados federales, en que se han interesado particularmente los escritores modernos alemanes, algunos de los cuales distinguen gran número de subdivisiones. Han emprendido estas clasificaciones Laband, Jellinek y otros. Jellinek distingue, en primer lugar uniones virtuales, como Canadá y Australia (legalmente partes del Estado unitario que es Inglaterra), y uniones legales. Divide estas últimas en 1) protectorados, etc.; 2) uniones de un Estado superior y uno inferior, como el caso de Turquía y Egipto; 3) uniones monárquicas en que dos Estados independientes se juntan bajo un soberano común, ya en unión real, ya en la personal, según que la unión sea orgánica y deliberada, como Suecia y Noruega antes de 1905, o accidental, como Inglaterra y Hanover en una ocasión; 4) la confederación y, 5) el Estado federal. Otras clasificaciones son todavía más minuciosas; los escritores ingleses y norteamericanos se inclinan a desechar todas estas subdivisiones y sólo conservan la clasificación de confederaciones y Estados federales.

Esta es una división realmente importante que requiere alguna explicación. Una confederación no es un Estado singular, sino una colección de cuer-

pos soberanos e independientes reunidos en condiciones determinadas con un propósito definido. Cada uno de ellos es legalmente libre para separarse de la confederación cuando le plazca; por consiguiente, la confederación no es permanente e indisoluble, puesto que, de lo contrario, la soberanía de los componentes desaparecería. La federación es un Estado singular; sus partes subordinadas pueden haber sido (pero esta no es condición necesaria), Estados soberanos antes de la unión, mas no siguen siéndolo después de federarse; la unión se hace legalmente indisoluble en cuanto concierne a los gobiernos separados y al gobierno central. La disolución sólo podría hacerse por una reforma constitucional y conforme al procedimiento establecido. La interpretación que daban los Estados separatistas a la constitución norteamericana, habría hecho de los Estados Unidos una confederación. La interpretación de los Estados del Norte, hicieron del país un Estado federal.

3. La soberanía en el Estado federal.—Esto nos conduce a la debatida cuestión de la soberanía en un Estado federal. Sobre esta cuestión versó la gran disputa entre los Estados del Norte y los del Sur, puesto que la retención por un Estado parcial de su facultad soberana, lleva consigo el derecho de separarse un componente de la federación de que forma parte. Consideremos primero la cuestión sin conexión con el caso de los Estados Unidos. Si lo que antes hemos dicho es correcto, se infiere por definición que la creación de un Estado federal anula la soberanía de los Estados componentes; no la limita ni la divide, sino la aniquila, porque la soberanía o existe o no existe en su integridad. En el nuevo Estado federal, la soberanía no reside en el gobierno central; sino en el cuerpo que tiene la facultad de modificar la constitución. Legalmente este cuerpo soberano puede abolir por completo la federación

y restaurar a cada miembro en su original independencia; y aunque esto no es lo mismo que la secesión, impone la consecuencia de que la unión no es legalmente indisoluble.

Por otra parte, en una confederación cada Estado sigue siendo soberano; no hay en ella leyes confederadas: cualquiera disposición que se dicte por un cuerpo legislativo central, obligando a todos los ciudadanos de los Estados es una ley para cada ciudadano, porque ha sido adoptada por su propio Estado. En donde existe una ley hay un Estado; en donde hay un Estado existe un poder soberano; en consecuencia, confederación y secesión son un término igual frente al Derecho Público. De hecho la secesión se resuelve en una cuestión de fuerza. Suiza fué una confederación declarada de 1815 a 1848; sin embargo, cuando los cantones católicos trataron de separarse de ella en 1847 fueron obligados a volver a la confederación por la fuerza de las armas.

