

ESPIRITU
DEL DERECHO.

PARIS. — IMPRENTA DE RIGNOUX,
Calle de Francs-Bourgeois-S.-Michel, n° 8.

ESPIRITU DEL DERECHO

Y SUS APLICACIONES
A LA POLITICA Y ORGANIZACION
DE LA
MONARQUIA CONSTITUCIONAL;

Por M. ALBERTO FRITOT,
ABOGADO DE LA CORTE REAL DE PARIS.

TRADUCIDO AL CASTELLANO

Por D. J. C. PAGÈS,
INTERPRETE REAL.

Obra que contiene el compendio de la Ciencia del publicista del mismo autor, y útil para dirigir el legislador, el hombre de estado, el elector y el ciudadano.

TOMO SEGUNDO.



PARIS,
EN LA LIBRERIA DE PARMANTIER,
CALLE DAUPHINE, N° 14.

1825.

ESPIRITU DEL DERECHO.

CONTINUACION DEL TITULO PRIMERO.

§ I. *Organizacion de las cámaras nacionales.*

1º **SI** la poblacion de una sociedad ha aumentado en términos que todos los ciudadanos que componen las dos clases principales (la de la *propiedad* y la de la *industria*) que deben cooperar con el príncipe al ejercicio del poder legislativo, ya no pudiesen reunirse para deliberar sobre la formacion de las leyes; si en vez de estar circunscripta en el circuito de una ciudad, esta poblacion ocupa una vasta extension de territorio; si este territorio contiene en su límite no solo varias ciudades, sino tambien provincias, es claro que se hace necesaria la admision del sistema representativo, y que las dos clases principales deberan hacer entonces por medio de sus diputados ó representantes lo que no podrian hacer por sí mismas. Estos re-

presentantes formarán pues dos cuerpos ó cámaras distintos, que deberian designarse con exactitud con los nombres de cámara de la *propiedad* y cámara del *comercio* y de la *industria*, las cuales se reunirán y deliberarán separadamente como se hubiera hecho en el caso de poder tener lugar la reunion total de cada una de ambas clases.

Si algunos hombres de estado (entre otros M. Turgot) han creido deber negar la utilidad de esta separacion, la representacion en dos cámaras ó asambleas distintas (consecuencia necesaria de la aplicacion del principio fundamental de la separacion del poder legislativo en tres brazos, uno de los cuales pertenece al gefe del poder egecutivo), varios publicistas legisladores, Montesquieu, Blackstone, John Adams, como lo hemos visto precedentemente (t. I, p. 258), Franklin y otros, formalmente la han reconocido y manifestado.

Puede decirse ademas (como entre otras cosas lo prueban hasta la mayor evidencia los discursos pronunciados en Francia en las últimas legislaturas) que, en el dia, los primeros talentos piensan que en Francia y en Inglaterra la cámara de los pares, ó lores, y la de los diputados ó comunes, representan aunque

implícitamente y de una manera imperfecta la una la propiedad, y la otra la industria. Los cambios que deberían hacerse para poner estas instituciones en una entera concordancia con esta base esencial de organización, serían por lo menos tan poco considerables en el fondo, y con el tiempo se ejecutarían fácilmente sin ni tan siquiera chocar con ningún interés individual, que bajo ciertos aspectos podrían considerarse ya como derechos adquiridos.

2º Seguidamente debemos recordar que cualquiera (pueblo ó simple individuo) que quiere sustraerse al yugo tiránico y pesado del hombre, del capricho y de la arbitrariedad, debe consentir á someterse al benéfico imperio de las leyes que dictan el derecho y la razón. A la sombra de este escudo y con su apoyo y protección, se conquista y conserva la independencia y la libertad; cuanto más numerosas y pesadas son las sugerencias de este género, son tanto más fuertes los antemurales con que nos resguarda la prudencia y están más asegurados los principios de la moral y de la equidad.

No se debe pues temer el adelantar en cuanto lo permita la más escrupulosa atención, la indagación de todas las reglas que

sugiere la prudencia como medios capaces de precaver los inconvenientes todavía graves en una monarquía constitucional, cuando el estado de cosas es tal, cual acabamos de suponerlo, es decir cuando la poblacion es numerosa y el territorio de vasta extension.

El primer obgeto que debe ocupar la atencion en este punto, es la fijacion del número de miembros que debe componer cada una de las dos cámaras nacionales, y los puntos de contacto que la regla esencial de organizacion relativa á ellas tendrá con la extension y division del territorio, y con la naturaleza de los productos de la agricultura y de la industria. Sobre este punto apoyándonos siempre en la experiencia, la autoridad de los publicistas y el raciocinio, hay fundados motivos para creer que una buena representacion, depende menos de un gran número de representantes que de su sabiduría, su ilustracion, y sobre todo de su perfecta independencia.

Facilmente se concibe que las asambleas representativas llamadas para tomar una parte esencial en el egercicio del poder legislativo, para meditar y examinar profundamente las cuestiones mas árduas y mas complicadas, necesitan reflexion, cal-

ma, imparcialidad y moderacion. Seria necesario que estuviesen escrupulosamente al abrigo del tumulto y confusion, del espíritu de desorden y de partido, que cada uno de sus miembros pudiese manifestarse en ellas completamente, y con la mayor tranquilidad discutir libremente su opinion; que la manifestacion de los votos y el resultado de las deliberaciones, pudiese examinarse facilmente y sin escándalo, lo que nunca sucederá así desde el momento en que serán estas asambleas demasiado numerosas.

Entonces, por el contrario, su agitacion se asemeja á la de una asamblea popular, el espíritu que las anima toma el colorido de la violencia, la pasion, el desorden y confusion; y ya no pueden considerarse como asambleas de legisladores y sabios.

Estos efectos son bastante naturales, frecuentes y conocidos para poder dispensarse de probar el aserto; pero nos ha sido muy facil producir muchísimos egemplos en su apoyo. (V. la *Ciencia del publicista*, tomo VI, pág. 33 y sig.)

¿Se dirá que esta discordancia, esta falta de armonia en sus deliberaciones depende de otras causas diversas del gran número de miembros que las componen? Seguramente

estamos muy distantes de pretender lo contrario, pues hemos indicado varias de ellas: pero esto no impide que el excesivo número sea una muy principal, y que aun cuando todas las demas hubiesen desaparecido, ella sola bastaria para oponerse á los buenos resultados de las discusiones y desterrar de ellas el orden y la dignidad.

Reconocido este primer punto, diremos que hasta aquí se ha seguido una marcha inversa y falsa, determinando la division del territorio, sea en razon de su extension, sea en razon de la importancia numérica de la poblacion, para fijar luego el número de los diputados ó de los miembros de una de las dos cámaras segun esta disposicion territorial.

Es muy importante, por el contrario, precisar el número de los miembros de una y otra cámara legislativa, circunscribirle límites convenientes, y tomar este número y la diferencia de los productos de la agricultura y de la industria, bien así como la extension superficial y la importancia de la poblacion, por base de la division del territorio en departamentos. Egecutándolo así puede fijarse el número de los miembros de estas cámaras legislativas á trescientos en totalidad; á saber ciento y cincuenta por la cámara de la pro-

propiedad, y ciento y cincuenta por la de la industria, y admitir por cada division departamental un representante de la propiedad y otro de la industria.

3º Fijado ya el número de los diputados ó representantes y su reparticion, es necesario entrar en el examen de las reglas ó principios relativos al modo de su eleccion.

Estos principios, muy lejos de causar el menor perjuicio á la libertad social, entran tambien en el número de los medios mas infalibles de preservarla de toda violacion: estas reglas lejos de perjudicar en nada á la independencia de la representacion nacional, son de naturaleza á precaver sus inconvenientes y dar mayor realce á sus verdaderas ventajas.

¿ Quien elegirá los diputados ó representantes? La respuesta se presenta muy simple y perentoria, pues es muy cierto y constante en principio, que el mandatario lo nombra el que debe ser representado. Así pues, en una monarquía constitucional, los miembros de la cámara de la propiedad y los de la cámara de la industria serán elegidos por los ciudadanos que componen las clases que estas cámaras deben representar. Y en cuanto al gefe del poder egecutivo, es evidentísimo que

no puede pertenecerle el derecho de nombrar los miembros de las cámaras representativas y ni aun siquiera de participar ó cooperar directa ni indirectamente á su nominacion.

