

<b>CAP. XXI. Precauciones generales contra</b>	
<b>los abusos de la autoridad . .</b>	<b>302.</b>
<b>COMENTARIO. . . . .</b>	<b>344.</b>

governarlas ; se ahorrarian gastos , y se aumentarían los productos de manera , que al cabo de algun tiempo estos establecimientos se podrian mantener por sí mismos , y aun tener un sobrante.

## CAPITULO XXI.

### *Precauciones generales contra los abusos de la autoridad.*

PASO ahora á examinar algunos medios que los gobiernos pueden emplear para prevenir los abusos de autoridad en las personas á que confian una parte de su poder.

El derecho constitucional tiene su legislacion directa é indirecta : la legislacion directa consiste en el establecimiento de los oficios , entre los cuales se halla dividido todo el poder político : de esta no tratamos en esta obra. La legislacion indirecta consiste en ciertas precauciones generales que tienen por objeto prevenir la inconducta , la incapacidad ó las malversaciones de los que administran como gefes ó como subalternos.

Yo no me propongo hacer una enumeracion completa de estos medios indirectos : aquí solo trato de llamar la atencion á este objeto , y de hacer acaso tambien cesar el entusiasmo de algunos escritores políticos , que, por haber traslucido uno ú otro de estos medios , ya se lisongean de haber acabado una ciencia de que ni aun se han dibujado los contornos:

### I. Dividir el poder en diferentes ramas.

Toda division de poder es un refinamiento sugerido por la experiencia. El plan mas natural , el primero que se ofrece , es el que le pone todo entero en las manos de un solo individuo. El mando en una parte , y la obediencia en otra , es una especie de contrato , cuyos términos se arreglan fácilmente cuando el que debe gobernar no tiene asociado. En todas las naciones del Oriente , la fábrica del gobierno ha conservado hasta nuestros dias su estructura primitiva. El poder monárquico baja sin dividirse, de grado en grado, desde el mas alto hasta el mas bajo , desde el gran Mogol , hasta el simple Havildar.

Cuando el rey de Siam oyó al embajador holandés hablar de un gobierno aristocrático, soltó la risa oyendo tal absurdo á su parecer. Este medio principal no es aquí mas que indicado : examinar en cuántas ramas puede dividirse el poder del gobierno, y cuál es entre todas las divisiones posibles la que merece la preferencia, sería hacer un tratado de política constitucional. Advierto solamente que esta division no debe constituir poderes separados é independientes, lo que produciria un estado de anarquía. Es preciso reconocer siempre una autoridad superior á las otras, que no recibe la ley, sino que la dá, y queda señora de las reglas mismas que se impone en su modo de obrar.

II. Distribuir cada una de las ramas del poder entre muchos particionarios. — Ventajas é inconvenientes de esta política.

En las provincias de Rusia, ántes de los reglamentos de Catalina II, todas las diferentes ramas del poder militar, fiscal y judicial estaban reunidas en un solo

cuerpo , en un solo consejo. Hasta aquí la constitucion de estos gobiernos subordinados se parecia bastante á la forma del despotismo oriental ; pero el poder del gobernador estaba algo limitado por los poderes del consejo , y en esta parte la forma se aproximaba á la aristocrácia. En el dia el poder judicial está dividido en muchas ramas , y cada rama entre muchos jueces que ejercen juntos sus funciones. Se ha establecido una ley de la naturaleza del *habeas corpus* de los ingleses , para proteger á los individuos contra el poder arbitrario , y el gobernador ya no tiene el derecho de dañar , mas que un gobernador de la Jamaica y de las Barbadas.

Las ventajas de la division son principalmente las siguientes.

1<sup>a</sup> Disminuye el peligro de la precipitacion.

2<sup>a</sup> Disminuye el peligro de la ignorancia.

3<sup>a</sup> Disminuye el peligro de la falta de probidad. Sin embargo , esta última ventaja apénas puede resultar sino de un gran número de particionarios , cuando estos

son tantos , que sería difícil separar los intereses de la mayoría de los del cuerpo del pueblo.

La division de los poderes , tiene tambien algunos inconvenientes , porque acarrea dilaciones , y fomenta altercados y desavenencias que pueden producir la disolucion del gobierno establecido. El mal de las dilaciones puede evitarse, graduando la division segun que las funciones á que se aplica admiten mas ó ménos deliberacion. El poder legislativo y el poder militar forman en este punto los dos extremos : el primero admite la mayor deliberacion , y el segundo exige la mayor celeridad. — En cuanto á la disolucion del gobierno , esta solamente puede ser un mal en dos suposiciones : 1<sup>a</sup> cuando el nuevo gobierno es mas malo que el antiguo : 2<sup>a</sup> cuando el paso del uno al otro produce calamidades y guerras civiles.

El mayor peligro de la pluralidad , sea en un tribunal , ó sea en un consejo administrativo , es disminuir la responsabilidad de muchos modos. Un cuerpo muy numeroso puede contar con una especie de de-

ferencia de parte del público, y se permite ciertas injusticias que un administrador único no se atrevería á cometer. En una confederacion de muchos, unos pueden atribuir á los otros lo odioso de una providencia: todos la han tomado y todos pretenden no haber tenido parte en ella. Si la censura pública se levanta contra ellos; cuanto mas numeroso es el cuerpo, tanto mas este se fortifica contra la opinion de fuera, tanto mas se esfuerza á componer un estado en el estado, un pequeño público que tiene su espíritu particular, y que protege con sus aplausos á aquellos de su miembros que hayan incurrido en la desgracia general.

La *unidad* en todos los casos en que es posible, es decir, en todo lo que no exige una reunion de conocimientos y un concurso de voluntades, como sucede en un cuerpo legislativo, la unidad, digo, es favorable, porque hace pesar toda la responsabilidad, sea moral ó sea legal, sobre la cabeza de uno solo: este con nadie parte el honor de sus acciones, pero tambien él solo lleva todo el peso de la censura, y se

halla solo contra todos, sin tener otro apoyo que la integridad de su conducta, ni otra defensa que la estimacion general. Cuando no sea íntegro por inclinacion, se hace tal contra su voluntad, por decirlo así, en virtud de una posicion en que su interés es inseparable de su debér.

Por otra parte la unidad en los empleos subordinados es para el soberano un medio cierto de descubrir en poco tiempo la capacidad real de los individuos. Un espíritu falso y limitado puede ocultarse mucho tiempo en una sociedad numerosa; pero si obra solo, y en un teatro público, bien pronto se pone en descubierto su insuficiencia. Los hombres medianos ó ineptos, siempre prontos á pretender las plazas en que pueden ponerse á cubierto á la sombra de un mérito ageno, tendrán miedo de exponerse en una carrera peligrosa en que estarán reducidos á su propio valor.

Pero en ciertos casos puede reunirse la ventaja que resulta de la reunión á la que procede necesariamente de la responsabilidad de uno solo.

En los consejos subordinados siempre

hay una persona que preside, y en la cual se pone la principal confianza. Se la dán asociados para que pueda aprovecharse de sus consejos, y haya testigos contra él en el caso de que se aparte de su debér; pero para conseguir este objeto no es necesario que sus asociados sean sus iguales en poder, ni aun que tengan derecho de votar; lo mas que se necesita es que el gefe esté obligado á comunicarles todo lo que hace, y que cada uno de ellos haga una declaracion por escrito sobre cada uno de sus actos, manifestando su aprobacion ó su repugnancia. La comunicacion en los casos ordinarios debe hacerse ántes de dar la órden; pero en aquellos que exigen una celeridad particular, basta que se haga inmediatamente despues: ¿ no podria esta providencia evitar en general el peligro de las dilaciones y de las disputas? <sup>(1)</sup>.

(1) Este es el plan adoptado por la compañía de las Indias. En otro tiempo el consejo de Madrás ó de Calcúta era el que decidia sobre todo á pluralidad de votos: hoy el gobernador debe consultar al consejo, y cada miembro debe dar su opinion por escrito; pero ya no tienen voto en las providencias, no son mas que unos consultores, y el gobernador decide por último sobre todo. Por

### III. Poner el poder de destituir en otras manos que el poder de elegir.

Esta idea está tomada de una obrita ingeniosa publicada en América 1778 <sup>(1)</sup> por un diputado de la convencion, encargado de examinar la forma de gobierno propuesta para el estado de Massachuset.

El orgullo de un hombre se interesa en no condenar su propia eleccion. Prescindiendo de todo afecto , un superior estará siempre ménos dispuesto á escuchar algunas quejas contra una de sus propias criaturas , que no lo sería una persona indiferente , y tendrá una prevencion de amor propio en su favor. Esta reflexion sirve en parte para explicar aquellos abusos de poder tan comunes en las monarquías , cuando un subalterno está revestido de una grande autoridad , y no tiene que dar cuenta de su conducta sino al mismo que le ha dado el empleo.

consiguiente no le basta ganar una mayoría en el consejo para eludir la responsabilidad que enteramente recae sobre él.

(1) Reimpreso en Almon's Remembrancer , núm. 84 pág. 223.

