

## CAPITULO XX.

*De los poderes políticos elementales.*

El código constitucional está principalmente destinado á conferir á algunas clases particulares de la sociedad, ó á algunos individuos, ciertos *poderes*, y prescribirles ciertas *obligaciones*.

Los poderes se constituyen por ciertas excepciones de algunas leyes imperativas. Voy á explicarme.

Toda ley completa es por su naturaleza *coercitiva* ó *descoercitiva*. La ley *coercitiva* manda ó prohíbe: crea un delito, ó en otros términos, convierte un acto en delito: *no matarás*, — *no robarás*. La ley *descoercitiva* crea una excepción, quita el delito, y autoriza á una cierta persona á hacer una cosa contraria á esta primera ley: *el juez hará morir á tal ó tal individuo*. — *El colector de contribuciones exigirá tal suma*.

Las obligaciones se crean por algunas leyes imperativas, dirigidas á los que tie-

nen los poderes: el juez impondrá tal pena conformándose con tales formalidades prescriptas.

El código constitucional comprenderá una parte explicativa que sirva para indicar los acontecimientos, por los cuales tales individuos han sido investidos de tales ó tales poderes: sucesion, nombramiento, presentacion, concesion, institucion, eleccion, compra de empleo, etc.; y los acontecimientos por los cuales tales individuos son divestidos de tales ó tales poderes: dimision, remocion, deposicion, abdicacion, abandono, resignacion, etc.

Analizar y numerar todos los poderes políticos posibles, es un trabajo metafísico sumamente difícil, pero al mismo tiempo importantísimo. En general estos derechos, estos poderes, no se diferenciarán mucho de los derechos, de los poderes domésticos; y si estuvieran puestos en una sola mano no se diferenciarían mas que por su extension, es decir, por la multitud de personas y de cosas sobre que deben ejercerse, pero su importancia ha hecho ordinariamente dividirlos para re-

partirlos en muchas manos; de manera, que para el ejercicio de una sola especie de poder, es necesario que concurren muchas voluntades.

Hasta aquí los poderes políticos de un gobierno son, con respecto á los poderes políticos de otro gobierno, unos objetos que no tienen medida comun: no se corresponden mutuamente; solo hay para expresarlos denominaciones puramente locales: tan pronto son los nombres mismos los que se diferencian, tan pronto los mismos nombres expresan objetos del todo diferentes: no hay almanak ó guia de forasteros de una corte que pueda servir para todas las cortes: no hay gramática política universal.

Los títulos de oficios son unos mixtos, unos agregados desemejantes, que es imposible comparar entre sí, porque nunca se ha probado á descomponerlos, porque no se conocen en ellos los *elementos primordiales*. Estos elementos, si se llegara á comprenderlos bien, serían la clave hasta aquí desconocida de tal sistema político dado, y la medida comun de todos los sis-

temas existentes y posibles; pero ahora ¿ cómo podria yo hacer un plan uniforme para distribuir los poderes políticos de un estado cualquiera? ¿ De qué lengua tomaria el vocabulario de los oficios? Si usaba de la francesa, esta no me serviria para mas que expresar la distribucion de los poderes en el gobierno frances: ¿ qué semejanza hay entre el primer cónsul de Francia y los cónsules de Roma, ó los cónsules de comercio? ¿ Entre el rey de Inglaterra y el rey de Suecia y el rey de Prusia? ¿ Entre el emperador de Alemania y el emperador de Rusia? ¿ Entre el antiguo duque y par de Francia, el duque par de Inglaterra, el gran duque de Rusia, el gran duque de Toscana? ¿ Entre el procurador general frances, el procurador general ingles, y el procurador general de Rusia? ¿ Entre el maire de Bourdeaux y el maire de Londres, etc.? Un volumen no bastaria para explicar estas disparidades.

Esta es la primera dificultad que atormenta á los que tienen que hablar de una constitucion extranquera; porque es como imposible servirse de una denominacion á

que no atribuyan los lectores ideas diferentes de las que se quisiera darles.

Esta confusión cesaría si se pudiera hacer una nomenclatura nueva que no se compusiese de nombres de oficios, sino que expresase los *poderes políticos elementales* incluidos en estos diferentes oficios.