Nunca podria haber lugar á representarle, pues él obra por sí mismo, por sus consejeros de estado, ministros, prefectos y demas agentes; y admitir un derecho contrario, seria verdaderamente conmovér el edificio hasta en sus cimientos, desconocer y violar el principio fundamental de la division de los tres poderes, y el de la separacion en tres brazos del poder legislativo.

Un vicio de organizacion tan capital, substituido á uno de los mas importantes servicios del sistema de la representacion, no podria dejar de paralizar la expresion del voto nacional; haria vana é ilusoria la admision de este sistema, y destruiria los mas felices resultados, para solo producir frutos amargos y corrompidos.

Es fácil comprender que en un estado de organizacion, todavía irregular é imperfecto, los ministros se ven arrastrados, por el deseo particular de conservarse en sus puestos, y en general, por la dificultad de su posicion, á emplear los muchísimos medios de influencia que les ofrece esta imperfeccion

de las instituciones, para dirigir las elecciones de una manera mas ó menos indirecta, mas ó menos patente ú oculta, á fin de obtener una representacion enteramente á su gusto, ó una mayoría adicta á sus personas, y dispuesta á sancionar ciegamente y sin examen todos sus proyectos : pero obrando de esta manera, justifican y legitiman en cierto modo, ó por lo menos provocan la agitacion de los partidos, que de su lado procuran ejercer sus influencias particulares; entonces domina el espíritu de faccion é intriga, y todo se vuelve desorden.

En una organizacion mas completa cuyas partes estarian en armonía entre sí, esta influencia ilegítima de cualquier parte que viniese y por indirecta que fuese, seria un crimen cuya severa y escrupulosa represion deberian asegurar á la sociedad las leyes penales, y particularmente la aplicacion efectiva del principio de la responsabilidad ministerial.

La ley, expresion de la sabiduria y de la voluntad general, la ley fundamental sobre todo, debe tener mas penetracion y perspicacia que la voluntad aislada de cada ciudadano; debe suplir á su prevision, precaverle contra sí mismo, contra sus afecciones, sus

preferencias y sus debilidades; y para esto es muy importante que contenga ciertas disposiciones, que dejando al derecho de eleccion toda la libertad que necesita, será sin embargo su objeto dirigir la eleccion de los que egercen este precioso derecho, de manera que recaiga en ciudadanos que reunan as diversas calidades capaces de dar la mayor garantía posible de que cumplirán su encargo de una manera útil al interes particular de sus conciudadanos, de sus constituyentes, y para el bien de toda la sociedad.

Con esta mira hay una precaucion cuya ventaja se hace sentir palpablemente. Para apreciar bien las necesidades de otro, es necesario experimentarlas uno mismo, ó por lo menos hallarse en posicion de sentir las iguales, y sobre todo, es muy esencial no deber defender intereses opuestos. Las mejores instituciones siempre serán las que no pongan los hombres en la dura necesidad de deber elegir entre su utilidad momentanea y la rigurosa observancia de sus deberes: las que evitarán este combate interior del hombre, con el sentimiento de su propia conciencia; pues aun cuando fuese mucho mas perfecto de lo que realmente lo es, siempre deberia temerse que en esta dura

lucha no fuese la virtud bastante poderosa para determinarle á hacer una entera abnegacion de sí mismo, á sacrificar los intereses que le tocan de una manera mas directa y sensible para no considerar ni defender sino un interes general mas grande y mas real sin duda, pero menos inmediato á su persona y por consiguiente menos activo.

En el seno pues de cada una de estas dos clases, que deben ser representadas, es donde se elegirán los diputados ó representantes, puesto que los intereses de ambas clases pueden ser diversos y encontrarse en oposicion.

En un gobierno que participaria aun de la aristocracia y de la democracia, todo hombre que no perteneciese á la clase aristocrática, no podria esta considerarle capaz de representarla; y las demas clases de la sociedad tampoco deberian prudentemente confiar la defensa de sus intereses á un representante tomado fuera de su seno, y principalmente de la clase aristocrática.

En una monarquía constitucional el propietario, hacendado y labrador retirado en sus tierras y aplicado principalmente al cuidado de disminuir los pechos y aumentar los productos, no puede representar util-

mente las clases industriales y comerciantes, cuyos recursos y necesidades no conoce suficientemente.

Y de otro lado los comerciantes, por ejemplo, esencialmente ocupados en la extension de las ventajas y de la prosperidad del comercio, el artista, el sabio, entregados al estudio de las artes y ciencias, y á escudrinar los medios de facilitar su desarrollo, no pueden representar tan utilmente la clase de los propietarios como lo hará el hombre que por su posicion y sus hábitos diarios, se halla en estado de conocer, calcular y prever todas las cargas y necesidades habituales ó pasajeras de la propiedad.

El mismo argumento y la misma decision pueden recibir todavía otra aplicacion muy natural. Cuando el territorio de un reyno se halla dividido en varias provincias ó departamentos, cuyas riquezas, productos y el género de industria y comercio tienen un origen diferente, y cuyos intereses y necesidades se hallan opuestos en muchas circunstancias, no deben los representantes de un departamento ser elegidos entre los habitantes de otro.

¿Cómo el propietario, cuyos bienes se hallan situados en la Picardía, la Flandes ó

la Borgoña podria juzgar sanamente sobre las necesidades de la Bretaña, del Lenguadoc ó la Provenza? ¿Cómo los manufactureros y los comerciantes de Lila, Ruan ó Paris podrian conocer y defender, quizás en perjuicio de sus propias ventajas, los intereses de los manufactureros y comerciantes de Burdeos Marsella, ó Lyon?

Ademas ¿con qué zelo defenderá un representante los intereses de hombres entre los cuales no tendrá su principal establecimiento, su verdadero domicilio, ni su residencia habitual? ¿Qué le importa obtener por su rendimiento, por su conducta honorífica y desinteresada, la consideracion de hombres con los cuales no tiene la menor intimidad, ni le atraerá á ellos ningun afecto, hábito ni interes personal? ¿Qué privacion se impone? ¿qué esfuerzos, qué sacrificios hará para merecer la estimacion y el reconocimiento de los que apenas conoce y no le conocen á él?

«Mejor se conocen, dice Montesquieu, las necesidades del pueblo de su domicilio, que las de las otras ciudades; y mejor se juzga la capacidad de sus vecinos que la de los demas compatriotas; los miembros del cuerpo legislativo no deben pues tomarse

del cuerpo de la nacion en general, sino que es mas conveniente que en cada poblacion principal elijan los habitantes un representante. »

Blackstone dice tambien: « Todos los representantes deberian ser extrietamente habitantes de los mismos pueblos que los han elegido. Es muy cierto que se ha querido combatir este principio. Se obgeta que se debe mantener la unidad, el conjunto de todas las partes de un imperio; que es muy importante hacer de suerte que todos los habitantes de un mismo estado se consideren siempre como miembros de una misma familia; y se ha llegado á decir que los principios son los que deben representarse y no los hombres ó las provincias.

Por poco que se pare la atencion se desvanece en un instante lo especioso de semejante raciocinio. Desde luego el primer deber de todo representante es indudablemente no olvidar que debe combatir por los principios del derecho y de la equidad, y si se quiere y así se entiende, representarlòs.

Tambien es en este sentido que Blackstone y otros publicistas dicen que cada miembro de la cámara de los comunes, ó de cualquier otra asamblea representativa, aunque elegido

por un distrito ó departamento particular, en cuanto está nombrado, es el representante, el hombre de toda la nacion.

Con todo, tambien existen intereses de localidad que quieren ser defendidos y representados distintamente : pueden fomentarse sobre ellos ciertos puntos de discusion que necesiten ser aclarados y discutidos por hombres especialmente instruidos , y cuya solucion en resultado, tanto en un sentido como en otro , lejos de chocar los principios del derecho , no es mas que su aplicacion.