En los Estados Unidos la controversia no versó sobre la diferencia entre confederación y federación, sino sobre si su gobierno era lo uno o lo otro. En este punto la constitución, como dijo el Profesor Smith, "resultó un oráculo de Delfos". Su lenguaje, sobre todo si se ve desde el punto de vista histórico, según la confederación de 1781 a 89, y que en realidad fué disuelta por secesión, admitía las dos interpretaciones. Pero aparte de la cuestión de secesión, muchos escritores norteamericanos tomaban la soberanía en un sentido diverso del que hemos expuesto. Esta es la doctrina de la soberanía dividida o dual. Según ésta el poder soberano en la unión federal, como la de los Estados Unidos, no reside en una sola autoridad, sino que se divide y distribuye entre los gobiernos federal y local. Esta teoría difiere completamente de la concepción de la soberanía que hemos explicado antes. Esto no puede verse sino como una confusión de la soberanía, que es

completa y absoluta, con el poder constitucional que puede tener diversos grados de limitación. Si los gobiernos federal y de los Estados representan una división de la soberanía, las tres ramas del gobierno general representan también una nueva subdivisión, y así sucesivamente.

A pesar de su inconsistencia, la teoría de la soberanía dual ha tenido ilustres campeones; el Presidente Mádison creyó firmemente en ella, y decía: "Es difícil argumentar de un modo inteligible sobre el sistema compuesto del gobierno americano, sin admitir la divisibilidad de la soberanía". Los tribunales de la misma época declaraban: "La Nación es soberana en cuanto a todos los poderes de gobierno que le fueron cedidos; cada Estado de la Unión es soberano en todos los poderes reservados".

4. Utilidad del principio federal al celebrarse el pacto.—Volviendo de esta cuestión al aspecto general de la federación, debe notarse que la utilidad propia del principio federal reside en el espíritu de compromiso o pacto que encarna; pero una forma de asociación que aniquila las tradiciones de gobierno propio e independiente, choca con las simpatías de los ciudadanos, y esto se acentúa si las comunidades que han de unirse son de magnitudes diferentes. En este caso la fusión completa de un Estado unitario significa la absorción de los Estados menores por los mayores. La situación de New Jersey, Delaware y Connecticut al forjarse la constitución fué de esta suerte. Aún más desigual fué la federación por tanto tiempo estudiada entre los Estados germánicos, y realizada por la formación del Imperio federal en 1871. El principado de Schaumberg-Lippe tiene una área de 131 millas cuadradas con población de unos 40,000 habitantes, en tanto que el reino de Prusia cuenta con 135,000 millas cuadradas y una población de 35.000,000. En casos como éste, el sistema federal

da los medios para crear un Estado singular, combinando los poderes de los Estados componentes para la defensa internacional y asuntos de general interés, sin sacrificar la vida individual ni las susceptibilidades políticas de aquellos.

Aun entre Estados de relativa igualdad, como sucede con la mayoría de los Estados norteamericanos, el sistema federal tiene la ventaja de permitir que la legislación de cada uno se acuerde con las conveniencias locales dependientes del clima, elementos raciales, costumbres y antecedentes. En los Estados Unidos, más que en otra parte del mundo, se han aprovechado las ventajas del sistema federal; su historia es una larga historia de federaciones. En los primeros tiempos de la época colonial tenemos la formación de Connecticut por la reunión de sus ciudades, y el establecimiento de la federación de la Nueva Inglaterra en 1643, por la cooperación de las colonias del Norte para la protección común. La lucha con la Gran Bretaña en el siglo XVIII, trajo a las trece colonias a la unión que, después de pasar por el estado preliminar del Congreso Continental y la abortada confederación de 1781 ha regido toda la evolución de los Estados Unidos durante el siglo XIX.

5. Distribución del poder en los Estados federales.—Esto en cuanto al aspecto histórico y político del principio federal. Pasemos ahora a considerar la importante materia de la división del poder entre las autoridades federales y las subordinadas.