En las elecciones populares es tan poca cosa la parte que cada individuo tiene en el nombramiento de un magistrado, que apenas existe esta especie de ilusion.

En Inglaterra pertenece al rey la eleccion de los ministros; pero el parlamento puede efectivamente destituirlos formando una mayoría contra ellos. Sin embargo, esto no es mas que una aplicacion indirecta de este principio.

IV. No permitir que los gobernadores permanezcan mucho tiempo en los mismos distritos.

Este principio se aplica particularmente á unos gobiernos considerables en provincias distantes, y sobre todo, separadas del cuerpo principal del imperio.

Un gobernador armado de un gran poder puede trabajar, si se le dá lugar, en establecer su independenciam. Cuanto mas tiempo permanezca en el empleo, tanto mas bien puede fortificarse, creándose un partido, ó uniéndose á uno de los partidos ántes existentes. De aquí opresion para unos y parcialidad para otros; y aunque

no tuviese partido alguno, podria cometer mil abusos de autoridad, sin que nadie se atreviese ó quisiese quejarse de él al soberano. La duracion de su poder produce temores ó esperanzas, que le son igualmente favorables: se hace criaturas que le miran como al único distribuidor de las gracias, y los que padecen, temen padecer aun mas, si ofenden á un gefe que no esperan ver mudado en muchos años.

Esto será cierto sobre todo en los delitos que perjudican mas al estado que á los individuos.

El inconveniente de las mudanzas rápidas es quitar á un hombre de su empleo, cuando habia adquirido el conocimiento y la experiencia de los negocios.

Unos empleados nuevos están expuestos á cometer faltas de ignorancia. — Este inconveniente se paliará con la institucion de un consejo subordinado y permanente, que conserve la marcha y la rutina de los negocios. Lo que se ganará en esto será disminuir un poder que puede volverse contra el soberano: lo que se arriesga es disminuir el grado de instruc-

cion , y no hay paridad entre estos dos riesgos cuando el mal que se teme es la rebelion.

La medida deberia ser general y permanente para evitar el dar recelos á los individuos. Se debe acostumbrar á los ciudadanos á mirar la renovacion como fija y necesaria en épocas determinadas. Si solo tuviera lugar en ciertos casos , podria servir para provocar el mal que está destinada á prevenir. El peligro de la rebelion de los gobernadores no existe sino en los gobiernos flacos y mal constituidos. En el imperio romano desde Cesar hasta Augustulo no se vé otra cosa que gobernadores y generales que levantan el estandarte de la independendencia , no porque no se emplease el medio de que hablamos , pues eran frecuentes las renovaciones ; pero , ó porque no se supiese hacer una buena aplicacion de este preservativo , ó por falta de vigilancia y de firmeza , ó por otras causas , nunca se supo impedir la frecuencia de las rebeliones.

La falta de esta providencia permanente es la causa mas evidente de las continuas

revoluciones á que está sujeto el imperio turco, y nada prueba mejor la estupidez de aquella corte bárbara.

Si hay en Europa algun gobierno que tenga necesidad de esta política, es la España en sus establecimientos de America, y la Inglaterra en los de las indias orientales.

Pero en los estados de la cristiandad mejor civilizados que los otros, nada hay mas raro que la rebelion de un gobernador: y yo creo que la del príncipe Gagarin, gobernador de Siberia en el reynado de Pedro I, es el único ejemplo que puede citarse en los dos últimos siglos, y aun esto en un imperio que no ha perdido todavía su carácter asiático. Las revoluciones que se han visto en los últimos tiempos, han venido de un principio mas poderoso y mas respetable, las opiniones, los sentimientos del pueblo y el amor de la libertad.

## V. Renovar los cuerpos gobernantes por rotacion.

Las razones , para no dejar á un gobernador mucho tiempo en su empleo, se aplican todas aun con mas fuerza á un consejo ó un cuerpo de directores. Si son permanentes se ponen de acuerdo en la generalidad de sus providencias , y es probable que entre ellas haya muchas cuyo objeto principal sea servirse á sí mismos , y servir á sus amigos aun á costa de la comunidad que les ha confiado sus interéses. Si se dividen y discordan , y despues se reconcilian , es bastante probable que el precio de su reunion sea tambien á costa de la comunidad ; pero si al contrario se separa un cierto número de individuos al mismo tiempo , y hay abusos , es probable que se reformen por los miembros que reemplazan á los antiguos , y no han tenido aun tiempo de dejarse corromper por sus asociados. Siempre se dejará una parte para continuar el corriente de los negocios sin interrupcion ; pero esta parte conservada , ¿ de-

herrá ser mayor ó menor que la parte renovada ? Si es mayor, puede temerse que el antiguo sistema corrompido se mantenga en vigor, y si es menor, es de temer que un buen sistema de administracion se destruya por innovaciones caprichosas. Como quiera que sea, el derecho solo de separar no conseguirá el fin, sobre todo si el derecho de reemplazar se dá al cuerpo mismo. Este derecho solamente se ejercerá en ocasiones extraordinarias.

Los que hayan sido separados, ¿ serán ineligibles por un cierto tiempo, ó por siempre ? si lo son por un cierto tiempo solamente, sucederá muy pronto que siempre serán reelegidos, y que el espíritu de federacion seguirá su marcha en el cuerpo; y si lo son para siempre, la comunidad quedará privada de los talentos y de la experiencia de sus mas hábiles servidores. Todo bien considerado, parece que este medio político no es mas que un substituto imperfecto de otros medios de que luego se hará mencion, y sobre todo de la publicidad de todos los procedimientos y de todas las cuentas.

Esta providencia de rotacion ha sido adoptada en Inglaterra en las grandes compañías de comercio, y hace algunos años que se ha introducido en la direccion de la compañía de las Indias.

Esta mira política no es la única que se ha considerado en la rotacion: muchas veces se ha tenido tambien por objeto efectuar una distribucion mas igual de los privilegios que pertenecen al empleo.

La grande obra política de Harrington (*la Oceana*) casi solamente estriba sobre un sistema de rotacion entre los miembros del gobierno. Un hombre de talento que no vé el todo de la ciencia, se apodera de una idea única, la desenvuelve, la aplica á todo, y nada vé fuera de ella. De este modo, en medicina cuanto ménos se percibe la extension del arte, tanto mas fácilmente se cree en un elixir de larga vida, en un remedio universal, en un secreto maravilloso. La utilidad de una clasificacion, es llevar sucesivamente la atencion sobre todos los medios.

## VI. Admitir informes secretos.

Todos saben que en Venecia se recibian los informes secretos. Habia cajas dispuestas aquí y allí al derredor del palacio de S. Marcos, cuyo contenido se examinaba regularmente por los inquisidores de estado; y se pretende que por estas acusaciones anónimas, habia personas presas, desterradas, y aun condenadas á muerte sin otra prueba mas. Si esto es verdad, nada hay mas saludable y mas racional que la primera parte de la institucion, y nada mas pernicioso y mas abominable que la segunda. El tribunal arbitrario de los inquisidores ha desacreditado con razon al gobierno veneciano, que ha debido ser muy sábio en otros puntos, pues que se ha mantenido tanto tiempo en un estado de prosperidad y de tranquilidad.

Es mucha desgracia que una buena institucion esté ligada con una mala; porque no todos los ojos son capaces de servirse del prismo que los separa; ¿ dónde estaria el mal de recibir informes secretos, aunque fuesen anónimos, en primera instancia ?

Sin duda por un informe secreto no se debe quitar ni un cabello de una sola cabeza, ni dar la mas ligera inquietud á un individuo; pero con esta restriccion, ¿ por qué privarse de la utilidad que de este medio puede resultar? El magistrado vé si el objeto denunciado merece ó no su atencion: si no la merece desprecia el informe, y en el caso contrario ordena que se presente el informante en persona. Despues del exámen de los hechos, si vé que el informante se ha equivocado, le despide alabando sus buenas intenciones, y conserva oculto su nombre; pero si el informante ha dado una acusacion maliciosa y p rfida, su nombre y su imputacion deben comunicarse á la parte ofendida; mas si la denuncia es fundada, se dá principio á los procedimientos judiciales, y el informante estará obligado á presentarse á dar en público sus declaraciones.

Podr  preguntarse, ¿ sobre qué principio puede ser útil una institution semejante? Precisamente sobre el mismo principio que hace que se recojan los votos por bolas blancas y negras. Seguramente

es necesario que en la continuacion del proceso sepa el acusado los testigos que deben deponer contra él ; ¿ pero dónde está la necesidad de que lo sepa ántes de que empiece el proceso ? En este último caso , un testigo que puede tener que temer algo de parte del delincuente, no querrá exponerse á un inconveniente cierto, por la contingencia de hacer al público un servicio dudoso. Por esto quedan impunes tantas veces los delitos ; porque nadie quiere ganar enemistades personales, sin estar seguro de servir al público.

Hé hablado de este medio en el capítulo de los abusos de autoridad , porque su eficacia es precisamente mas evidente cuando se hace uso de él contra los empleados ; supuesto que en este caso el poder del delincuente supuesto, es un peso mas en la balanza de los motivos disuasivos. En los casos de esta especie , el superior que ha recibido un aviso que le tiene alerta , podria desentenderse de la primera ofensa , y descubrir al culpado en la segunda.