Seguidamente ¿ acaso porque cada uno de los departamentos de que se compone un reyno estará obligado por la ley constitucional á elegir sus representantes , entre los hombres que tienen en él sus propiedades, su principal establecimiento y domicilio, dejarán de sentir los habitantes el interés que tienen á no repudiar su patria? ¿ No será mas bien porque el sistema representativo estará en todas sus partes , establecido segun sus verdaderas bases ; porque todos los departamentos serán representados útilmente y con igualdad ; porque los representantes de cada departamento , al paso que defenderán los intereses de sus allegados y compatriotas , se hallarán en posicion de defender los suyos

propios, y en fin por qué discutirán todos juntos los intereses de cada departamento, que en todas partes desde el centro hasta los últimos extremos del reyno, el sentimiento del amor nacional adquirirá un nuevo grado de fuerza y energía?

¿Cual es el espíritu bastante crédulo para dejarse persuadir que el conjunto y la unidad de todas las partes del territorio pueda depender de que los diputados de las provincias meridionales sean tomados entre los propietarios ó domiciliados en el norte, y los del norte en el medio dia? ¿No es evidente que por el contrario nada es mas á propósito para debilitar todos los vínculos de fraternidad y armonía, que serian tan fuertes y multiplicados en una verdadera monarquía constitucional bien arreglada y en la cual todos los detalles de organizacion producirian el resultado, cada uno segun sus fines particulares, de facilitar la defensa de los derechos é intereses individuales, como tambien de asegurar el triunfo de los principios y de la prosperidad general del estado?

Tampoco deben darse oídos á los discursos de los hombres que intentasen probar que la eleccion de los electores no deba ser especialmente dirigida y circunscripta en los

ciudadanos, que por su hacienda, sus propiedades territoriales ó sus establecimientos de comercio, da una garantía mas fuerte de su afecto para mantener el orden y la tranquilidad interior, y la paz al exterior del reino.

¿Con qué razonamientos sólidos podrán refutar los argumentos perentorios que deben hacer admitir esta condicion de aptitud para ser elegido, como una regla fundamental y esencial del sistema representativo? ¿Hay acaso cosa mas sencilla y evidente que las causas naturales de este principio de organizacion? Emplear para los otros y para sí mismo la porcion de fuerza y actividad, de inteligencia é industria que la naturaleza distribuye á cada uno de nosotros, es el mejor y quizás el único medio de servir á Dios, á la naturaleza y á la patria: y el primer deber del hombre que goza de la plenitud de sus facultades físicas é intelectuales, es seguramente abrazar y seguir con ardor una profesion que pueda, haciéndole útil al estado y á la humanidad, asegurar al mismo tiempo una existencia cómoda y honesta, una suerte independiente, proporcionarle y facilitarle así sin temor ni sentimiento, uno de los preceptos mas formales de este ser, autor de la produccion y de la creacion.

Luego, los hombres que bajo uno de estos aspectos (de una hacienda adquirida por los medios que aprueban el honor y la probidad) han satisfecho ya á la ley natural, cumplido un deber sagrado y obtenido por lo menos el primer obgeto que esta nos señala, seguramente estos hombres tienen derecho á un alto grado de confianza y estimacion entre sus conciudadanos.

Es cierto que esta especie de derecho puede faltar á hombres activos, ilustrados é irreprehensibles, porque sus esfuerzos no habrán tenido el buen exito que debiera recompensarlos. La probidad mas exacta y valerosa, la mas laudable perseverancia, las tareas y esfuerzos mas asiduos y constantes no siempre consiguen vencer los obstáculos y triunfar de la mala suerte. Es muy cierto que el hombre honrado no siempre está al abrigo de los caprichos é injusticias de la ciega deidad y tambien algunas veces de los males anexos á la pobreza.

Pero este rigor de la suerte, estos egemplos de esta deidad, no merecidos aunque demasiado multiplicados y frecuentes, sin embargo, no son mas que casos de excepcion, y se concibe facilmente que ninguna institucion sólida debe fundarse en egemplos y

hechos de excepcion. Aun cuando los egemplos de esta naturaleza fuesen mucho mas multiplicados, no deberian conducir los espíritus sabios y prudentes á desechar la adopcion de la regla de que tratamos, cuya necesidad han conocido perfectamente los filósofos, publicistas y legisladores, y las instituciones tanto antiguas como modernas muy á menudo la han consagrado.

Este principio no debe entrar pues en contestacion. Es necesario examinar las dificultades que pueda presentar en su aplicacion. Estas recaen sobre dos puntos importantes : de una parte la naturaleza, y de otra la importancia de la propiedad.

Hemos dicho (tom. I, pág. 251 y sig.) relativamente al primero, que varias veces se ha intentado probar que en tésis general la clase de los propietarios de bienes raices ó territoriales, es la que sus intereses se unen mas estrechamente con los de la sociedad : y es cierto que en efecto, el propietario de una porcion del suelo tiene interes á que se mantenga el orden, la tranquilidad pública y la paz con las potencias extrangeras ; que igualmente debe temer la anarquía, aborrecer la opresion, el poder arbitrario absoluto y el despotismo : pero no puede concebirse

de que manera ni con que buenas razones podria establecerse que el manufacturero, el comerciante, el hombre activo laborioso é independiente que egerce una profesion útil no deba tener un interes y una voluntad idéntica.

El propietario de bienes raices debe temer las comociones, las revoluciones y el desorden interior; debe temer la guerra, las imposiciones inútiles é infaustas, las invasiones, la devastacion y el saqueo, que son sus consecuencias ordinarias, y con todo cuando la tempestad ha pasado, cuando este azote ha cesado en sus estragos y le suceden la calma y la serenidad, al menos los terrones le quedan y le ofrecen abundancia y seguridad para lo venidero.

Los resultados, las mas de las veces, son mucho mas funestos para el manufacturero ó negociante, cuyo comercio é industria no pueden egercerse utilmente sino durante la paz, y mientras que el orden y la justicia reynan en el interior, las relaciones amicales en el exterior, y en general, mientras se respetan los principios del derecho político, del público y del de gentes, pues ve repentinamente su actividad paralizada y sus especulaciones trastornadas por las agitaciones

intestinas ó por las guerras extranjeras, que las mas de las veces le acarrean su total ruina y le dejan sin recursos ni esperanzas : luego su prosperidad depende quizás mas intimamente de la prosperidad del estado.

Lo que es incontestable, como ya lo hemos observado (tom. I, pág. 253) es que los intereses y miras de estas dos clases de ciudadanos, sin ser en nada contrarias á los intereses generales de la sociedad, son algunas veces diferentes y otras opuestas entre sí, y hé aquí lo que motiva la necesidad de su clasificacion, y por consiguiente de una deliberacion especial en sus intereses particulares adecuada á sus miras distintas y separadas.

Si se admite esta clasificacion como uno de los elementos principales de la organizacion, se desvanece la dificultad relativa á la natureleza de la propiedad, que el representante debe ofrecer en garantia á la sociedad ; pues entonces, es natural que esta pida por garantía al representante de la clase de los propietarios de bienes raices, una propiedad territorial ó inmueble, y al representante de la clase manufacturera, comerciante ó industrial, una propiedad que solo tenga una

suficiente analogía con las propiedades ó intereses de la clase que debe representar.

La ley puede aun sin injusticia establecer una diferencia entre la cuota de la garantía para estas dos clases; exigirla menos fuerte, menos considerable en uno de los dos casos, es decir, cuando debe tener por base una fortuna en bienes raíces, que por el caso contrario, pues que en efecto es evidente que el comerciante que no está inscripto en el registro de las contribuciones personales, gananciales ó patentes, mas que por una suma por ejemplo de trecientos francos, bajo el aspecto de la hacienda, no presenta realmente una garantía igual á la del propietario que paga la misma suma de contribucion territorial.

Relativamente á la importancia de la garantía, segundo punto de la dificultad ¿cual será esta con respecto á los miembros de una y otra de las dos cámaras representativas? De un lado no hay cuestion en cuya solucion sea mas importante no alejarse de un justo término, y de otro lado tampoco la hay, cuya solucion dependa mas de los tiempos y de las localidades.