No hay para esto necesidad de tomar en cuenta las confederaciones o gobiernos federales anteriores a la formación de la constitución de los Estados Unidos. En ella se tomaron para el gobierno central los poderes más elementales e indispensables; pero tanto esta federación como las formadas en el siglo XIX ofrecen una interesante serie que puede estudiarse para descubrir las enseñanzas de

la experiencia con respecto a la relativa posición de las autoridades centrales y subordinadas. Comencemos por establecer los principios generales de la atribución del poder. El principal motivo histórico de federación ha sido la necesidad de defensa; y el primero de los requisitos, que el gobierno general tenga la disposición de las fuerzas militar y naval. Viene en seguida la necesidad de que en las relaciones con países extranjeros, la federación se conduzca y presente como una unidad. El gobierno de esas relaciones, debe estar, por consiguiente, en el poder central; y puesto que ni las relaciones ni la guerra pueden llevarse sin el apoyo financiero, es también necesario que el gobierno federal tenga ciertas facultades de gravar con impuestos a los ciudadanos. No bastaría que pudiese requisicionar de los Estados los fondos que haya menester, como claramente se vió en el fracaso financiero de la vieja confederación. Para cubrir las necesidades urgentes y temporales, el poder en las finanzas debe incluir la facultad de contratar empréstitos. Estas tres funciones (dirección de la guerra, gobierno de las relaciones exteriores y facultad para levantar fondos), son primeras y esenciales, sin las cuales el gobierno federal no puede existir.

Como deberes gubernamentales de segundo orden pueden contarse los que tienen por fin la uniformidad y generalidad de ejecución, tales como la facultad de acuñar moneda, el régimen de las patentes de invención y de la propiedad literaria, el servicio de correos, etc. En tercer lugar se colocan ciertos negocios públicos en que, aunque la uniformidad no es absolutamente esencial, importa al progreso nacional. Entre estos podemos mencionar los medios extensos de transporte (que constituyen el comercio entre los Estados), como ferrocarriles, canales, telégrafos; además la reglamentación del sistema bancario y el establecimiento de las tarifas

generales. Este último es un caso anómalo; el control federal de las tarifas puede fundarse mejor en razones financieras que en motivos económicos. Las tarifas pueden ser una forma de impuesto conveniente y subrepticio, y aunque no es un requisito esencial del poder del centro, es siempre de gran importancia; porque las murallas de tarifas son un serio obstáculo para la consolidación de la vida nacional. Buen ejemplo de ello son las disputas de los trece Estados bajo los Artículos de Confederación o el caso de los Estados alemanes unidos por la confederación de 1815. En este último ejemplo, no sólo cada Estado formaba una área separada por las tarifas; sino que cada uno estaba subdividido; Prusia era una unidad política, y contenía sesenta y siete áreas fiscales.

Como cuarta clase puede señalarse la discutible categoría de asuntos cuya atribución al gobierno federal o los locales es asunto de opinión y puede depender de las circunstancias del caso. Son ejemplos de ellos, la reglamentación del matrimonio y el divorcio y el control de la educación pública. Como quinta y última clase figuran los deberes que en realidad debieran dejarse a los gobiernos de los Estados componentes. Puede haber sobre ellos diversas opiniones; pero se incluyen generalmente en esta categoría las obras públicas de comprensión local, la beneficencia, la reglamentación de los licores embriagantes, etc.

Después de este bosquejo, comparemos la distribución actual de poderes en las principales federaciones, comenzando por acotar los poderes legislativos asignados al congreso general por la constitución de los Estados Unidos.

El Congreso tendrá facultad para decretar y coleccionar contribuciones, derechos, impuestos generales y de consumo; para pagar las deudas y proveer a la común defensa y bienestar de los Estados

Unidos; pero todos los derechos, impuestos generales y de consumo, serán uniformes en todo el país;

“Para tomar empréstitos sobre el crédito de los Estados Unidos”;

“Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diversos Estados y con las tribus de indios”;

“Para establecer reglas generales de naturalización, y leyes uniformes sobre quiebras en todos los Estados Unidos”;

“Para acuñar moneda, regular el valor de ella y fijar los tipos de pesas y medidas”;

“Para proveer sobre el castigo de la falsificación de seguridades y monedas de los Estados Unidos”;

“Para establecer oficinas de correos y caminos para ese servicio”;

“Para promover el progreso de las ciencias y artes útiles, asegurando por tiempo limitado a autores e inventores el derecho exclusivo de sus escritos y descubrimientos”;