Para nada seria buena su resolucion de recibir informes secretos , y aun anóni-

mos, si no fuera conocida públicamente ; pero una vez que fuese conocida , el terror y el miedo de estas noticias haria bien pronto mas rara la ocasion de ellas , y disminuirla su número ; ¿ y sobre quién recaeria el miedo ? únicamente sobre los delincuentes, ó los que proyectasen serlo ; porque siendo público el juicio , no puede correr riesgo la inocencia , y la malicia del calumniador seria confundida y castigada.

**VII.** Introduccion de la suerte en las representaciones ó memoriales que se presenten al soberano.

Aun cuando los informes no llegasen mas que al ministro , se podria sacar algun partido de ellos ; pero para que sea segura su utilidad , es preciso hacer de modo que lleguen á noticia del soberano.

El Gran Federico recibia frecuentemente en derecho cartas del menor de sus súbditos , y muchas veces escribia la respuesta de su propia mano. Este hecho sería increíble , si no estuviera perfectamente probado.

No se puede inferir de este ejemplo, que la misma cosa fuese posible en todos los gobiernos.

En Inglaterra todos tienen libertad para presentar al rey una peticion ; pero la suerte de estas peticiones que al momento se entregan á un gentilhombre de cámara, es conocida por una expresion proverbial ; son papillotas para las camaristas. Segun esto ya puede discurrirse que estas peticiones no son muy frecuentes ; pero tampoco son muy necesarias en un pais en que el súbdito es protegido por leyes que no dependen del soberano. Hay para el particular otros medios de obtener justicia , y otros canales de noticias para el príncipe.

En las monarquías absolutas es donde es esencial mantener una comunicacion constantemente abierta entre el vasallo y el monarca : esto es necesario para que el vasallo tenga seguridad de ser protegido ; y lo es tambien para que el monarca esté seguro de ser libre.

Que se llame al pueblo *canalla* , *popu-*

*lacho*, ó como se quiera, el príncipe que rehusa escuchar el último individuo de este populacho, lejos de aumentar con esto su poder, le disminuye en realidad. Desde este instante pierde la facultad de gobernarse por sí mismo, y se convierte en un puro instrumento entre las manos de los que se llaman sus servidores : puede pensar que hace lo que quiere y que se determina por sí; pero en la realidad ellos son los que determinan por él; porque determinar todas las causas que un hombre puede tener para obrar, es determinar todas sus acciones. El que no vé ni oye sino lo que quieren los que le rodean, está sujeto á todos los impulsos que ellos quieren darle.

Poner una confianza ilimitada en algunos ministros, es poner una confianza ilimitada en las manos de las personas que tienen el mayor interés en abusar de ella, y la mayor facilidad para hacerlo.

Pero lo que toca al ministro mismo, cuanto mas íntegro sea, tanto ménos necesidad tendrá de una confianza semejante,

y puede afirmarse sin paradoja que cuanto mas la merezca , tanto ménos deseará poseerla.

El soberano que no podria leer todas estas peticiones sin sacrificar á esto un tiempo precioso, puede recurrir á diversos medios de sustraerse á la dependencia de las personas á quienes las confia , y asegurarse de que no le ocultan las mas importantes. Puede tomar en el monton algunas á la aventura, mandarlas distribuir por materias , y hacer que se las presenten de improviso. Los pormenores de una providencia como esta no son tan importantes ni tan difíciles que exijan una explicacion particular , basta sugerir la idea.

### VIII. Libertad de la imprenta.

Escucha todos los consejos , pues que esto puede serte útil y nunca te puede perjudicar. Esto dicta el sentido comun. Establecer la libertad de la imprenta es recibir los consejos de todo el mundo. Es verdad que en muchas ocasiones no se escucha el juicio público ántes de tomar

una providencia, sino despues que se ha egecutado. Sin embargo este juicio puede siempre ser útil, ya en las providencias de legislacion que se pueden reformar, ya en las de administracion que pueden reiterarse. El mejor consejo dado en particular al ministro, puede perderse; pero un buen consejo dado al público, si no sirve al uno, puede servir al otro; si no sirve hoy puede servir otro dia, y si no es presentado en una forma conveniente, puede recibir de otra mano los adornos que le hagan agradable. La instruccion es una semilla que se debe probar, por decirlo así, en una gran diversidad de terrenos, y cultivar con paciencia, porque sus frutos son muchas veces tardios.

Esta medida es muy preferible á la de las peticiones para emancipar al soberano. — Cualquiera que sea su discernimiento en la eleccion de sus ministros, no ha podido escogerlos sino en un corto número de candidatos, que las casualidades del nacimiento ó de la fortuna le han presentado, y así debe pensar racionalmente que hay otros hombres mas instruidos que ellos;

y cuanto mas extienda su facultad de conocer y de oír , tanto mas aumenta su poder y su libertad.

Pero en el modo de dar estos avisos , puede haber insolencia y mal humor , y en vez de ceñirse al exámen de las providencias se extenderá la crítica á las personas ; y en efecto ¿ cuánta destreza no sería necesaria para tener estas dos operaciones bien separadas ? ¿ cómo se puede censurar una providencia, sin atacar hasta un cierto punto el juicio ó la probidad de su autor ? Este es el escollo , esto es lo que hace que la libertad de la imprenta sea tan rara como son evidentes sus ventajas. Ella tiene contra sí todos los temores del amor propio : sin embargo , José II y Federico II , tuviéron la magnanimidad de establecerla en sus estados ; existe en Suecia , existe en Inglaterra , y puede existir en todas partes con algunas modificaciones que prevengan los grandes abusos de ella.

Si por los hábitos del gobierno , ó por algunas circunstancias particulares no pudiese el soberano permitir que se examinen los actos de la administracion , debe-

rá á lo ménos permitir el exámen de las leyes.

Aunque tome para sí el privilegio de la infalibilidad, no tiene necesidad de extenderlo á sus predecesores; y si es tan zeloso del poder supremo, que quiera hacer respetar todo lo que ha tenido el contacto del cetro real, á lo ménos puede abandonar á la discusion todo lo que no es mas que ciencia, principios de derecho, substanciacion procesal, y administracion subalterna

Si la libertad de la imprenta puede tener algunos inconvenientes, es en los folletos y papeles sueltos que se esparcen por el público, y se dirigen igualmente á la parte ignorante de una nacion, que á la parte instruida: no puede aplicarse la misma razon á obras sérias y de largo trabajo, á libros que solamente pueden tener una clase de lectores, y que no pudiendo producir algun efecto pronto, dejan siempre tiempo para preparar el antidoto.

En el antiguo régimen frances, bastaba que un libro de ciencia moral fuese im-

preso en Paris, para inspirar una preven-  
cion contra él. Las instrucciones de la  
emperatriz de Rusia para la asamblea de  
sus diputatos se prohibieron en Francia,  
porque el estilo y las doctrinas de este es-  
crito parecieron demasiado populares para  
poderlas tolerar en la monarquía francesa.

Es verdad que en Francia, como en otras  
partes, la negligencia y la inconsecuen-  
cia paliaban los males del despotismo. Un  
título extranjero servia de pasaporte al  
talento, y el rigor de la censura no lo-  
graba otra cosa que transportar el comer-  
cio de libros á otras naciones, y hacer mas  
amarga la sátira que la censura estaba  
destinada á prevenir.

X. Publicar las razones y los hechos que  
sirven de base á las leyes y otros actos  
de la administracion.

Este es un eslabon necesario en la ca-  
dena de una política generosa y magná-  
nima, y un acompañamiento indispensable  
de la libertad de la imprenta : el gobierno  
debe la una de estas instituciones al pue-  
blo, y se debe la otra á sí mismo. El go-

bierno que no cuida de informar á la nacion de sus motivos en ocasiones importantes , anuncia con esto que quiere deberlo todo á la fuerza , y que ningun caso hace de la opinion de los ciudadanos.

El partidario del poder arbitrario no piensa así : no quiere que el pueblo se instruya , y le desprecia porque no es instruido. Vosotros , dice , no sois capaces de juzgar porque estais en la ignorancia , y se os mantendrá en la ignorancia para que no seais capaces de juzgar. Este es el círculo eterno en que se atrincheran : ¿ y cuál es la consecuencia de esta política vulgar? Que poco á poco se forma y se aumenta un descontento general , fundado á veces en imputaciones falsas y abultadas , que se acreditan por el defecto de discusion y de exámen. Un ministro se queja de la injusticia del público , y no reflexiona que él no le ha dado los medios de ser justo , y que las falsas interpretaciones de su conducta son una consecuencia necesaria de los misterios que la cubren. No hay mas que dos medios de obrar con los hombres , si se quiere ser sistemático y con-

siguiente : clandestinidad absoluta, ó franqueza entera. Excluir completamente al pueblo del conocimiento de los negocios, ó dárselo tan grande como sea posible : impedirle que forme juicio alguno , ó ponerle en estado de formar el juicio mas acertado : tratarle como niño , ó tratarle como hombre : estos son los dos planes entre que debe escogerse.