Bajo el primero de estos dos puntos de

vista , el justo término del cual debe tenerse apartase, tiene algunas consideraciones importantes que deben ponerse en la balanza y entre los cuales debe contarse esta opinion de Aristóteles, apoyada de los moralistas y publicistas de todos los siglos y de todos los paises ; á saber , que es necesario dar tanta influencia como sea posible á la clase media, pues que por su naturaleza , por su interes, costumbres y hábitos es la mas amiga del orden público.

Segun las consideraciones que hemos manifestado en la *Ciencia del publicista*, y puesto que hemos sentado (tom. I, pág. 258 y sig.) que no se puede admitir en las dos clases de la sociedad llamadas á participar en el ejercicio del poder legislativo, sino los hombres que tienen una propiedad , y los que ejercen una profesion util é independiente , podria concluirse , que todos los ciudadanos que hacen parte de estas dos clases, deberian ser colocados indistintamente en la línea de los elegibles.

Pero en una sociedad muy numerosa, es de la mayor importancia simplificar, dirigir y circunscribir la eleccion de los electores por reglas generales, mientras que estas no contengan nada que sea verdaderamente ex-

clusivo y que se acerque al espíritu de inmunidad y privilegio.

En un pueblo en el cual la concentracion de las propiedades ha introducido en las clases elevadas la molicie , la ociosidad , la indiferencia del bien público, y la corrupcion , es interesante no llamar para la administracion del gobierno y particularmente dar el egercicio del poder legislativo á los hombres que el esceso de las riquezas puede haber contaminado de estos vicios é inmoralidad.

Acaso no seria contrario á la razon y al interes público , circunscribir la eleccion de los electores en hombres que disfruten una honrada comodidad, una fortuna modesta, y alejarla de los extremos, es decir, de los hombres que viviendo rodeados de todas las superfluidades del lujo y de la opulencia , se encuentran con este motivo tan cerca de los vicios que acabamos de señalar, y de los hombres cuyo haber es todavía tan limitado que los tiene reducidos en un estado casi de necesidad.

Bajo el segundo punto de vista, que es el de las dificultades que encuentra la solucion de la cuestion , relativamente á las variaciones que resultan de los tiempos y de los lu-

gares, si se quiere que á la ley constitucional, que debe estar concebida en un espíritu de estabilidad y permanencia, contenga la indicacion de un término comun, este término no debe ser fijo y determinado cual lo será por fijacion de una cierta cuota de imposicion ó renta, sino proporcionado y relativo, como puede serlo por la determinacion de un cierto número de habitantes los mas contribuyentes ó mas ricos de un departamento, previa exclusion de todos aquellos cuyo caudal excederia ó no llegaria á ciertos límites prescritos por la ley.

De otra manera, no fijándose en la redaccion del pacto constitucional á este modo comun y fácil de practicar, deberia abandonarse á las localidades del cuidado de fijar la cuota de contribucion necesaria para que el propietario ó comerciante de un departamento adquiriera en él la calidad de elegible.

¿ La edad madura no es todavía una garantía real de ilustracion y experiencia en un representante, y por consiguiente, no deberia ser otra condicion esencial de elegibilidad? En todos tiempos, entre los Hebreos, en Atenas, en Roma etc. los ancianos del pueblo siempre han inspirado respeto y venera-

cion. ¿Qué cosa mas peligrosa que abandonar á jóvenes, naturalmente faltos de circunspeccion y prudencia, á hombres cuya sana razon y buen juicio todavía no han llegado á adquirir la madurez necesaria con la edad, el cuidado importante de decidir sobre la conducta y los grandes intereses de un estado? ¿Qué cosa mas chocante que ver niños colocados de derecho en el rango del legislador, ó por lo menos condecorados del título respetable de senador ó de par?

¿Y cuales son, hablando francamente, las calidades esenciales que deben buscarse ante todo en un representante? El amor á la patria, á la humanidad, al orden, á la justicia y á la tranquilidad pública, un juicio sano, un corazon recto, íntegro, adicto á sus deberes, y sobre todo una gran moderacion.

El espíritu cultivado, la imaginacion activa, el talento oratorio y la mas brillante elocuencia, no son útiles sino en cuanto acompañan aquellas primeras cualidades; y aun raramente existen sin ellas: pero si desgraciadamente se encuentran á veces algunos que no las poseen, entonces son mas perjudiciales que útiles. A los ojos del hombre de bien, el talento no es nada sino se

hace buen uso de él; y se ha dicho con toda verdad que la sociedad y el gobierno necesitan antorchas que puedan ilustrarles y no hogueras que incendien y destruyan.

Estas ~~condiciones~~ tan importantes, y que es de desear se encuentren en los representantes, deben nacer y desarrollarse con la edad: antes que el hombre haya llegado á su entera madurez, todavía en él son imperfectas y vacilantes: muy lejos de poder entonces deliberar utilmente para la sociedad y sus intereses; él mismo necesitaria de un mentor para formar y fortificar gradualmente su espíritu, antes que el hombre haya llegado á su octavo lustro, la fogosidad y la efervescencia de las pasiones apenas está amortiguada muy á menudo se halla todavía expuesto á estraviarse por engañosas ilusiones; la experiencia no ha apartado todavía enteramente de él todos los sueños engañosos, cuyo móvil y peligroso séquito acompaña sus pasos en los primeros pasos de la vida, entonces sale apenas de aquella confianza temeraria que nace de una loca y orgullosa presunción, para entrar á este estado de incertidumbre y de duda que conduce á la indagación de la ciencia; al descubrimiento de la verdad y luego á la firmeza, á la creencia ilustrada

que constituye la sabiduría, sin cuyo socorro, es imposible dirigir no solo los intereses de la humanidad y de la sociedad, pero ni aun siquiera los de su vida privada.

No diremos que no puedan existir algunas excepciones: seguramente hay hombres favorecidos por la naturaleza en los cuales se desarrolla el germen de la sabiduría antes de la época ordinaria de la entera madurez; pero estas son excepciones, y por lo mismo no pueden servir de base á una disposicion de ley constitucional y de organizacion.

Ademas, porque un hombre sea bastante feliz para que la instruccion, las luces y la sabiduría hayan tomado en él un desarrollo rápido y anticipado, se podria sacar por consecuencia que la sociedad no tuviese siempre el derecho de exigir de él, bien así como de todos los demas, la garantia que aun con respecto al mismo el tiempo solo puede darla. Basta que esta garantia pueda juntarse á todas las demas, para que el legislador, órgano de la voluntad general, no deba omitir hacer de ella una de las condiciones formales de la elegibilidad de los representantes.

Debemos añadir que todavía es posible encontrar en la disposicion constitucional que establece la madurez de la edad como una

condicion esencial de elegibilidad, otro manantial de confianza y seguridad, si se atendiese á que hombres llegados ya al último periodo de la carrera de la vida, serán menos inclinados á abusar de la porcion de soberanía que se les habrá confiado; ó á introducirse en las otras partes de esta autoridad soberana que las bases fundamentales de la organizacion y el interes de la sociedad, prohíben imperiosamente dejarles usurpar; y que así no exitarán de una ó de otra manera en la legislación, ni en la constitucion del estado, un trastorno, un desorden del cual no les quedaria por lo menos, con la mira de su interes personal, el tiempo ni la esperanza de poder sacar partido.

Los mas célebres legisladores, entre los hebreos Moises, los de Lacedemonia y de Atenas, en Roma César y Augusto, y en Francia Luis XIV, han dado leyes sobre el celibato, que no seria inútil citar, como lo hemos hecho en la *Ciencia del publicista* (tom. VI, pág. 120 y sig.).

Los mas célebres filósofos de la antigüedad, los moralistas y publicistas modernos, Aristóteles, Platon, Ciceron, Plutarco, Montesquieu, Beccaria, Burlamaqui, Bentham, etc., estan acordes con estos diversos legisladores

bajo el punto de vista importante de la consideracion del fomento que se debe á las buenas costumbres, al casamiento (que contribuye poderosamente á conservarlas) y á la paternidad.

¿ No seria pues una cosa perfectamente conforme con las instituciones representativas, añadir á las condiciones de elegibilidad de los miembros de la representacion nacional, las que resultan de los títulos de esposo y padre ?