“Para constituir tribunales inferiores a la Suprema Corte”;

“Para definir y castigar la piratería y los crímenes cometidos en alta mar, y los delitos contra el Derecho de Gentes”;

“Para declarar la guerra, expedir patentes de corso y represalias y dar reglas sobre presas de mar y tierra”;

“Para levantar y sostener ejércitos; pero no podrá hacerse asignación de dinero para este uso por más de dos años”;

“Para crear y mantener la flota”;

“Para servirse de la milicia en la ejecución de las leyes de la Unión, reprimir las insurrecciones y repeler la invasión”;

“Para proveer a la organización, armamento y disciplina de la milicia y disponer de la parte de ella que deba emplearse en el servicio de los Estados Unidos, reservando a los Estados el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir a la milicia conforme a la disciplina que prescriba el Congreso;”

“Para legislar exclusivamente en todo lo que se refiera a un distrito (no mayor de diez millas cuadradas), que se obtenga por cesión de los Estados y sea aceptado por el Congreso, para asiento del gobierno de los Estados Unidos, y ejercer igual autoridad sobre las plazas comparadas con el asentimiento de la legislatura del Estado en que se encuentren para erigir fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios semejantes;”

“Y para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para el cumplimiento de las precedentes facultades y las demás de que esta constitución inviste al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos”.

Se ve desde luego que, fuera de las provisiones que se refieren a los indios y al Distrito de Columbia, no hay aquí facultades que no se hayan dado también a las federaciones posteriores. El gobierno nacional apenas recibe por este artículo algo más de las facultades indispensables de gobierno. Los poderes restantes, es decir, la autoridad para disponer en todas las cosas para las cuales no hay facultad especial, le están negados en otra parte expresamente.

Comparemos con esto la distribución de poderes entre el gobierno central y los provinciales del Dominio del Canadá. La base del gobierno del Canadá es un estatuto del Parlamento británico de 1867 denominado Ley de la América Británica del Norte. Los preceptos relativos a la distribución de poderes están en los artículos 91, 92 y 93 de la ley,

y son especialmente interesantes en el punto de que tratamos, porque están basados en el arreglo de la constitución de los Estados Unidos, revisados a la luz de la subsecuente experiencia política. Además de las facultades del Congreso norteamericano, el Parlamento del Dominio se extiende a las leyes penales, matrimonio y divorcio, y a la provisión de fondos por cualquier sistema de impuestos. Otras materias, como los bancos, etc., están incluídas también, que no se conceden expresamente en la constitución de los Estados Unidos y que la autoridad federal sólo alcanza por interpretación de facultades implícitas. Además de esto, el estatuto del Dominio preceptúa que el parlamento tiene poder legislativo "en relación con todas las materias que la ley no asigna exclusivamente a las legislaturas provinciales". La suma de poder federal expresamente concedido contrasta con el artículo que hemos copiado de la constitución norteamericana, y aun comparada con las facultades del Congreso cuando se expanden por la doctrina de las facultades implícitas, el poder del Dominio sobre materias como la ley penal representa un considerable aumento de los poderes federales.

Después de la constitución canadense tenemos las de dos importantes Estados federales: la del Imperio germánico de 1871 y la de Suiza de 1874. En ambas la comprensión del poder federal es más amplia que en los Estados Unidos. En Alemania, la constitución, con su enmienda de 1873 concede al gobierno federal el control, no sólo de materias en que el Congreso americano no tiene jurisdicción, sino también de la ley penal, de la civil, los procedimientos judiciales, los bancos, la práctica médica, ferrocarriles (excepto en Baviera), ley de imprenta, de comercio, seguros (incluyendo seguros y pensiones de obreros) y otras diversas materias. En Alemania el campo legislativo del gobierno central