El primero de ellos fué seguido por los sacerdotes en el antiguo Egipto , por los brammas en el Indostan , por los jesuitas en el Paraguay : el segundo se ha establecido por el hecho en Inglaterra; pero no está establecido por la ley, sino en los Estados Unidos de la América. Los mas de los gobiernos de la Europa fluctúan sin cesar entre el uno y el otro, sin tener valor para adherirse exclusivamente al uno de ellos , y no dejan de ponerse en contradiccion consigo mismos por el deseo de tener súbditos industriosos é instruidos , y por el temor de fomentar un espíritu de exámen y discusion.

En los mas de los ramos de la administracion sería inútil , y podria ser arries-

gadado el publicar de antemano las razones que determinan las providencias : lo que solamente se necesita es distinguir los casos en que conviene alumbrar la opinion pública para impedir que se extravie ; pero en materia de legislacion , siempre es aplicable este principio. Se puede sentar por regla general que nunca debe hacerse una ley sin alguna razon , ó manifestada expresamente , ó tácitamente entendida ; porque ¿ qué es una buena ley , sino una ley en favor de la cual se pueden alegar buenas razones ? Ello siempre es necesario que haya una razon buena ó mala para hacerla , pues que no hay efecto sin causa ; pero que se obligue á un ministro á dar sus razones , y se avergonzará de no poder darlas buenas : se avergonzará de presentarnos una moneda falsa , cuando está obligado á poner al lado una piedra de toque para ensayarla.

Para un soberano es este un medio de reynar aun despues de su muerte ; porque si las razones de sus leyes son buenas , las dá un apoyo que no pueden perder , y sus sucesores se verán forzados á mantener-

las por un sentimiento de honor. Así, cuanto mas haya hecho por la felicidad de su pueblo , tanto mas habrá asegurado la felicidad de su posteridad.

### XI. Excluir lo arbitrario.

» Clotario hizo una ley , dice Montes-  
» quieu , para que un acusado no pudiese  
» ser condenado sin ser oido; lo que prue-  
» ba una práctica contraria en algun caso  
» particular, ó en algun pueblo bárbaro. »  
*Espiritu de las leyes libro XII cap. II.*

Montesquieu no se atrevia á decirlo todo : ¿ podia escribir este pasage sin pensar en las cartas selladas de la administracion de la policia , tal cual se hacia en su tiempo ? Una carta sellada puede definirse : — Una órden de castigar sin prueba , un hecho contra el cual no hay ley.

En Francia y en Venecia es donde este abuso ha reynado con mayor violencia : estos dos gobiernos , tan moderados por otra parte , se han calumniado á sí mismos por esta ineptia : se han expuesto á imputaciones muchas veces falsas , y á la

reaccion del terror; porque estas mismas precauciones son las que inspirando el miedo, producen el peligro. — Conducios bien, se dirá, y el gobierno no será vuestro enemigo. En horabuena; ¿pero cómo podré estar seguro de esto? Yo soy aborrecido del ministro ó de su criado ó del criado de su criado: si no lo soy hoy, puedo serlo mañana, ó puede serlo otro, y se me puede tener por este otro: no dependo de mi conducta, sino de la opinion que tengan de mi conducta unos hombres mas poderosos que yo. En el reynado de Luis xv las cartas selladas han sido un artículo de comiso, y si esto puede suceder en un gobierno que pasaba por suave, ¿qué será en paises donde las costumbres están ménos civilizadas?

En defecto de la justicia y la humanidad, el orgullo de los gobiernos deberia bastar, á mi parecer, para hacer abolir estos restos de barbarie.

Una carta sellada ha podido pasar bajo el velo de las máximas de estado; pero hoy este pretexto ha perdido su mágia. La primera idea que se presenta al enten-

dimiento, es la de la incapacidad y de la flaqueza de los que se sirven de ella. Si te atrevieras á oír este acusado, no le cerrarias la boca ::: y si le haces callar, es porque le temes — (1).

## XII. Dirigir el ejercicio del poder con ciertas reglas y formalidades.

Hay otro artículo de policía con respecto á los emplados subalternos, no ménos aplicable á las monarquías, que á los gobiernos mixtos. Si el soberano se cree interesado en ser independiente de las leyes, no lo está en comunicar la misma independencia á todos sus agentes.

Las leyes que limitan algunos empleados subalternos en el ejercicio de su poder, pueden distinguirse en dos clases: la primera se compone de los que limitan las causas por las cuales se permite ejercer tal ó tal poder; y la segunda de las que señalan las formalidades con que el poder debe ejercerse. Todas estas *causas* y estas

(1) Esto no se extiende á circunstancias extraordinarias, semejantes á aquellas en que en Inglaterra se suspende la ley del *abeas corpus*, con las precauciones que se saben.

*formalidades* deben referirse específicamente en el tenor de la ley; y hecho esto, debe prevenirse á los súbditos que estas son las causas, y las causas únicas, por las cuales se puede legalmente tocar á su seguridad, á su libertad, á su propiedad, á su honor. — Así la primera ley por donde debe empezar un gran código, debe ser una ley general de libertad, una ley que restrinja los poderes delegados, y reduzca el ejercicio de ellos á tales ó tales ocasiones particulares, por tales ó tales causas específicas.

Esta era la intencion de la *gran carta*, y este hubiera sido su efecto sin aquella desgraciada expresion indeterminada *lex terræ*, etc. ley imaginaria que restableció toda la incertidumbre; porque los hombres, refiriéndose sin cesar á la costumbre de los tiempos antiguos, buscáron ejemplos y autoridades en los abusos mismos que se habian intentado prevenir.

**XIII.** Establecer el derecho de asociacion, es decir, de asambleas de ciudadanos para expresar sus opiniones y sus deseos sobre las providencias públicas del gobierno.

Entre los derechos que una nacion deberia reservarse cuando instituye un gobierno, es este el principal, como que es la base de todos los otros. Sin embargo, es casi inútil hacer aquí mencion expresa de él; porque los pueblos que le poseen no necesitan que se les recomiende la conservacion de él, y los que no lo tienen, no pueden esperar conseguirlo; porque, ¿qué cosa podria mover á los gefes á darselo?

A primera vista este derecho de asociacion podrá parecer incompatible con el gobierno; — y yo confieso que declarar este derecho como un medio de reprimir al gobierno, sería absurdo y contradictorio; pero el caso es muy diferente. Si uno ó muchos miembros de la asociacion comete el menor acto de violencia, castigadle como si se hubiera cometido por

cualquiera otro individuo; y si conoces que te faltan las fuerzas para castigarle , esto es una prueba de que la asociacion ha hecho progresos que no hubiera podido hacer sin una justa causa; de manera que, ó esto no es un mal , ó es un mal necesario. Yo supongo que tienes una fuerza pública , una autoridad organizada en todas sus partes; con que si las asociaciones se han hecho bastante fuertes para intimidarte en medio de todos tus recursos regulares de poder; si no se han formado asociaciones á tu favor, á pesar de tener á tu disposicion tantos medios de lograr la superioridad en este punto , ¿ no es esta una señal infalible de que el juicio tranquilo y reflexivo de la nacion está contra tu gobierno ? Esto supuesto , ¿ qué razon podria darse para continuarle en el mismo estado , y no satisfacer al deseo público ? Yo no conozco alguna. Sin duda una nacion , como que se compone de hombres , no tiene el privilegio de la infalibilidad : una nacion puede engañarse sobre sus verdaderos intereses , como sus gefes : nada hay mas cierto ; pero , cuando se vé á la

gran mayoría de una nacion de una parte , y á su gobierno de otra , ¿ se puede dejar de presumir desde luego que el descontento general está fundado en cargos justos ?

Lejos de que sean una causa de insurreccion , yo miro á las asociaciones como uno de los medios mas poderosos para prevenir esta desgracia. Las insurrecciones son las convulsiones de la flaqueza que halla algunas fuerzas en una desesperacion momentánea ; son los esfuerzos de unos hombres á quienes no se permite decir lo que sienten , y cuyos proyectos no podrian lograrse si fueran conocidos. Unas conspiraciones que son contrarias á la opinion general del pueblo , no pueden ejecutarse sino por sorpresa ó por violencia. Los que tienen pues tales proyectos , no pueden esperar el logro de ellos , sino por medios de fuerza ; pero los que pueden creer que tienen de su parte al pueblo ; los que pueden prometerse triunfar por la opinion general ; ¿ por qué usarian de violencia ? ¿ por qué se expondrian sin utilidad á un riesgo manifieso ? — Yo estoy

pues persuadido á que unos hombres que están en plena libertad de asociarse, y que lo hacen bajo la proteccion de las leyes , jamas recurrirán á la insurreccion , á no ser en aquellos casos raros y desgraciados en que la rebelion se ha hecho necesaria : ó para resumirme en pocas palabras, estoy persuadido á que , ó bien se permitan las asociaciones , ó bien se prohiban, nunca por esto se declararán ántes las rebeliones.

Las asociaciones que se hicieron públicamente en Irlanda en 1780 , no produjéron mal alguno , y aun sirviéron para mantener la tranquilidad y la seguridad en el pais , aunque este pais semi salvage estaba destrozado por todas las causas posibles de disensiones y de guerra civil.

