

pirarse á los educandos la virtud en las repúblicas, el honor en las monarquías, y el temor en los despotismos.

No hay duda que el gobierno debe encargarse de la educacion de los jóvenes, que ó no pueden recibirla en sus casas, como los huérfanos indigentes, ó no la recibirian buena, como los hijos de padres que ya no pueden merecer la confianza de la ley para este encargo importantísimo. Debe igualmente cuidar el gobierno de los jóvenes que han cometido ya algun delito, y proteger especialmente á todos los que no tienen otros protectores. Dando á todos estos jóvenes una educacion conveniente, inspirándoles el amor y el hábito del trabajo, y de la economía; instruyéndoles en las leyes y en la moral, se les pondria á cubierto de la miseria, y se prevendrian innumerables delitos; porque estas clases abandonadas son los semilleros en que nacen y crecen los delinquentes. Es indispensable establecer casas para dar la educacion á estos jóvenes, y el establecimiento de esta especie, creado en París por el caballero Paulet, me parece muy digno de ser imitado, extendido, y perfeccionado. La base de este establecimiento es la enseñanza mutua, que algunos tienen por una idea muy reciente, y estas escuelas serian aun mas ventajosas adoptándose en ellas el principio panoptico de Bentham; porque entónces un pequeño número de empleados bastaria para

gobernarlas; 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 confían 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. Advertio solamente que esta division no debe constituir poderes separados é independientes , lo que produciría 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 pareceria 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 apenas 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 según que las funciones á que se aplica admiten mas ó menos 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; quanto 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 reunion 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 Massachusset.

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. 225.

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 independencía. 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 independencia , 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 intereses. 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-

berrá 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 Harington (*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 quanto 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 pérvida, 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.

Podrá 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, podría 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-