Para hacer esta descomposición se puede proceder de dos maneras: 1.<sup>a</sup> considerando el fin á que se dirigen los poderes políticos: fin de seguridad interior ó exterior: fin de seguridad contra los delitos ó contra las calamidades, etc.: 2.<sup>a</sup> considerando los diversos modos con que se puede obrar para conseguir este fin: el modo de obrar tiene por objeto las personas ó las cosas. Este método de analizar los poderes políticos dá los resultados siguientes.

1.<sup>o</sup> *Poder inmediato sobre las personas.*

Es el que se ejerce sobre las facultades pasivas; es el poder de hacer por su propia mano ciertos actos, cuyo efecto se termina en la persona de otro, sea al cuerpo, ó sea sobre el alma: es el poder de hacer alguno de aquellos actos que serían

delitos contra la persona, si se ejecutasen por un individuo que no estuviese autorizado á hacerlos. Dirigido á un cierto fin, es el poder de castigar: dirigido hácia otro fin, es el poder de cenir y precisar: este poder es la base de todos los otros.

2.<sup>o</sup> *Poder inmediato sobre las cosas de otro.* Es el poder de hacer servir al uso del público algunas cosas, cuya propiedad principal pertenece á los particulares: por ejemplo, el poder de un ministro de la justicia de hacerse abrir la casa de una persona no acusada para buscar en ella un acusado. — El poder de un correo público para hacer uso del caballo de un particular en caso de necesidad.

3.<sup>o</sup> *Poder inmediato sobre las cosas públicas.* Esto es, sobre aquellas cosas que no tienen otro propietario que el gobierno.

4.<sup>o</sup> *Poder de mando sobre las personas tomadas individualmente.* Es el que se ejerce sobre las cualidades activas, y tiene por base ordinaria el poder inmediato sobre la persona, sin el cual, el que manda no estaría seguro de hallar motivos para

hacerse obedecer. En el principio de las sociedades políticas estos dos poderes han debido estar reunidos en una misma mano, como aun lo están hoy en las sociedades domésticas; pero establecido una vez el hábito de la obediencia, casi se ha perdido de vista la dependencia que tiene el poder mas elevado del otro que es la raíz de él. El primero es el único que ejercen los reyes y los ministros, que han dejado el segundo á ciertos hombres que con él se envilecen mas. Ulises castigaba por su mano al petulante Tersite: Pedro primero era tambien el ejecutor de sus propias sentencias, y con sus manos imperiales cortaba con fiereza la cabeza de los desgraciados que habian sido condenados por él: el oficio de verdugo no degrada á los emperadores de marruecos, y su destreza en estos suplicios, es allí una de las pompas de la corona. En los estados civilizados no depende ménos el poder noble del poder innoble que en los países bárbaros; pero estando una vez establecida la disposicion á la obediencia, todo se hace sin

que se piense en la fuerza que es su primera base.

5º *Poder de mando sobre las personas tomadas colectivamente.* Sería necesario que un estado fuese bien pequeño para poder gobernar á los individuos uno á uno, y solo puede esto hacerse en la sociedad doméstica. Una compañía de soldados solamente puede maniobrar en cuanto un gefe hace de ella un todo. El poder de hacer obrar á los hombres por *clase*, es en él que consiste la fuerza del gobierno.

6º *Poder de especificacion.* Así llamo al poder de determinar á los individuos de que se compondrán las clases particulares sobre las cuales se ejerce el mando. Este poder, que es muy extenso, no es otra cosa, con respecto á las personas, que el poder de investidura, y el de divestidura con respecto á tal ó tal clase: clase de los nobles, clase de los militares, clase de los jueces, clase de los marineros, clase de los ciudadanos, clase de los extrangeros, clase de los delinquentes, clase de los aliados, clase de los enemigos.

El poder de especificacion se divide en

dos ramas principales : especificacion de las personas , y especificacion de las cosas. El poder *sobre las personas* se subdivide en derecho de colocar en una clase, ó de sacar de ella.

El poder sobre las cosas consiste en asignarlas algun uso, y en erigir en delito todo lo que se aparta de él.

Especificar un *tiempo*, un *dia* para que sea una fiesta religiosa en que esté prohibido trabajar.

Especificar un *lugar* como consagrado, por ejemplo, una iglesia, un asilo <sup>(1)</sup>.

Especificar un *metal*, como moneda legal del pais.

Especificar un *vestido* como propio de un estado, etc. — El derecho de especificacion *sobre las cosas* abraza la totalidad de las cosas.