Aun creo mas , que las asociaciones podrian permitirse y ser uno de los principales medios del gobierno en las monarquías mas absolutas. Los estados de esta especie son mas atormentados que otros por rebeliones y sublevaciones , y todo se hace en ellos por movimientos repentinos é inesperados. Las asociaciones prevendrian estos desórdenes. Si los súbditos del imperio ro-

mano hubieran tenido la costumbre de asociarse, las guardias pretorias no hubieran vendido continuamente en almoneda el imperio y las vidas de los emperadores.

Por lo demas, yo bien sé que no pueden permitirse las asambleas á los esclavos : se les han hecho demasiadas injusticias para que no se deba temer todo, ó de su ignorancia, ó de su resentimiento. No es en las islas de América; no es en Méjico donde se puede armar al pueblo y permitirle las asociaciones; pero hay estados en Europa en que el gobierno podría elevarse á esta política fuerte y generosa.

Tambien conozco que hay un grado de ignorancia que haria arriesgadas la asociaciones; pero esto prueba que la ignorancia es un gran mal, y no que las asociaciones no sean un gran bien. Por otra parte, esta medida misma, puede servir de antídoto contra sus malos efectos; porque en proporcion de lo que se extiende una asociacion que se ha formado con seguridad, se examinan todas sus bases, el público se instruye, y el gobierno dispone de todos los medios de esparcir los hechos y de disipar

los errores. La libertad y la instruccion se dán la mano : la libertad facilita los progresos de las luces ; y los progresos de las luces reprimen los extravios de la libertad.

Yo no puedo concebir cómo el establecimiento de este derecho podria dar inquietud al gobierno. No hay uno que no tema al pueblo , que no crea necesario consultar su voluntad y acomodarse á sus opiniones : los mas despóticos son al parecer los mas tímidos : ¿ qué sultan está tan tranquilo y tan seguro en el ejercicio de su poder , como un rey de Inglaterra ? Los genízaros y el populacho hacen temblar al serrallo , y al mismo tiempo el serrallo hace temblar á los genízaros y al populacho. La voz del pueblo en Londres se hace oír en asambleas legítimas ; en Constantinopla se manifiesta por ultrages ; en Londres el pueblo se explica por peticiones ; en Constantinopla por incendios.

Se citará acaso á la Polonia donde las asociaciones han producido tantos males ; pero es un error , porque las asociaciones nacen de la anarquía , y no la producen.

Por otra parte, cuando hablo de este medio como de un freno para los gobiernos, supongo un gobierno establecido : hablo de un remedio y no de un alimento diario.

Advierto tambien que aun en los estados que han establecido este derecho, pueden darse circunstancias en que sea bueno no suspenderle enteramente, sino arreglar el ejercicio de él. En este punto no hay regla absoluta é inflexible : hemos visto al parlamento británico, en el curso de la última guerra, restringir el derecho de reunirse el pueblo, y no permitir las asambleas con un objeto político, hasta despues de haber anunciado públicamente este objeto, y bajo la autorizacion del magistrado, que tenia la facultad de disolverlas; y estas restricciones se hacian en la época misma en que los ciudadanos eran llamados á formar cuerpos militares para la defensa del estado, y en que el gobierno anunciaba la mas noble y la mas entera confianza en el espíritu general de la nacion.

Cuando estas limitaciones han cesado, todo ha quedado en el mismo estado, y no

parecia sino que la ley restrictiva estaba aun en vigor. Esto es, que un pueblo asegurado de sus derechos goza de ellos con medida y tranquilidad; si abusa de ellos es porque duda, y su precipitacion es el efecto de su temor.

### COMENTARIO.

Enhorabuena que el derecho constitucional tenga su legislacion directa y su legislacion indirecta, y que Bentham no quiera tratar de la primera; pero ya que trata de la legislacion constitucional indirecta, que consiste, segun dice, en precauciones generales, cuyo objeto es prevenir la inconducta, la incapacidad ó las malversaciones de los gefes ó empleados subalternos de la administracion, no sería estraño que pues que tambien puede abusarse del poder supremo, diese á lo ménos algunas reglas generales para prevenir estos abusos mas universalmente perniciosos que los de los empleados subalternos. Nosotros insinuarémos esta regla segun se vaya presentando la ocasion, previniendo que nos serviremos de la distincion generalmente adoptada del poder político en legislativo, ejecutivo y judicial; division que en otra parte hemos defendido contra la crítica de nuestro autor.

Cuando todos los poderes se reunen en una persona, el resultado de esta reunion es el gobierno que se llama despótico ó arbitrario, el mas absurdo de los gobiernos, y el mas expuesto á los abusos del poder. Sin embargo, este gobierno es el primero que se presenta al entendimiento, el ménos complicado, el mas sencillo de los gobiernos, pues todo su artificio está reducido á dar á un hombre solo todo el poder, é imponer á todos los demas la sumision y la obediencia. Cuando un hombre hace la ley, la ejecuta y la aplica á los casos ocurrentes, claro está que el gobierno marcha expeditivamente y sin estorbo. Este gobierno, ó mas bien este desgobierno, no puede tener otro origen ni otro apoyo que la fuerza, pues no puede venir de una convencion; porque es imposible que un gran número de hombres hayan consentido libremente en ponerse sin restriccion á la disposicion de uno de ellos, y obedecer á todos sus caprichos.

Para evitar el despotismo se ha inventado la division de los poderes: el poder legislativo se ha dejado al pueblo que lo ejerce, ó votando sobre las leyes todos los ciudadanos, como puede hacerse en las repúblicas pequeñas, ó por medio de representantes, como es preciso que se haga en los grandes estados. Puede sin duda abusarse de este poder; pero con dificultad se abusará, si las elecciones de los diputados son libres y se hacen por todos los ciudadanos que

están en el goce de los derechos de tales. El medio único de prevenir los abusos de este poder, que aunque difíciles pueden verificarse, como hemos dicho, es que los pueblos estén autorizados á revocar á sus representantes cuando en realidad no los representan, y en vez de la voluntad de sus representados expresan la suya propia; pero para que el pueblo pueda con razon revocar á sus representantes, y reemplazarlos con otros, es necesario que conozca su conducta y sus operaciones; y las conocerá fácilmente si la imprenta es libre, y á cada ciudadano se permite manifestar su opinion. La libertad de la imprenta es un ingrediente, por decirlo así, que entra en todos los remedios contra cualquiera especie de males políticos. Si el poder legislativo quisiera usurpar alguna de las atribuciones de los otros poderes, estos se lo estorbarian fácilmente, porque no tienen una fuerza armada con que sostener sus usurpaciones,

Mas fáciles y mas de temer son los abusos del poder ejecutivo. Si este se confia á un hombre solo, que es gefe de la fuerza armada, de la que puede hacer uso libremente; que dispone de las rentas de la nacion y de todos los empleos honoríficos y lucrativos del gobierno; es magistrado perpetuo y aun hereditario; y si su persona es inviolable; si puede ejercer un poder superior al de la ley, perdonando á los que la ley condena; ¿qué le falta á este magistrado para ser

un déspota? ¿qué importa que él no haga la ley, si manda y dirige á los que la hacen? De este modo ejerce con mas seguridad el despotismo; porque el déspota que es legislador, si abusa de su autoridad no tiene excusa, y se expone á la odiosidad del pueblo y á los efectos funestos de ella, en vez de que el otro cubre sus operaciones con las de los poderes legislativo y judicial, á los cuales hace instrumentos de su voluntad absoluta.

Mas vale pues un despotismo franco y descubierto, que el que se encubre bajo de formas, por otra parte respetables: vale mas un déspota que responda de su conducta, que uno que esté á cubierto de la responsabilidad que otros tienen por él. Cuando un magistrado ejerce un acto de violencia en virtud de la ley que él mismo ha inspirado, lo odioso recae sobre el poder legislativo; cuando pierde á un inocente, haciendo pronunciar contra él una sentencia por un tribunal que se dice independiente, siendo esclavo, la injusticia se atribuye siempre al tribunal. Sin embargo, tanta es la influencia de las voces sobre el espíritu de los hombres, que los mismos que no pueden hablar sin horror del poder despótico del Gran Turco, viven muy contentos y se creen libres con tal que se diga que en el magistrado supremo solamente reside el poder ejecutivo: que el poder legislativo reside esencialmente en la nacion, que le ejerce por medio de sus representantes, y que el poder judicial

está en cuerpos de magistrados independientes. Con esto, con que puedan decir que gozan de una constitucion, y que viven bajo un gobierno constitucional, se sujetan contentos al despotismo mas arbitrario, y que ménos peligros presenta al déspota : tan fácil es engañar á los hombres con palabras : los ingleses sufrieron á un tirano hipócrita y sanguinario, á Cromwel, con el nombre de protector, y no le hubieran tolerado con el nombre de rey : los romanos no hubieran sufrido á Marco Aurelio y á Tito si se hubieran llamado reyes, y sufrieron á Neron y Calígula, porque se llamaban emperadores.