Es muy importante que las reglas fundamentales de organizacion, llamen y fijen solamente en un pequeño número de elegibles la eleccion de los electores, pues esta eleccion nunca puede recaer mas que en algunos candidatos ; y si estos no estan designados á la opinion pública y á la eleccion por una serie natural de restricciones constitucionales, lo serán infaliblemente (como la experiencia lo prueba todos los años) ya por las tramas é intrigas de un partido, ya por las del ministerio.

Los títulos de esposo y padre entran en la línea de las garantías mas fuertes que los representantes puedan dar de su amor al orden y de su afecto á los verdaderos principios. Seguramente en cambio de algunas ventajas

temporales y pasajeras, un buen padre de familia (y un sistema de representacion bien meditada no llamará á otros al ejercicio de la representacion) no sacrificará el honor, el bienestar y la libertad de sus hijos: se aplicará á conquistar, cimentar y fortalecer cada dia mas y mas esta preciosa libertad que es el manantial de toda prosperidad.

La legislacion dispone y estatuye en el interes de la posteridad, principalmente para lo venidero, y por consiguiente la legislacion debe estar preparada por hombres que se interesan realmente en el bienestar de esta posteridad.

Y en la discusion de intereses momentáneos y muy urgentes, si se trata por ejemplo, de resolver si se declarará una guerra ¿quien mejor que el padre de familia, al cual los azares de esta, siempre inciertos, no menos que sus desastres, pueden llevársele no solo sus bienes y su fortuna, sino tambien todo lo que mas ama en el mundo; quien mejor, digo, que un padre de familia se interesará y mirará con toda atencion para no dar su consentimiento sino en el caso de una justicia y necesidad rigurosa?

Ciertamente siempre hay excepciones; es inegable que existen celibatarios virtuosos y

animados de amor al bien público, tanto por lo presente como por lo venidero : sin embargo los publicistas y legisladores, considerando las cosas bajo el punto de vista general, al cual deben fijarse ¿ no han tenido fundamentos para pensar que los celibatarios son unos peligrosos cosmopolitas, ó mas bien hombres que no pertenecen á ningun pais, ni tienen afecto á la patria ni á la humanidad ?

Desprendiéndose, aislándose de todo el mundo, estrechando la esfera de su propia existencia, así como otros procuran estenderla, dedicándola á una familia, á los amigos y á todos los seres sensibles, el hombre que voluntariamente se condena á vivir en celibato, el hombre á quien los vínculos que hacen el placer mas lisonjero de la vida le parecen unos lazos importunos y pesados, desconocerá mucho mas los que deben unirle á la humanidad y á la patria ; para él la humanidad, la patria, no son mas que palabras incomprensibles, vacias de sentido, sentimientos quiméricos y desconocidos : su alma desecada pierde su ennergía y elasticidad ; se replega en sí misma, y no hace, digámoslo así, mas que vegetar, pasando sobre la tierra, sin dejar en ella el menor vestigio de recuerdo.

¿ Quien mejor todavía que un celibulario estará próximo á caer en un desarreglo de costumbres , en el vicio y la degradacion , si por lo menos no le contienen los verdaderos principios de religion, tan raros en el dia; aun entre aquellos que por estado ó por respeto puramente humano siguen todas las prácticas exteriores de ella ?

Desgraciadamente es demasiado frecuente ver semejantes hombres encenegados en el vicio y precipitados en el sepulcro de la inmoralidad; ¡ Cuantos otros resbalando en el mismo precipicio, se esfuerzan á llevar la discordia, la desolacion, el dolor y el odio en las familias ! Apartan de sí los placeres puros ; son inaccesibles á los sentimientos naturales : el amor conyugal, el amor paterno para ellos no tiene aliciente y dulzura ; quieren ignorarlos, y no conocen sus privaciones y sus placeres, las solicitudes y las esperanzas, los cuidados y las recompensas.

¡ Y depositaríais en sus manos la facultad de dictar leyes relativas á los derechos y deberes de los esposos, á su duracion, á su indisolubilidad, y á todos sus resultados ! ¡ Y les confiaríais la autoridad necesaria para dictaros leyes relativas á la educacion de vuestros hijos, á la conservacion de las buenas costumbres

de los principios y de la virtud! ¡Qué poca prevision! ¡Qué delirio! ¡Qué inconcebible absurdo! El ejercicio de nuestros derechos sobre puntos tan importantes, no puede entregarse sino á aquellos que diariamente se hallan en el caso de sentir y apreciar mas toda la extension y la fuerza que de ellos se deriva, y seria tan impío como contrario al objeto social el ir á buscar á otras manos las garantías que reclama imperiosamente semejante mandato.

En la mayor parte de las antiguas repúblicas de la Grecia, era necesario haber ocupado con honor los empleos inferiores, para poder ser elegido á los primeros puestos del estado. Solon habia hecho estatuir que ningun ciudadano pudiese ser nombrado areopagita, sin haber ocupado antes los encargos mas importantes sin haber incurrido en el menor reproche.

En Roma se exigia que el senador hubiese previamente ejercido otros destinos públicos. La edilidad y la cuestura eran los grados que comunmente conducian al senado.

En Venecia, lo mismo que en aquellas repúblicas antiguas, aun los nobles no podian obtener los altos puestos de la magistratura sin haber ejercido antes los in-

feriores con entera satisfaccion de sus concuadanos.

En el canton de Berna no solo no es puede elegir un senador sino es casado y ademas miembro del gran consejo con diez años de antigüedad sino que los *diezzyseisenarios* (electores y censores) se toman entre los miembros de este gran consejo, que han sido bailes y han llegado al término de su administracion.

En Inglaterra casi todos los miembros de las dos cámaras han sido jueces de paz, y de esta manera han adquirido un conocimiento bastante profundo de todas las cuestiones que se le someten para juzgar con discernimiento.

Una marcha gradual (como por egeemplo que los miembros de la representacion en las cámaras nacionales lo hayan sido precisamente en las departamentales, cantonales y comunales) ¿no está en efecto señalada por la naturaleza en todas sus operaciones, por el espíritu humano en todos sus procedimientos como la marcha á que ha querido sugetarnos el supremo autor de todos los seres?

La política es una ciencia, la administracion es una ciencia y un arte. El gobierno

abrazo cuanto hay de grande en la humanidad : la ciencia que hace el destino de los estados es una segunda religion por su importancia y por sus miras profundas. ¿El arte mas dificil seria pues el único que no se debiese estudiar ?

¿ Puédesse acaso racionar sobre la política de una manera distinta que sobre los demas obgetos de la vida ? Si la experiencia no se forma sino por grados, si extiende su esfera lentamente, si la marcha natural es de elevarse gradualmente de lo simple á lo compuesto, la naturaleza y la razon quieren que se pase por los encargos mas simples de la administracion antes de llegar á los mas complicados ; que se estudien las leyes en sus efectos y en su accion antes de ser admitido á reformarlas y dictar otras nuevas, en fin que se haya pasado un género de pruebas que no deje lugar á la incapacidad y á la corrupcion, antes de llegar á la asamblea nacional.

Esta filiacion de los empleos produciria otro efecto nomenos ventajoso, cual es que la ambicion de los hombres en los empleos menos brillantes seria la mejor garantia de su zelo á cumplir exactamente sus deberes.

Cualquiera que sea el empleo que egerza

un hombre cuando es un estado pasagero de prueba en el cual se aprecie su talento é integridad para elevarlo á puestos mas iminentes, desde entonces puede contarse sobre su atencion continua á mantenerse irrepreensible y conciliarse la estimacion de sus conciudadanos.

Ademas, con este sistema gradual, las funciones obscuras se ennoblecen por la perspectiva de las que son mas elevadas, pues los hombres naturalmente se manifiestan al nivel de sus esperanzas. Si se quieren vivificar todas las partes de un reyno hasta los mas pequeños empleos, hágase que los servicios sean los únicos conductos de adelantamiento, y que toda funcion pública sirva de prueba para llegar á otro puesto mas elevado.

Pero se dirá, no se debe atentar á la libertad de las elecciones; se ha sentado por principio que solo deben depender de la confianza, y con este sistema se prescribirian límites á la misma confianza. Esta obgecion no tiene el menor fundamento. Determinar un cierto orden de nacimiento y hacer de él una condicion de elegibilidad, seria zaherir todos los que se hallen fuera de la línea, pronunciar una exclusion contra ellos y des-

heredarles de un derecho natural. Pero fijar reglas á la marcha de los ascensos, que sean iguales para todos, que dejen á todos los mismos derechos y esperanzas, que se dirijan contra los privilegios en favor de la igualdad, no es zaherir el principio, sino protegerlo y asegurarlo.