(1) Si este poder no tuviese algunos límites ( el de especificar por ejemplo algunos *lugares* como asilos ), no se necesitaría mas para destruir el efecto de todas las leyes, que impusiesen alguna pena aflictiva considerable.

En otro tiempo los eclesiásticos iban á apoderarse de toda la Inglaterra, convirtiendo las tierras en cementerios; pero la legislatura contuvo esta metamorfosis. Véase á Blackstone, *Comt.*

Conviene tener presente que cada uno de estos poderes puede subdividirse indefinidamente segun el número de las manos en que se pone, y el de voluntades, cuyo concurso es necesario para que sea legítimo el ejercicio de él. De aquí viene el derecho *iniciativo*, ó derecho de proponer un poder: el derecho *negativo*, ó derecho de desechar. — Los co-poseedores pueden formar un cuerpo solo, ó tantos cuerpos separados cuantos se quiera. — El concurso de muchos cuerpos puede ser necesario para la validacion de un acto de mando, del mismo modo que el concurso de muchos individuos en un solo cuerpo.

Todos estos poderes pueden poseerse, ó en gefe, ó en una clase mas ó ménos subordinada.

La subordinacion de un poder político á otro consiste: 1º en la facultad que tiene el superior de anular los actos del subordinado: 2º en la sujecion de este á las órdenes que recibe de aquel.

7º *Poder atractivo*. Llamo así al poder de recompensar, ó de no recompensar: — poder de influencia, que es, en parte re-

muneratoria, y en parte penal. La influencia es una fuente de motivos.

Se constituye en el gobierno.

1º Por el poder de dar empleos ú oficios apetecibles. Recompensa.

2º Por el poder de privar de empleos apetecibles. Pena.

3º Por el poder de dar oficios que no se desean. Pena.

4º Por el poder de destituir de empleos que no se desean. Recompensa.

Hay otras tres fuentes de influencia ménos directa.

1º Uso libre de las riquezas.

2º Poder de hacer ó no hacer toda especie de servicios libres.

3º Influencia fundada sobre la reputacion de sabiduría.

El poder atractivo que se ejerce por medio de las recompensas, es mas arriesgado que el poder coercitivo, porque está mas sujeto á la arbitrariedad. Todo hombre rico tiene su parte en él en virtud de su riqueza, sin poseer poder alguno político con título de tal, y solamente en un corto número de casos ha podido sujetarse

el ejercicio de este poder á reglas fijas. Las leyes contra la corrupcion activa son un ejemplo de esto, y todo el mundo sabe cuán difíciles son de ejecutar las leyes contra la compra de los votos en las elecciones, y contra la venalidad de los empleados. Mas se consigue por medios indirectos, que por medios directos; y lo que debe procurarse, es hacer mas difícil el delito, disminuir la tentacion de él, quitarle los medios de ocultarse, cultivar los sentimientos de honor, etc.

*Resumen.* Analisis de los poderes políticos elementales abstractos.

1º Poder inmediato sobre las personas.

2º Poder inmediato sobre las cosas de otro.

3º Poder inmediato sobre las cosas públicas.

4º Poder de mando sobre las personas tomadas individualmente.

5º Poder de mando sobre las personas tomadas colectivamente, ó sobre las clases.

6º Poder de especificacion, ó de clasificacion.

- 1º Con respecto á personas.
- 2º Con respecto á cosas.
- 3º Con respecto á lugares.
- 4º Con respecto á tiempos.
- 5º Poder atractivo : poder de conceder ó no conceder recompensas.

## COMENTARIO.

Este capítulo me parece uno de los mas preciosos de la obra de Bentham en la cual hay tantos capítulos preciosos. Su análisis de los poderes políticos es excelente en si misma, y está presentada del modo mas claro, por lo que ninguna explicacion es ciertamente necesaria ; pero yo no hé querido privarme del placer de detenerme un poco en una materia que siempre estudio y trato con predileccion ; porque me parece la mas importante que puede ocupar á un hombre, como que su bien y su mal en la sociedad dependen del establecimiento y ejercicio de los poderes, de los *derechos*, y de los *débés* políticos.