¿ Pero hay algun medio para estorbar los abusos del poder ejecutivo, y que degenera en despotismo? Me parece que sí, y que para esto no hay mas que hacer lo contrario de lo que generalmente se ha hecho hasta ahora : el poder ejecutivo se ha confiado á una sola persona ; confiarlo á una corporacion ó colegio compuesto de un cierto número de individuos : se ha hecho perpetuo y hereditario ; hacerlo temporal y electivo : se le ha hecho superior á la ley, dándole la facultad de estorbar la ejecucion de ella ; reducirlo estrechamente á ejecutar las leyes : se le ha hecho inviolable ; hacerlo responsable de todas sus gestiones.

Tal vez convendria que el poder ejecutivo entero no se confiase á una sola junta, y que se formasen muchas : á una se encargarian los negocios de la guerra : á otra los de las rentas

públicas : á otra los de la justicia : á otra los de la marina , etc. y cuanto mas se subdividiese el poder ejecutivo , tanto menor sería el riesgo de que se convirtiese en despotismo.

Estas juntas serían compuestas de un cierto número de individuos , nombrados por el cuerpo legislativo , que se renovarían parcialmente ó por rotacion , y cada una de ellas provceria los empleos correspondientes á sus respectivas atribuciones : la de guerra haría los nombramientos en el ejército ; la de justicia en la judicatura etc. Esta disposicion puede presentar algunos inconvenientes ; pero nunca tendrá tantos como tiene la reunion de todos los poderes en una mano ostensiblemente , ó de un modo encubierto. Luego veremos de qué modo puede evitarse la lentitud , que es lo que con mas apariencia de razon se opone contra este órden de cosas.

Los abusos del poder judicial se prevendrán estableciendo tribunales colegiados , y haciendo á los jueces inamovibles é independientes del gobierno. Jamas un hombre solo debe juzgar á otro : la inocencia está entónces muy expuesta á padecer por el capricho , por la ignorancia , ó por la malicia de un individuo. Cuanto mas numerosos sean los tribunales , tanto ménos de temer serán los abusos ; porque los individuos que los componen se respetarán , se contendrán , se observarán , y se ilustrarán unos á otros.

Algunos jurisconsultos filósofos pretenden

que conviene mucho que el número de los individuos de un tribunal sea par , para que nunca el éxito de un proceso dependa de un hombre solo , como sucede cuando el número de los jueces es impar , y las causas se deciden por la simple mayoría ó pluralidad : pues suponiendo que en un tribunal compuesto de cinco individuos , dos voten por la absolucion , y dos por la condenacion , claro es que la suerte del acusado depende únicamente del quinto ; pero si se reflexiona un poco , se verá que esta observacion , que en algun tiempo me deslumbró , tiene mas de especiosa que de sólida ; porque cualquiera que sea el número de los jueces , que este número sea par ó impar , que para condenar sean necesarias las tres cuartas partes de votos ó uno mas de la mitad , ó la unanimidad si se quiere , siempre será cierto que la suerte de un acusado depende de un solo voto : voy á explicarme con una suposicion sencilla.

Supongámos que el tribunal se compone de doce votos como el *jury* en Francia , y que la ley exige que se reunan ocho , ó las dos terceras partes para condenar : supongámos que en una causa criminal siete han votado por la condenacion , y cuatro por la absolucion , no es palpable que la suerte del acusado depende del único que aun no ha votado ? Si éste se une á los siete , el acusado es condenado ; y si á los cuatro , es absuelto ; y lo mismo sucede en todas las con-

vinaciones posibles , sin excluir la unanimidad ; pues aunque once hubieran votado por la condenacion del acusado , aun estaria en la mano del duodécimo absolverle ó condenarle. Lo que importa pues es que los jueces sean en gran número , y no es de una grande importancia que este número sea par ó impar.

Los jueces deben ser inamovibles , porque si no lo fueran estarian á la disposicion del que pueda removerlos , si no se muestran bastante complacientes , suponiendo en ellos una virtud ordinaria ; pero para que los jueces sean absolutamente independientes no basta que no puedan ser removidos , sino que es necesario que tampoco puedan ser ascendidos ; porque pocos serán los que se atrevan á disgustar á un ministro de quien dependan sus ascensos. El juez pues nombrado para un tribunal debe acabar en él su carrera , y yo aun quisiera mas : yo querria que un juez no pudiese obtener gracia alguna ni empleo alguno del gobierno. Estas precauciones parecerán acaso demasiado severas ; pero á mí me parece que nada sobra para evitar unos abusos que tienen los efectos mas funestos. Téngase presente que Bentham no ha escrito para una especie determinada de gobierno , sino para el gobierno en general de cualquiera especie que sea , y que yo aumento á Bentham.

De las tres ramas del poder de que acabamos de hablar , las dos pueden subdividirse en otras

ramas : solamente el poder legislativo es indivisible, porque reside esencialmente en el pueblo. El ejecutivo admite naturalmente un gran número de subdivisiones, de que ya hemos hablado, y el judicial debe dividirse en una série de tribunales subalternos, de cuya organizacion no debemos tratar aquí con extension, limitándonos á insinuar los principios mas generales.

La division de las tres ramas principales ó capitales del poder político, produce la ventaja de prevenir los abusos de él, y las otras divisiones subalternas tienen las utilidades que aquí anuncia nuestro autor : disminuyen el peligro de la precipitacion, porque un individuo puede en un momento de calor tomar una providencia inconsiderada ; pero una corporacion examina, medita y debate sus providencias : minora tambien el peligro de la ignorancia, porque si en una corporacion hay algun individuo ignorante, todos no lo serán, y los mas sábios dirigirán á los que lo sean ménos ; la superioridad de talento y de conocimientos dá este derecho : por último disminuye igualmente el peligro de la falta de probidad ; porque si en una corporacion hay un individuo depravado, los individuos hombres de bien le contendrán, todos se observarán mutuamente, y serán censores unos de otros : la virtud goza tambien de los derechos del talento, y aun los suyos son mas sagrados y respetados.

Pero si la division del poder produce estás

ventajas, no debemos disimular que tiene tambien sus inconvenientes : ¿ dónde en las obras de los hombres se halla la perfeccion absoluta, que con mucha razon se llama ideal ? Lo ménos imperfecto es lo perfecto ; y si los inconvenientes que nacen de la division del poder son menores que sus ventajas , esto basta para que la division sea recibida : fuera de que estos inconvenientes pueden evitarse hasta un cierto punto á lo ménos ; porque la lentitud se evitará graduando la division , segun que las funciones del poder dividido son susceptibles de mas ó ménos deliberacion : las funciones del poder militar son las ménos susceptibles de deliberacion ; porque muchas veces el éxito de las operaciones militares depende del secreto y de la celeridad. Este poder pues debe estar ménos dividido que los otros , y aun en casos urgentes puede reducirse á la unidad : cuando la necesidad manda , ella es la única ley : todas las demas cesan , y sabido es que los romanos , amantes entusiastas y zelosísimos de la libertad en sus buenos tiempos , en los grandes peligros de la república nombraban un dictador que reunia en sí todos los poderes por el tiempo solamente que duraba el peligro.

Tambien puede evitarse la lentitud cuando sea perjudicial , segun la naturaleza de los negocios , autorizando á los presidentes de ciertas corporaciones , para tomar por sí solos las providencias que crean muy urgentes , dando luego

cuenta de ellas á la corporacion ; y aun conven-  
 dria que en algunos , los miembros que las com-  
 ponen no tuviesen mas que voto consultivo , y  
 de este modo no se disminuiría la responsabili-  
 dad , que es en el dictámen de Bentham el  
 mayor inconveniente de las corporaciones.

Conviene sobre todo que los vocales, ó bien  
 tengan voto decisivo, ó bien solamente consul-  
 tivo, dén por escrito su parecer, porque así se  
 asegurará la responsabilidad legal, y la moral  
 pesará sobre el que debe tenerla, haciéndose  
 públicas las operaciones de estos cuerpos polí-  
 ticos, como debe hacerse, exceptuando sola-  
 mente aquellos casos en que es indispensable la  
 reserva ; bien se vé pues que la libertad de la  
 imprenta es tambien uno de los ingredientes de  
 este remedio : cuando todos los ciudadanos pue-  
 dan censurar libremente las operaciones de los  
 diversos cuerpos del estado y de los individuos  
 que los componen, el gobierno puede fácilmente  
 instruirse del mérito de todos sus empleados.

Poner el poder de destituir en otras manos  
 que el de nombrar , sería tambien una provi-  
 dencia muy saludable por las razones que insi-  
 núa Bentham ; á las que puede añadirse, que si  
 la misma persona puede destituir y nombrar , se  
 presentarán frecuentemente casos en que, con  
 cualquiera pretexto , destituirá á empleados de  
 mérito para colocar á sus protegidos, como se  
 vé mas de una vez en las monarquías ; pero el  
 mismo Bentham insinúa que no siempre es po-

sible poner en práctica esta medida, y aunque fuera posible, no siempre sería conveniente. El riesgo es casi ninguno cuando los empleados son destituidos y nombrados por corporaciones como yo lo he propuesto; pero si se quisiera evitar hasta la apariencia del peligro, yo no veo inconveniente alguno en que la ley mandase que ningún empleado pudiese ser destituido sin una causa judicialmente justificada, aunque pudiese ser suspendido temporalmente, cuando el bien del servicio público lo exigiese, mientras se trataba de la causa de destitucion.