¡ El principio ilimitado de la libertad de elegir, iria pues á condenar tambien las leyes que fijan la edad de la mayoría civil y política! Si la ley ha querido asegurarse de la experiencia y del juicio de los que aspiran á los empleos, como el juicio y la experiencia dependen todavía menos del tiempo que se ha vivido, que del uso que se ha hecho de él, será entrar en el espíritu de esta ley exigir un noviciado para ser elegible en el cuerpo legislativo.

Estas reflexiones sacadas del discurso de Mirabeau en la asamblea nacional el 10 diciembre de 1789, que en parte las habia tomado del autor del *Contrato social*, las reprodujo Mr Boissy d'Anglas presentando á la convencion la constitucion del mes de agosto de 1795.

La garantía, la emulacion, las ventajas inapreciables que resultarían de esta condicion de elegibilidad siendo palpables, no se puede

concebir que el ejemplo de algunas naciones, la dialéctica de los publicistas, los consejos de los mismos legisladores y la elocuencia de los mas grandes oradores, en el dia sean todavía infructuosas entre los pueblos modernos que parece deberian ser los mas ilustrados sobre sus verdaderos intereses, para determinarles á hacer de ella una de las bases fundamentales de sus instituciones, y considerarla como un principio esencial y necesario de la organizacion.

Debemos repetirlo, no puede considerarse como injusta y exclusiva ninguna de estas condiciones de elegibilidad de los representantes, que una sociedad cuyo gobierno participa de un elemento de democracia debe imponerse para que este elemento se conserve puro y no degenerere en una especie de anarquía. No hay una sola de estas condiciones que el hombre sensato pueda creerla inútil, ni el hombre de bien considerarla como indiferente.

Sobre este particular podemos tener presente que tratando de los principios elementales del derecho público, en la primera parte de la *Ciencia del publicista* (tom. I, pág. 66 y 67) hemos tenido lugar de observar que el derecho de elegir los representantes, derecho

qué en parte constituye la libertad constitucional ó social, puede y aun debe estar sujeto á ciertas reglas para que asegure efectivamente el respeto y la conservacion de todas las demas libertades; que el principio de la igualdad no excluye las distinciones personales entre los hombres, cuando se trata de confiar los empleos útiles para mantener el orden, la accion y la existencia de la sociedad; que no solo seria justo, sino estrictamente necesario para el interes público de la sociedad, y para el particular de cada uno de sus miembros que los empleos no fuesen ocupados sino por ciudadanos que reuniesen en sus personas todas las calidades morales que exigen los tales destinos; por hombres que tienen la integridad, instruccion y firmeza que son necesarias; y que con esto no se destruye ni choca el principio de la igualdad; antes bien por el contrario se emplean los medios mas seguros de consolidarla.

Mirabeau que pensaba, como acabamos de ver, que á la marcha del ascenso deben fijarse reglas que sean iguales para todos, que dejen á todos los mismos derechos y esperanzas, y que sean dirigidas contra los privilegios, en favor de la igualdad; Mirabeau ha dicho aun en apoyo de este principio « que la aptitud á

la elegibilidad no puede considerarse como un derecho universal que pertenezca á todos los hombres, que esta aptitud no puede ser general é idéntica en todos los ciudadanos, sino que debe estar arreglada de manera que llegue á ser uno de los medios de organizacion, adecuados para asegurar los derechos de todos, y que cuando las reglas á que estará sometida, no tendrán, verdaderamente otro obgeto, serán, incontestablemente favorables á la igualdad, muy lejos de serla contrarias.»

«Comunmente se tiene mas madurez y reflexion á la edad de treinta años que á la de veinte; si pues la ley me obliga á elegir electores entre los hombres de treinta años arriba, es mas probable que mi eleccion recaerá en un hombre sabio y reflexivo, que si yo tuviese la facultad de elegir á otro mas joven.» Esta reflexion de un miembro de la cámara de los diputados en la legislatura de 1816, puede aplicarse á todas las demas condiciones de elegibilidad que acabamos de examinar.

4^o Mucho se hubiera ya adelantado para perfeccionar el sistema representativo, si se hubiese adoptado el conjunto de estas reglas constitucionales; y sin embargo su observan-

cia seria insuficiente. Otros varios principios esenciales de organizacion, deben en cierto modo servirles de auxiliar, y asegurar de esta manera su entero buen éxito.

El uno y mas incontestable de estos principios de organizacion, cuya necesidad está mas generalmente reconocida, aunque quizá se respeta todavía menos que los demas, es que las funciones representativas, son incompatibles con todas las que por su naturaleza tienen relacion con el egercicio del poder egecutivo y del judicial.

En un gobierno, en el cual el poder legislativo, el egecutivo y el judicial no deben hallarse confundidos y reunidos en las mismas manos; en el cual ciertas clases de la sociedad, deben participar con el gefe supremo del poder egecutivo al egercicio del legislativo, por el intermedio de sus representantes, violar este principio es atacar la existencia de la institucion, y conmovier el edificio en su base principal.

Todo espíritu juicioso debe fijarse en una verdad, un principio, y admitir luego sus consecuencias. Todo hombre que quiere raciocinar y conducirse consecuentemente, debe someterse al yugo del despotismo, resignarse á los resultados de un gobierno vicioso y

mal constituido, y desechar con obstinacion las verdades que acabamos de reconocer, ó bien si se cree digno de vivir bajo un mejor gobierno, si es bastante perspicaz, bastante grande, noble y animoso para querer, en su propio interes y en el de su posteridad el establecimiento de una constitucion sabia y liberal, en la cual la distincion de los tres poderes y la separacion del legislativo en tres brazos pueda dar una garantía de la moderacion del poder, es necesario que mire como un principio de organizacion inviolable, y sagrado esta incompatibilidad de las funciones representativas con todas las que tienen relacion con el ejercicio de los poderes ejecutivo y judicial.

En un gobierno monárquico y constitucional, en el cual el sistema de la representacion está admitido, el representante para cumplir fielmente su mandato y el interes del príncipe, bien así como el de la sociedad debe tener los ojos abiertos sobre los actos de la autoridad egecutiva: debe vigilar atentamente y escudriñar los abusos que, con el tiempo, siempre llegan á introducirse en los diversos ramos de la administracion, y que acumulándose, son el verdadero y mas fuerte motivo de las revoluciones: debe levantar enérgica-

mente la voz y denunciarlos en las cámaras á la tribuna, al príncipe y á la opinion pública.

En un gobierno monárquico constitucional, en el cual el sistema de la representacion está admitido, debe el representante, en el interes del príncipe y de la sociedad, meditar profundamente y con la mas escrupulosa atencion todos los proyectos de ley, todas las propuestas del gobierno, juzgarlas con una entera imparcialidad y negarlas su aprobacion con una inalterable firmeza, siempre que estas propuestas le parezcan contrarias al interes público y subersivas de los principios del derecho y de los elementos formales ó tácitos del pacto social; siempre que le parezcan por su naturaleza capaces de destruir ó inficionar las instituciones, en vez de ser adecuadas á perfeccionarlas ó darlas mayor rapidez.

Para cumplir exactamente tan importantes funciones, es necesario tener, ante todas cosas, una gran libertad de opinion, una perfecta y entera independencia moral, que razonablemente no se debe esperar del hombre que por su posicion debe tener una voluntad subordinada y dependiente. No, nunca se conseguirá instituir nada que sea verdadera-

mente útil y verdadero, poniendo los hombres en oposicion con su propia conciencia y con sus deberes. El hombre mas justo, el mas íntegro está en peligro de fallar, de perder su independencia moral, cuando su razon y su integridad no estan acordes con sus intereses directos y personales, obedece á un impulso secreto; reflexiona insensiblemente y cede, por decirlo así, á pesar suyo y sin apercibirse de ello; y muy luego ha perdido realmente esta entera libertad de opinion sin la cual no puede escuchar exclusivamente las decisiones de la equidad. «No se tiene, dice el autor del *Contrato social*, mucha libertad de ir hácia alguna parte, cuando por una fuerza contraria se siente uno atraído hácia el lado opuesto.»