Hé dicho de los *derechos* por prevenir con la adiccion de una sola palabra, una equivocacion á que podria dar lugar el principio de este capítulo ; equivocacion que no haria honor á los principios políticos de nuestro autor. El código constitucional, dice, se ocupa principalmente en conferir poderes, y prescribir

obligaciones á ciertas clases particulares de la sociedad, ó á ciertas personas : así es ; pero esto no impide que se emplee tambien en declarar, establecer y asegurar los derechos de los ciudadanos. Mas me atrevo á decir : este debe ser el objeto principal : pues los poderes que se confieren, y los débés que se prescriben á los que gobiernan, tienen por objeto proteger y asegurar el ejercicio de los derechos del ciudadano. Los poderes se han establecido, no por la utilidad de las clases ó personas que los ejercen, no por el provecho de los gobernantes, sino por la utilidad y provecho de los gobernados : son derechos ó poderes fiduciarios, como en otra parte los ha llamado Bentham, semejantes al que tiene un padre sobre su hijo, un tutor sobre su pupilo. Así pues un código constitucional, una carta constitucional, ó una constitucion política, que es lo mismo, no debe ocuparse ménos de los derechos de los súbditos, que de los poderes y obligaciones de los que mandan ; estas son sin duda las ideas de mi autor, que tal vez ha creído debía suponerse, que hablando de las obligaciones de los que mandan, no se podia dejar de hablar de los derechos de los que obedecen ; pues aquellas obligaciones son relativas y subordinadas á estos derechos. Aquí puede tambien aplicarse, sin violencia, el principio general de que no hay obligacion alguna que no tenga un derecho correspondiente.

Los poderes políticos se constituyen ó establecen por excepciones de leyes imperativas, ó lo que es lo mismo, por leyes descoercitivas que hacen excepciones en las leyes coercitivas que mandan ó prohíben ciertos actos: *no matarás: no quitarás á otro lo que es suyo*: hé aquí la ley coercitiva que crea un delito, ó que dá á un acto la calidad y nombre de delito: *el juez condenará á muerte al asesino: el colector de contribuciones exigirá tal suma*: hé aquí la ley descoercitiva que crea una excepción en la regla general, que quita un delito, ó quita á un acto la calidad y nombre de delito. El poder pues político del juez y del colector de contribuciones están fundados en dos excepciones de dos leyes imperativas ó coercitivas.

Los poderes políticos en un gobierno, no corresponden á los poderes políticos en otro gobierno, aun cuando tengan el mismo nombre; y esto es probablemente lo que Bentham entiende cuando dice que estos poderes son objetos que no tienen una medida comun. Así es: el poder político del emperador de la China, es ciertamente muy diferente del poder del emperador de Alemania, del emperador de Rusia, ó del emperador de Marruecos, aunque los cuatro sean y se llamen emperadores; y el poder del rey de España mas que al poder del rey de Inglaterra ó de Francia, aunque los tres sean y se llamen reyes, se parecia al del emperador de Rusia y de Marruecos. No hay

pues una gramática política universal, ni puede haberla, á no ser que los gobiernos se pongan de acuerdo en conferir los mismos poderes, prescribir las mismas obligaciones, y dar los mismos nombres á los mandatarios de la autoridad; y así, los que tengan que hablar de una constitucion extrangera, si quieren ser entendidos, necesitarán explicar las denominaciones de los empleos á que están atribuidos los poderes políticos: si se habla en Madrid del corregidor de Londres, se habrán de expresar las atribuciones de este magistrado para que no se le confunda con el corregidor de Madrid, y se forme una idea falsa: no hay otro medio de evitar los errores y las equivocaciones.

El diccionario político pues, será siempre necesariamente un diccionario nacional que contendrá los nombres de todos los empleados del gobierno con las funciones ó atribuciones, y obligaciones de cada uno; y si se añaden los modos de adquirir y perder los empleos públicos, este diccionario será una parte muy principal de la legislación constitucional, como en cualquiera ciencia su diccionario es una parte importantísima de ella, si no es la ciencia misma; observacion de que me confieso dendor al abate Condillac. No basta que se conozcan y especifiquen todas las especies de poder: el poder inmediato sobre las personas, el poder inmediato sobre las cosas de otro, etc.; es menester tambien darle un nombre á la per-



sona ó á la clase que ejerce cada uno de estos poderes, de otro modo sería imposible entenderse: importa muy poco cuál sea el nombre, una vez que se conozca y se fije su significacion.