es mucho más amplio que en los Estados Unidos. Su acción administrativa es menor, puesto que el principio de descentralización está adoptado y las disposiciones federales se llevan a cabo por los gobiernos componentes. La acción del gobierno central se estrecha también por el principio de la legislación concurrente. En muchas de las materias antes mencionadas, la facultad del gobierno no es exclusiva. En los casos en que el gobierno central no ha creído conveniente obrar, los Estados son libres para la acción legislativa, como sucede en materia de ferrocarriles, práctica médica, leyes civiles y penales, etc. La legislación federal sólo es exclusiva cuando tiene que serlo por la naturaleza del asunto (como levantar fondos sobre el crédito del Imperio) o cuando está expresamente prevenido, como sucede con los derechos de importación. Para evitar conflictos de autoridad está prevenido que la ley federal supedita a las de los Estados federados.

El mismo principio de legislación concurrente prevalece en los Estados Unidos; pero en menor extensión; muchas de las facultades otorgadas al Congreso están prohibidas a los Estados; pero en algunas materias, como las quiebras, los Estados pueden legislar, a falta de legislación federal. La presente constitución de Suiza, con sus reformas posteriores, presenta un campo extenso de poder federal. “La autoridad legislativa del gobierno nacional”, dice Lowell, “es mucho más extensa en Suiza que en este país, porque además de los poderes conferidos al congreso norteamericano, los tiene sobre materias como la reglamentación de las corporaciones religiosas y la exclusión de las órdenes monásticas, la fabricación y venta de bebidas alcohólicas, la prevención de epidemias y epizootias, las leyes sobre el juego, construcción y explotación de ferrocarriles, reglamentación del trabajo en las fábricas, seguro obligatorio de los obreros, cobro de deudas y

la materia de la legislación comercial''. Todavía puede agregarse el hecho de que el poder federal puede obligar a los cantones a establecer la educación primaria laica, obligatoria y gratuita. El Gobierno Suizo no puede imponer contribuciones directas.

Como ejemplo final, expongamos la situación del poder central en la reciente federación de las colonias australianas. La comunidad de Australia, tomada sin conexión con el Imperio Británico, es una unidad federal compuesta de seis Estados. Su constitución, como la del Canadá, descansa en un estatuto del Parlamento británico de 1900, con el título de Ley Constitucional de la Comunidad de Australia. El legislativo del parlamento federal se expone detalladamente, incluyendo las facultades esenciales y virtuales que ya hemos expuesto, como la defensa, impuestos, servicio postal, tarifas, comercio interior, etc. Se declara, además, que el poder federal se extiende a subvenciones sobre producción y exportación, seguros, matrimonio y divorcio, pensiones a inválidos y ancianos, adquisición de ferrocarriles locales con el consentimiento de los Estados, construcción de vías férreas, su control aun sin consentimiento, cuando se necesiten para exigencias de guerra, conciliación de controversias industriales, si no se limitan a un solo Estado, entrada de criminales en el país y otras materias secundarias.

Es de notar el uso que se hace del principio de jurisdicción concurrente. La constitución alemana adoptó deliberadamente la práctica; la del Canadá procuró señalar las facultades del Dominio y sus componentes como excluyentes unas de otras, con lo que se ha producido confusión; en Australia sólo unas cuantas facultades se declaran exclusivas. En la mayoría de los casos, el gobierno de un Estado puede obrar cuando el central no lo hace; pero, co-

mo en el Imperio Germánico, "cuando una ley del Estado es contraria a la federal, prevalece esta última". Pero hay que entender esta última prevención: la ley federal en cuestión no debe extralimitar las facultades del parlamento federal, porque de lo contrario, su aplicación puede declararse inválida por los tribunales, tal como en los Estados Unidos.

6. Conclusiones.—De la comparación que precede entre las principales federaciones del siglo XIX, se deducen importantes conclusiones. Es clara la tendencia en todas partes de confiar al gobierno del centro la más amplia esfera de autoridad, y para esto se exponen varias razones. En primer lugar, representa un curso natural que puede decirse orgánico. Las unidades que componen la federación, una vez puestas en contacto, crecen juntas, para enlazarse cada día más en un cuerpo único. Los celos originales y la personalidad especial de las partes componentes se desvanecen gradualmente en las perspectivas más amplias que ofrece la vida nacional; el gobierno central de la federación llega a ser elemento de participación para cada ciudadano individual y crea en su apoyo un patriotismo más alto que la estrecha adhesión a una comarca de la comunidad. Cuando el sentido de la grandeza natural está de por medio, puede pasarse sobre las limitaciones constitucionales con el aplauso público; la agregación de la Luisina al territorio de los Estados Unidos se presenta desde luego como ejemplo.