No olvidándose pues que está en el interes del príncipe, bien así como en el de toda la sociedad que las resoluciones de las cámaras representativas sean perfectamente libres é independientes, no se puede dudar que esta incompatibilidad absoluta de la calidad y de las funciones de diputado ó representante, con las que tienen egercicio del poder legislativo, interesan muy esencialmente al mismo monarca.

Un rey que quiere egercer alguna influen-

cia indirecta en una ú otra de las dos cámaras representativas, se parece en cierto modo, comparándose las cosas pequeñas con las grandes, á un banquero que tuviese muchos agentes y dependientes, no para hacerle conocer la situacion de sus negocios, sino unicamente para disimularle la verdad; para aprobar de antemano y favorecer sin ningun examen sus operaciones las mas arriesgadas y las mas adecuadas para acarrear su ruina.

El cuidado de discutir la ley ¿debe acaso confiarse exclusivamente á los que la proponen? Tanto valdria no reconocer en el estado sino una voluntad única, despótica y arbitraria. ¿Debe acaso confiarse el cuidado de reformarlas á los que estan colocados en situacion de poder aprovecharse de los abusos, y que por esta misma razon las mas de las veces son los que los fomentan? Tanto valdria resolverse á verlas acumular y multiplicarse diariamente mas y mas hasta que hubiesen colmado la medida y provocado las convulsiones de la anarquía y de la desesperacion.

Existe en fin otra consideracion general é importante. El hombre no puede ser universal, y cualquiera que sea la extension y la variedad de su talento, el tiempo por lo

menos tiene límites que no permiten que el hombre mas instruido y mas activo egerza diferentes empleos á un mismo tiempo, con tanta utilidad como si no egerciese mas que uno solo.

Aristóteles vituperaba el modo de distribuir los empleos en Cartago, y especialmente porque un mismo hombre podia egercer varios destinos y empleos.

La constitucion de Noruega, perfectamente acorde con el principio, previene que los consejeros de estado, los empleados de sus oficinas, los hombres que tienen empleos en la corte y los pensionados, no puedan ser elegidos por representantes.

En Inglaterra los empleados para la percepcion de los diferentes ramos de la hacienda pública, los hombres que contratan con la administracion para los acopios de las flotas y para las empresas de víveres no pueden entrar en el parlamento. « Los asentistas, dice M. Benthan, pueden ser delincuentes y estar sometidos al tribunal del parlamento, y por este motivo no conviene que sean miembros de él: pero todavía hay razones mas fuertes para esta exclusion que se deducen del riesgo de aumentar la influencia ministerial.

No se habrá olvidado que poco hace en Francia un ministro estando en la tribuna dijo sencillamente que tenia dos opiniones distintas y opuestas, la una como ministro y la otra como diputado: y en la sesion de 1820 un miembro de la cámara de los diputados decia: « Si es tan satisfactorio el escudriñar vicios en la carta, ¿á qué fin callarse sobre el artículo 54 que concede á los ministros el derecho de ser elegidos diputados? Seguramente es muy absurdo ver un ministro proponer y defender un proyecto en nombre del rey y algunos instantes despues verle dar su voto como diputado para que su misma propuesta sea adoptada. Hé aquí ciertamente uno de los vicios que hubieran debido llamar la atencion del gobierno.»

El reconocimiento es un sentimiento que impone obligaciones y deberes en tal manera sagrados, que puede tambien egercer una influencia peligrosa y destructiva de la independencia, de la libertad de opinion que los miembros de las cámaras legislativas deben conservar en toda su integridad.

Esto basta para que una disposicion del acto constitucional deba imponerles la ley de no recibir para ellos ni solicitar para nadie durante el egercicio de sus funciones y

aun mucho tiempo despues ningun título, gracia, favor ó distincion. « Satisfechos, dice cierto autor, de la eleccion honorífica de sus conciudadanos, ó si se quiere de los emolumentos que les haya fijado la nacion, los representantes se obligarán de la manera mas solemne á no recibir favores, pensiones, ni gracias del trono, bajo pena de ser por este solo hecho excluidos del derecho de estipular los derechos de sus conciudadanos.»

Por un motivo de prevision semejante, la república de Venecia prohibia á los nobles no solo tener tierras en los estados de los príncipes extranjeros, sino tambien recibir de ellos dádivas y pensiones, bajo pena de privacion de la nobleza, confiscacion de bienes y destierro.

En Inglaterra todo individuo que disfruta una pension *de la magnificencia del rey* aun cuando esta estuviere limitada á un cierto número de años, no solo se le declara inhabil para ser elegido miembro del parlamento, sino que ademas todo miembro de la cámara de los comunes que acepta un empleo de mano del rey (á menos que sea un oficial que acepte un nuevo grado en el ejército ó en la marina) deja su plaza vacante en

la cámara, conservando solo el derecho de poder ser elegido de nuevo.

Fenelon en el proyecto de constitucion federativa que habia bosquejado para la Francia, queria igualmente, para que los diputados conservasen su independencia, que ninguno de ellos pudiese recibir ningun ascenso del rey, hasta tres años despues de acabada su diputacion.

La asamblea constituyente solo habia fijado este término á dos años.

Pero, qué escándalo, qué vergüenza ver los representantes de una grande nacion, situar las administraciones, las oficinas y las antecámaras de los ministros! Representantes, conoced toda la importancia y elevacion de las funciones que se os han encargado: no olvidéis que este alto y noble encargo, es igual por lo menos en quanto al ejercicio del poder supremo y legislativo, al de la dignidad real.

En segundo lugar (pero este principio no solo debe recomendarse á los representantes, sino á toda la nacion) si el objeto de la sociedad es, que tan importantes funciones vayan acompañadas de la consideracion y el respeto que deben inspirar, y que los que deben ejercerlas se estimen y respeten ellos

mismos hasta el punto debido, la misma sociedad es la que debe producir este efecto, dando á tales funciones toda la dignidad y lustre que les es debido.

A este efecto señálese desde luego á los diputados ó representantes, una asignacion conveniente, proporcionada al estado y rango que deben tener en la sociedad: pues no nos podemos disimular que tal es aun la debilidad del hombre, que para que pueda conservar toda su independencia y dignidad, para que sea inaccesible á las acechanzas y ambiciones contrarias á su deber, es necesario colocarle de manera que su fortuna no sea inferior á las obligaciones que le impone su rango.

Es muy cierto que si la fortuna es una de las condiciones esenciales de la elegibilidad, los diputados se encontrarán de esta manera en la posibilidad de poder soportar los gastos que la ocupacion de un puesto elevado hace indispensables, principalmente entre los pueblos modernos: pero todavía esto no basta, pues su posicion, su residencia en la capital exige un aumento de gastos que el estado debe indemnizar.

Ademas todo trabajo merece una recompensa justa, equitativa y proporcionada á su

importancia; solamente la hipocresía ó el falso honor, el orgullo y la vanidad podrán opinar en contrario.

Las funciones representativas deben tambien ser una recompensa de servicios ya hechos al estado ó por lo menos á ciudadanos en el ejercicio de funciones públicas locales, muchas veces penosas y algunas de ellas arriesgadas, luego pues para que el título de diputado ó representante lejos de ser una especie de recompensa nacional, no ofrezca por el contrario un trabajo totalmente oneroso y desagradable en su cumplimiento, que arrastre muy pronto consigo el desaliento y el disgusto, no debe ser puramente honorífico y gratuito.