Bentham analiza los poderes políticos, empezando por el poder inmediato sobre las personas, que es el que se ejerce sobre las facultades pasivas, y la base de todos los otros poderes. Los que los ejercen pueden abusar de ellos en perjuicio de aquellos á cuyo favor se han establecido, y con efecto abusan siempre que los emplean en su provecho personal, en vez de emplearlos en provecho público. Por esto es tan necesario determinar en el código constitucional la extension, y arreglar el ejercicio de estos poderes, que en cuanto sea posible, deben dividirse en muchas personas ó corporaciones; porque reuniendo muchos poderes en una sola persona, se corre mucho riesgo de hacer de ella un tirano. Reuniendo en su persona las magistraturas de la república romana, y los poderes que ellas conferian, fué como los emperadores de Roma acabaron con la república y la libertad, estableciendo sobre sus ruinas el depotismo que ejercieron con tanta impudencia y tanta ferocidad los Tiberios, los Neronos, los Calígulas y los Constantinos. El abuso es casi inevitable, si los poderes son perpetuos, y mas aun si son hereditarios: Roma solamente fué libre mientras tuvo magis-

trados temporales, y no conocemos alguna república antigua cuyos magistrados hayan sido perpetuos. Los Estados Unidos, el único pueblo moderno verdaderamente libre, tiene magistrados temporales, y es de creer que las repúblicas que se forman hoy en la América meridional, sigan este ejemplo saludable de la América del norte.

Sobre todo, es muy de temer para la libertad un magistrado perpetuo que ejerza el poder atractivo, que es el poder de recompensar ó no recompensar, poder penal en parte, y en parte remuneratorio; porque dar á un ciudadano un empleo gravoso y desagradable, es castigarlo: darle uno provechoso y agradable, es recompensarle: quitarle un empleo que le desagrada, es una recompensa: quitarle uno que le agrada, es un castigo. El que ejerce un poder semejante, tendrá siempre en los negocios públicos una influencia incompatible con la libertad; porque podrá presentar á los hombres, para que obren del modo que quieran, motivos fuertísimos á que hay muy pocos que sean superiores. En los gobiernos que ostentan formas las mas liberales, vemos lo que es en realidad la libertad, cuando el jefe de la administracion dispone á su arbitrio de los empleos honoríficos y lucrativos, y de las rentas públicas; pero yo me hé distraído: ni Bentham se propuso darnos en el texto los principios del derecho político, ni yo en el comentario debo

alejarme tanto del texto. El autor no se propuso mas que hacernos conocer los elementos de que se componen los poderes políticos, y solamente de paso nos insinúa cuán arriesgado es que sean ilimitados, sirviéndose del ejemplo del poder de especificacion sobre los lugares; pero no nos enseña cómo deben limitarse estos poderes; porque no se ha propuesto hacer de este capítulo un tratado de derecho público, sino indicar las materias que debe comprehender un código constitucional. En el capítulo siguiente continúa el mismo asunto.

## CAPITULO XXI.

### *Continuacion. Poderes políticos elementales.*

Esta numeracion de los poderes políticos presenta una nomenclatura nueva, que es necesario justificar, lo que no puede hacerse sin hacer ver que las divisiones mas generalmente adoptadas hasta el día, dejan á todos estos poderes en un estado de confusion y de desórden.

Algunos escritores dividen los poderes elementales en dos clases: 1<sup>o</sup> *Poder legislativo*: 2<sup>o</sup> *Poder ejecutivo*: otros añan-

den una tercera rama. *Poder de exigir los impuestos*: y otros una cuarta, *poder judicial*.

Cando alguno ha adoptado uno de estos planes, tal vez sin pararse mucho en su diferencia, ya cree haber definido bastante, y se pone á razonar; pero yo voy á demostrar cuán vagos y oscuros son estos términos.

Por cada uno de ellos tan pronto se entiende una cosa y tan pronto otra, y aun hay algun poder que no se sabe á cual debe referirse. Nadie hace entrar las mismas ideas en lo que se llama *poder legislativo*, ó *poder ejecutivo*.

Hay una conexion natural entre el estado de la ciencia y el estado de la nomenclatura: sin embargo, con la nomenclatura mejor ordenada, se puede razonar mal; pero con una nomenclatura tan mal ordenada como esta, no es posible razonar bien.

### *Poder legislativo.*

Todo el mundo está de acuerdo en entender por poder legislativo, el poder de