Un factor igualmente poderoso para la extensión del poder federal son las condiciones de la vida moderna; la rapidez de los transportes, el telégrafo y el desarrollo de la producción y el comercio en una escala que no se soñó al forjarse la constitución, han roto las viejas barreras económicas. Comunidades que fueron en su origen absolutamente distintas en su vida económica y social han lle-

gado a una completa amalgamación en la industria; cada una administra según las necesidades de la otra y recibe a su vez iguales beneficios; los trigales de las Dakotas y la manufactura de Massachusetts se complementan recíprocamente. En donde la industria y el comercio se funden en una sola vida económica, es imposible separar la fuerza directiva en diversos distritos territoriales. Llega a ser necesidad absoluta que el gobierno federal, por prescripción expresa o por interpretación, pueda abarcar todo el campo de la vida económica, que ha traspasado los límites de los Estados componentes y se ha convertido en nacional. Por esta razón debe considerarse que el proceso de acrecentar el poder del centro, continuará en lo porvenir. Mediante las fuerzas invasoras de la civilización industrial, las líneas de los Estados van perdiendo cada día su significación. Además, el buen camino que debe seguirse, ha sido indicado ya por las constituciones germánica y australiana: adoptando el plan de la legislación concurrente y dejando que el gobierno central ocupe el terreno a medida que el progreso nacional lo requiere, se ensancha la vía de la expansión continua, sin las congojas de las enmiendas ni acudiendo a la interpretación forzada de las leyes.

Hemos desatendido la cuestión de cómo la constitución norteamericana, hecha en época en que los celos locales aconsejaban escatimar poder al gobierno central, ha podido adaptarse a los cambios de la situación presente. Ya hemos visto que esto no se ha realizado por medio de reformas legales; el procedimiento reformativo de la constitución es demasiado rígido e inmóvil para prestarse a la adaptación requerida; pero en vez de la enmienda técnica, ha seguido continuamente un proceso de enmienda virtual durante el siglo XIX, mediante la interpretación que los tribunales han dado a la cons-

titución. Es la constitución, por fortuna, un instrumento elástico cuya significación puede ser amplia o estrecha, a voluntad del intérprete.

Así los tribunales han ido a la doctrina de las "facultades implícitas" y han ensanchado la constitución para abarcar asuntos que nunca se supusieron en su sentido literal. "Un poder conferido", dice el Presidente Marshall, "lleva consigo todas las facultades incidentales que se requieren para su completa y eficiente ejecución". La compra de la Luisiana, la Ley de Embargo de 1807, concesiones de tierras para ferrocarriles y canales, la anexión de Texas, las concesiones de tierras para colegios de agricultura, etc., son cosas para las cuales no puede encontrarse autorización directa en los poderes enumerados del gobierno general. Es por simple interpretación que el congreso puede emitir papel moneda, hacer de lo que quiera moneda legal, autorizar y reglamentar bancos nacionales y sostener su monopolio del servicio de correos; y es probable que si futuras necesidades lo demandan, pueda sostenerse que la constitución permite construir, comprar y poseer ferrocarriles y monopolizar el servicio telegráfico. Fuera de duda está que este medio de interpretación lata ha llenado una útil función histórica; y es excelente ejemplo del genio político del temperamento anglosajón, que la dificultad creada por el error de hacer rígido el procedimiento reformativo, se haya vencido con un remedio tan simple y natural. El error sigue, sin embargo, siendo error. Es muy preferible el sistema de Suiza y Australia, en que las enmiendas que ocurren son parte de la vida de la constitución.