No permitir que los gobernadores permanezcan mucho tiempo en los mismos distritos, podrá ser bueno para prevenir las rebeliones, principalmente en gobiernos distantes de la capital: riesgo que es muy poco de temer en los países civilizados de la Europa. Removiéndolos periódicamente no se dá lugar á los gobernadores para hacerse criaturas y formar un partido temible, pero la temporalidad por otra parte, ademas del inconveniente que anuncia Bentham, tiene otro no ménos grave; y es que sabiendo un gobernador que ha de ser removido al cabo de seis años, por ejemplo, tratará de enriquecerse cuanto pueda mientras está en el gobierno. Mejor me parece que sería, que en vez de remover á los gobernadores se les mudase solamente de unos gobiernos á otros, al cabo de cierto tiempo señalado, invariable y fijamente para todos.

En España la regla de la temporalidad se ha aplicado hasta á los corregimientos y alcaldías mayores, y produce visiblemente el inconveniente de que acabo de hablar : un corregidor procura recoger dinero para vivir no solamente el tiempo de su empleo, sino tambien el que ha de estar sin destino, y pretendiéndolo. Tiene ademas el inconveniente de renovar á estos magistrados, cuando empezaban á poder ser útiles por el conocimiento que habian adquirido del pais en que mandaban y de sus habitantes ; y ciertamente sería ridículo el temor de que un corregidor ó alcade mayor se rebelase en España contra el soberano. Los únicos que son de temer son los grandes empleados que reúnen el mando militar y el civil, singularmente en provincias muy distantes del centro del gobierno.

Renovar por rotacion y parcialmente los cuerpos gobernantes, es otro remedio para prevenir los abusos del poder; pero este sistema no es aplicable á los cuerpos judiciales; porque su perpetuidad no ofrece inconveniente alguno, y tiene la ventaja de formar jueces instruidos y prácticos en la administracion de la justicia. Al contrario, en una asamblea legislativa, la renovacion parcial por rotacion es una medida que conviene, aunque no sea mas que para que un número mayor de ciudadanos participe de la formación de las leyes, y se instruya en las materias y negocios del gobierno; pero donde es mas necesaria esta providencia, es en un cuer-

po., ó llamese directorio ejecutivo, porque una junta perpetua podria fácilmente abusar de su poder y convertirse en una oligarquía ó tiranía de muchos, que es mas dura que la tiranía de uno solo.

Yo creo que en uno y otro caso solamente debe renovarse cada año una parte pequeña de la corporacion, la sesta ó la quinta por ejemplo, como se renueva en Francia la cámara de los diputados. Esto basta para prevenir los inconvenientes de la perpetuidad; y el temor que insinúa Bentham me parece imaginario, porque si el número mayor está igualmente corrompido que el número menor que sale, puede temerse que corrompa á los reemplazantes que entran de nuevo; entónces es menester renovar el cuerpo entero, como lo hizo Luis XVIII con la cámara de 1815, y ántes lo habian hecho otros soberanos en Inglaterra. En las corporaciones subalternas, será muy raro el caso en que sea necesario servirse de este medio político, que solo puede justificarse por el temor de grandes abusos, ó por razon de una utilidad evidente.

Del remedio de recibir informes secretos no puede hacerse uso sino con grandes precauciones, y sobre todo, castigando severamente al denunciador malicioso : al mismo tiempo que el que dá al magistrado una noticia, que cree de buena fé importante á la sociedad, debe ser bien recibido y tratado, aun quando se equivoque, lo que el magistrado le hará ver, y el denunciador

quedará contento y persuadido de haber desempeñado una obligacion.

Sin las mas rígidas precauciones, la raza infame de los delatores se multiplicaria de modo que el hombre mas virtuoso no podria vivir tranquilo un momento, y el magistrado apénas tendria tiempo para mas que escucharlos. Las denunciaciones secretas en una palabra, no pueden recibirse de otro modo, que como unas noticias simples que se dán al magistrado para que haga de ellas el uso y aprecio que le parezca, y averigüe su certeza ó falsedad por medios que ningun perjuicio, ni aun la menor inquietud causen á los denunciados. Si la delacion, aunque se haya hecho de buena fé, es infundada, no es necesario que tenga noticia de ella el delatado, para el cual ninguna resulta ha tenido; y entónces no hay inconveniente en que la denuncia y el nombre del denunciador queden ocultos; pero si la delacion ha sido calumniosa, ó ha dado motivo á algunos procedimientos contra el dedunciado, la justicia exige que se manifieste á este inmediatamente el nombre de su delator, y que este reponda de las resultas del negocio.

Antes de todo conviene que el juez llame á su presencia al delator, y se informe por él de los motivos de su delacion en los términos que expresa Bentham; y como nada de esto puede verificarse en las delaciones anónimas, estas son tan arriesgadas, que me parece mejor proscri-

birlas enteramente, para no exponerse á los grandes males que pueden producir, por un bien mucho menor que de ellas puede resultar. Los malos solos podran temer, dice mi autor; ¿pero por qué los buenos no temerán tambien que se dé contra ellos una delacion anónima, y que, cayendo en manos de un juez ignorante ó apasionado, se haga un mal uso de ella? ¿por qué tambien un juez que quicra perder, ó á lo ménos molestar á su enemigo, no se valdrá de este medio que tiene en su mano, pues le es tan fácil suponer una delacion anónima? Publicando que el gobierno recibirá las delaciones anónimas, lo que sucederá, será que lloverán estas delaciones: que se introducirá la desconfianza entre los ciudadanos: que cada uno creerá ver en otro un delator oculto, y á Dios la tranquilidad, á Dios la paz, á Dios la amistad, á Dios todos los sentimientos deliciosos que inspiran la naturaleza y la sociedad.

No nos apartémos de los buenos principios de Bentham. Cuando de una medida ha de resultar mas mal que bien, la prudencia y la justicia nos dictan que nos privémos del bien por evitar el mal: cuando Bentham justifica las delaciones secretas, como unas noticias de que puede aprovecharse el magistrado para hacer un servicio á la sociedad, no hagámos á su razon y á su filosofia la injusticia de pensar que aprueba las acusaciones secretas, de las cuales dijo un jurisconsulto filósofo, que eran consagrados,

pero evidentes errores : ¿ podría Bentham aprobar, ni aun excusar, los procedimientos secretos de la inquisición de estado de Venecia, del santo oficio de España y Portugal, y las cartas selladas del antiguo gobierno de Francia ?

Yo no me atrevo á aprobar, ni aun como simples noticias, las delaciones anónimas ; y por el contrario, piense que, averiguado el autor de alguna de ellas, debía obligársele á probar su delacion, ó á sufrir la pena de calumniador. En España está mandado que no se haga aprecio alguno de delaciones y cartas anónimas ; pero jamas una ley tan buena ha sido tan mal ejecutada.

El derecho de peticion, es decir de representar al soberano lo que se cree conveniente, es un derecho preciosísimo, y muy necesario en las monarquías donde todo depende del príncipe ; y aunque no lo es tanto en un gobierno en que el ciudadano es protegido por leyes independientes del soberano, siempre es útil. A nadie conviene mas que al monarca mismo estar en una correspondencia libre con su pueblo, cuyos deseos, cuyas necesidades y cuyas opiniones no puede conocer de otro modo ; conocimiento sin el cual nunca puede gobernar por sí mismo ; gobernarán por él sus ministros, y puede estar seguro de que casi siempre abusarán de su confianza para hacerle querer lo que ellos quieren : el soberano creará que manda, pero en realidad no hará mas que obedecer.

Convendría pues mucho que un soberano viese por sí mismo todos los memoriales, todas las peticiones, todos los informes que sus súbditos le dirigiesen; pero esto que fué posible al gran Federico II, no lo será tal vez en otros gobiernos: en tal caso el soberano que no quiera ser engañado y mandado por sus ministros, puede servirse de los medios indicados por Bentham, ó de otros equivalentes que no será difícil hallar si se buscan.

Yo no sé si mi lector habrá observado como yo, que al tratar aquí Bentham de la libertad de la imprenta se explica con una reserva, con un cierto ayre de timidez, que no parece convenir á la grandeza y valentía de los principios que nos enseña en su obra: ¿porqué el gobierno no habia de permitir que se examinasen los actos de la administracion? ¿qué podia perder en escuchar las opiniones y los consejos de todos? Poco hace que nos habia dicho que la libertad de la imprenta es necesaria para instruir al soberano y al pueblo, y que aun es mas útil al primero que al segundo; con que prohibir que se examinen las operaciones de la administracion, es obrar contra los intereses del soberano, á no ser que este quiera separarlos de los intereses del pueblo, y dejarse guiar por su capricho ó por sus pasiones; y en este caso lo mas sencillo, como lo mas seguro, sería mandar que nada se imprimiese que no fuese ántes examinado por el soberano mismo ó por sus agentes.

Mas peligroso podria aun ser el exámen de las leyes , que el de los actos de la administracion ; porque la censura de las leyes puede influir algo en la inobservancia de ellas , y en el respeto con que se las debe mirar ; sin embargo , Bentham pretende que el soberano debe permitir que se examinen las leyes , aunque no permita que se examinen las operaciones de la administracion ; como si estas operaciones fueran mas sagradas , mas respetables que las leyes.

Tambien indica Bentham que la libertad de la imprenta puede tener inconvenientes en los folletos y papeles sueltos que se extienden en el público , y se dirigen igualmente á la parte ignorante de una nacion que á la parte instruida ; pero por lo mismo que los ignorantes leen estos papeles , deben estar escritos con libertad ; á no ser que se quiera que los ignorantes nunca puedan salir de su ignorancia. Bentham mismo nos ha enseñado á apreciar los saludables efectos de los papeles periódicos ; pero estos serían muy poco útiles , si no fuesen libres. Podrá en esta especie de escritos abusarse de la libertad de la imprenta , para calumniar ó excitar tumultos y conmociones populares , ¿ qué duda tiene ? Pero entónces se castiga el abuso , dejando indemne la libertad de la imprenta , ni mas ni ménos que se castiga el abuso de la palabra , sin cortar la lengua ; porque nadie que no delire podrá decir , que porque la imprenta sea libre , deben quedar impunes los delitos que se

cometan por medio de ella : el delito se castiga por el mal que produce, cualquiera que sea el instrumento de la ejecucion. Es innegable que la libertad de la imprenta puede causar algunos males ; pero siempre producirá muchos mas bienes , y el principio de la utilidad no deja en tal caso duda alguna sobre el partido que debe tomarse en esta importantísima cuestion de derecho público.

La libertad de la imprenta no produciria los mejores efectos que pueden esperarse de ella , si el gobierno no publicára las razones ó los hechos en que se fundan las leyes, y los actos de la administracion que la prudencia y la política permiten publicar ; porque entre los actos de la administracion hay muchos , cuyo buen éxito depende del secreto, y que solamente pueden hacerse públicos sin peligro despues de que han producido todo su efecto : tales son algunas negociaciones diplomáticas , algunos preparativos de guerra, etc. ; y entónces es el tiempo de publicarlos , haciendo conocer las razones y los hechos que les han servido de apoyo.

En las leyes nada hay que pueda autorizar el secreto : la ley debe siempre publicarse acompañada de sus razones, y pues que todos deben obedecerla , justo es que sepan por qué obedecen , y que tienen un interés en obedecer. Así será voluntaria la obediencia , y mas segura que cuando es únicamente sostenida por la fuerza ó por el motivo facticio de las penas. El legislador

que promulga una ley sin presentar los fundamentos de ella , dá á entender que quiere ser obedecido solo porque manda ; y como esta razon no es demasiado convincente , y mortifica naturalmente al amor propio , la ley no es obedecida , sino cuando no puede ser violada impunemente ; y bien pronto la multitud de los delinquentes hace imposible el castigo de ellos.

O las razones que se dán á favor de la ley son buenas ó son malas ; si son buenas , la ley será obedecida por convencimiento y por interés ; y si son malas , la imprenta hará justicia de ellas , y advertirá al legislador de la necesidad de reformar su ley ; de manera que mírese como se quiera la publicacion de los motivos de las leyes, dēbe producir un bien , y nunca puede ocasionar un mal. Una ley buena es aquella á cuyo favor se pueden alegar buenas razones , es decir , de la cual se puede probar que es conforme al principio de la utilidad : yo quisiera que no se olvidára esta máxima.

Voltaire prueba que no hay gobierno absolutamente arbitrario , ni aun el papal , que es el mas despótico de todos los conocidos ; porque el papa manda en las conciencias , y dispone de penas y recompensas eternas , extendiendo su poder hasta mas allá de la vida de sus súbditos. Voltaire dice muy bien : no hay un déspota que pueda hacer siempre su voluntad ; porque halla estorbos , ó en las leyes de la religion , ó en los genizaros de todos colores , ó en el pueblo que

le aborrece y desca su exterminio ; porque cuanto mas temible se haga un déspota , tanto mas tendrá que temer ; pero aunque la arbitrariedad absoluta sea una quimera , ella es real y existente hasta cierto punto , y esta arbitrariedad posible y de temer , debe evitarse ; ¿ pero cómo se evitará ? ¿ cómo se hará que las personas y los bienes de los súbditos no estén enteramente á la disposicion del soberano ? Haciendo que los ciudadanos solamente dependan de leyes y de tribunales independientes del soberano . Una ley semejante á la del *habeas corpus* de los ingleses , es muy conveniente para esto : cualquiera , sin excepcion , que arrestase ó prendiese á un individuo , deberia estar obligado á presentarlo al juez competente en el término de veinte y cuatro horas : una ley semejante es la mejor garantía de la libertad individual . Por lo demas , claro está que ningun ciudadano puede ser castigado sin ser ántes oido y vencido en un juicio legal , y la privacion de la libertad debe ser , ó un preliminar necesario , ó una consecuencia de un juicio .

Dirigir el ejercicio del poder con ciertas reglas y formalidades , es un principio aplicable en todas las especies de gobierno á los mandatarios subalternos de la autoridad . El poder de estos empleados debe ser determinado por la ley , señalando las causas en que pueden ejercer su poder , y las formalidades que deben observar en el ejercicio de él . La legislacion francesa

ha seguido perfectamente esta regla : el código de instruccion criminal está lleno de formalidades y precauciones favorables á la libertad individual , y en todo caso conviene mucho que todo ciudadano conozca los límites del poder de cada funcionario público para evitar vejaciones.

Sin el derecho de asociacion , no produciria todos sus buenos efectos el de peticion , de que acabamos de hablar ; porque si la mayor ventaja de este es hacer conocer al soberano ó al gobierno , cualquiera que sea , la opinion pública , de ninguna manera puede esta manifestarse mejor , que oyendo al mismo tiempo á un gran número de ciudadanos que exponen sus opiniones y sus deseos , despues de haber debatido y examinado despacio las materias. Haciendo puramente individual el derecho de peticion : para que el soberano conozca la opinion de mil ciudadanos necesita leer mil representaciones ; pero cuando las asociaciones son permitidas , en una hoja de papel puede ver la opinion de mil individuos. Este método previene tambien el inconveniente de que el soberano se equivoque , tomando por la opinion pública , la opinion de un puñado de hombres inquietos , turbulentos y osados , que le molestan sin descanso con sus representaciones.

Nadie niega estas ventajas á las asociaciones ó juntas populares ; pero se teme que exciten alborotos y sublevaciones. Bentham prueba al contrario , que el derecho de asociacion , es el

mejor preservativo contra los movimientos populares y tumultuosos ; porque el ciudadano que puede manifestar sus deseos y sus ideas, bajo la proteccion de las leyes y de la autoridad pública , no echará mano de medios violentos que comprometan la seguridad general y la suya particular , de donde infiere que las asociaciones en ninguna especie de gobierno pueden ser mas útiles que en las monarquías absolutas , que son los estados mas expuestos á insurrecciones y convulsiones políticas. Las asociaciones no recurrirán á la insurreccion, sino en los casos rarísimos en que este remedio sea absolutamente necesario , y en que la insurreccion se hubiera manifestado del mismo modo sin las asociaciones ; y aun en tales casos, pueden estas ser útiles para organizar la insurreccion, y sujetarla á ciertas reglas que podrian prevenir los males que ordinariamente producen las alteraciones políticas , cuando el pueblo se abandona al desórden y á la licencia, sin otra regla de su conducta que sus intereses personales ó las inspiraciones de sus pasiones exaltadas.

· Pero el derecho de asociacion, no es el derecho de delinquir impunemente ; y si un miembro de una asamblea popular , dentro ó fuera de ella, comete un delito , debe ser castigado sin indulgencia ; y si el gobierno no tiene bastante fuerza ó energía para esto , si teme la oposicion del pueblo , y se acobarda, el gobierno es perdido, y su reforma es necesaria.

Aunque las asociaciones sean libres, no podrán congregarse sin la participacion del magistrado, que debe estar instruido del objeto, del dia y del lugar de la asociacion, á fin de que pueda tomar las providencias necesarias para que la tranquilidad pública no sea turbada; y aun no descubro inconveniente en que un magistrado popular presida estas asociaciones para hacer observar en ellas órden, moderacion y decencia. A ningun ciudadano se forzaria á que asistiese á estas asambleas, pero tampoco á ninguno se estorbaria que lo hiciese; y para que todos pudiesen usar de esta libertad, el ciudadano que quisiese convocar una asociacion lo anunciaria por los papeles públicos, manifestando el objeto de ella, y el dia, hora y lugar en que serían tenidas. No es necesario decir que la libertad de la imprenta es una compañera inseparable del derecho de asociacion. Arreglando de este modo el ejercicio de este derecho precioso, se pueden prevenir todos los inconvenientes que contra él se alegan, y puede ser el apoyo y la garantía de todos los otros derechos del ciudadano.