Si algunos escritores no hansido de esta opinion, varios publicistas, legisladores y hombres de estado, cuyas reflexiones hemos recapitulado y transcrito en la *Ciencia del publicista* (tom. VI. pág. 209 y sig.) la apoyan y aconsejan por diferentes motivos. «Hay un punto, dice entre otros M. John Adams, sobre el cual es absolutamente necesario cambiar la política de todos los pueblos del mundo, antes de poderse lisongear de haber conseguido alguna perfeccion en materia de gobierno; quiero hablar de la manía de pre-

tender que se sirva gratuitamente. Este sistema erróneo no puede menos de ser funesto, pues resulta de él, que solo los ricos pueden aspirar á los empleos; es confinar los derechos de eleccion en una raza aristocrática; es dar una gran ventaja á la peor de todas las aristocracias cual es la de las riquezas; es introducir un sistema de hipocresía maquiavélica en las elecciones populares. Los hombres mas interesados, los mas corrompidos, los mas determinados á hacer un tráfico de la causa pública son tambien los que hacen mas ostentacion del desinterés de sus motivos.» — «Si no hay, dice Bentham, una cierta proporcion entre la dignidad de que un hombre se halla revestido y los medios de sostenerla, este hombre se encuentra en un estado de sufrimiento y privacion, porque no puede corresponder á lo que de él se espera, y vivir al nivel de la clase que debe frecuentar: en una palabra, las necesidades se aumentan con los honores, y el necesario relativo varía con las condiciones. Colóquese un hombre en un rango elevado, sin darle los medios de mantenerse en él ¿cual será el resultado? Su dignidad le suministrará un motivo para hacer mal, y su poder le facilitará los medios.» — «¿Acaso, dice otro autor, desde el trono hasta el último

empleo de la sociedad no estan todos pagados de los tributos públicos? ¿El magistrado en la distribucion de la justicia siente quizá sujeta su conciencia por la retribucion anexa á sus funciones? ¿Cree el guerrero sus laureles marchitos y su sangre despreciada por el sueldo que percibe correspondiente á su grado? ¿Considera el administrador como degradados los cuidados que da á los intereses públicos, por la asignacion correspondiente á su empleo? La sociedad paga por sentimiento de honor, porque siendo superior á todo, no debe recibir nada de nadie: paga por sentimiento de justicia, porque no tiene derecho para hacer que los unos sirvan gratuitamente á los demas, y que no se puede distraer á un hombre de sus tareas sin darle una indemnizacion.» En fin se ha dicho todavía: «Si no se concede ninguna indemnidad á los representantes, los intrigantes solo desearán ser nombrados para obtener otros empleos; y los hombres honrados, pero sin ambicion, con sentimiento se alejarán de su propiedad y egercerán sus funciones con disgusto.»

Aunque el principio de que acabamos de tratar, en la actualidad no se practique en Francia, ciertamente se ha conocido la nece-

sidad de dar á las funciones representativas un alto grado de aprecio y consideracion; y sin embargo no hay esperanzas de conseguirlo creando á su favor, como lo habia hecho, la constitucion del 3 de setiembre de 1791, y como lo hace la carta de 4 de junio de 1814, una prerogativa injusta, una excepcion que deroga escandalosamente á la uniformidad de la legislacion, á los principios de la igualdad social y de la civil, substrayéndoles á todas las instancias por deudas, al egercicio de la prision en materia civil ó comercial, ó en materia criminal.

La prision en muchos casos es un medio de egecucion demasiado rigoroso, pero mientras que haga parte de los elementos de la legislacion debe ser general. «Dejemos, decia Mirabeau, á esta nacion vecina cuya constitucion ofrece tantas miras sabias, de las cuales no osamos aprovecharnos, esta ley injusta, vergonzoso resto de feudalidad que pone al abrigo de toda instancia por deudas al ciudadano que la nacion llamaba para representarla en su parlamento: aprovechémonos del egeemplo de los Ingleses, pero sepamos evitar sus errores, en vez de recompensar el desorden en la conducta, alejemos de todo destino en las asambleas tanto naciona-

les como provinciales y municipales el ciudadano que por una mala administracion de sus propios negocios, se manifestará poco capaz de dirigir bien los del público.

Hay todavía una disposicion mas severa y rigurosa que debe establecer la ley constitucional del estado, en el interes del cuerpo social, cual es la que sin perjudicar el principio de la independencia y de la inviolabilidad de las cámaras, sino precisamente con la mira de dar á este principio un nuevo grado de estabilidad y fuerza real, declarará cada representante individualmente pasible de ser citado en juicio, y determinar el motivo de acusarle en todos los casos en que durante el ejercicio de sus funciones, se haria culpable de alguna infraccion á las obligaciones, prohibiciones y mandamientos que esta ley constitucional debe prescribirles á todos, no menos que de los crímenes ó delitos en materia de estado, y en otras criminales ó correccionales.

Entre los pueblos de la antigüedad los caballeros y senadores estuvieron sujetos á la censura.

No hay duda que la inviolabilidad de las cámaras debe ser un principio esencial, fundamental y sagrado de la constitucion; pero apurar un principio hasta el extremo; hacer

una falsa aplicacion de él, excediéndose de sus verdaderos limites no es fortificarlo y respetarlo, sino desconocerlo, violarlo y trabajar directamente á su destruccion.

Establecidos ya los principios relativos á la incompatibilidad y al egercicio de las funciones representativas, es necesario hablar del término que conviene señalar á la duracion de estas funciones.

Colocándose en la hipótesis que resultaria de la division de los principios precedentemente establecidos, que seria superfluo reunir aquí como lo hemos hecho en la segunda parte de la Ciencia del publicista (tom. VI, pág. 223 y sig.) no existen motivos ni aun siquiera especiosos para limitar algunos años la duracion de las funciones representativas á un corto y efimero periodo, entonces tan escrupulosamente rodeadas de todas las garantías posibles, y de esta manera elevadas al grado de dignidad y grandeza, fuera del cual solo podrian producir un bien limitado, y siempre estarian en la imposibilidad absoluta de remediar los males profundamente arraigados en el cuerpo social, y muchas veces considerados como incurables.

No existe ningun motivo fundado para creer á la necesidad de mudanzas atropella-

das ó renovaciones parciales y sucesivas pero frecuentes, y por poco que se pare la atención en ello, se descubren los inconvenientes graves é inevitables que son consecuentes.

No hay razones sólidas para privarse de estos representantes, cuyas elecciones hubieran estado dirigidas y arregladas, siguiendo escrupulosamente las precauciones y formalidades que el buen sentido prescribe deberse adoptar; de estos diputados ciudadanos que reuniendo en sus personas las garantías de amor al orden, capacidad, patriotismo y madurez habrán además dado ya pruebas ostensibles y constantes de virtudes privadas, públicas y sociales; de estos diputados cuyas elecciones se habrán hecho con la independencia de opinión, imparcialidad y atención que los electores deben observar en el ejercicio de su derecho, y que con el tiempo habrán llegado á adquirir el nuevo grado de instrucción que solo el trabajo especial y el hábito pueden dar á un hombre aun el que esté dotado de la inteligencia mas activa y mas rara.

No se obraría pues así sino para reemplazar estos representantes por otros representantes, que á la verdad serian seguramente elegidos con iguales precauciones, y que por consi-

guente presentarían muchas de las mismas garantías, pero que les faltaría haber adquirido como los primeros estos detalles de instrucción, estos conocimientos especiales que solo puede enseñar la práctica y que los ignoran, como lo observa entre otros el autor del tratado *del Hombre y de su educación*, cuántos no ocupan el lugar en el cual diariamente se hace necesaria la aplicación de ellos. Las funciones representativas son del número de las que reclaman un estudio mas vasto y un juicio sano, mas consecuencia y perseverancia en las ideas, pues que el objeto esencial de estas es introducir el orden y la uniformidad en las instituciones. No se ve pues, por que motivo los principios relativos á su duración se diferenciarían en este punto de los que se siguen con respecto á los demas empleos en cualquier parte que sea de la administración.

Pueblos, electores, ciudadanos, aplicaos á practicar en toda su integridad las disposiciones constitucionales que acaban de recordarse por lo que respecta al número y la elegibilidad de vuestros representantes, á las incompatibilidades y al ejercicio de sus funciones; haced de suerte que el sentimiento del deber se halle fortificado en ellos por su

situación en algun modo física y material por los consejos de la sabiduría, las lecciones de la experiencia y los principios de la moral y del derecho. Y desde luego ya no creereis á esta necesidad de retirar vuestra confianza y vuestros poderes, que por vuestra eleccion y advertencia habreis colocado vosotros mismos, superiores á todos los ataques de la sospecha y que no desmereciéndola, tampoco deben descaecer; á compatriotas que de otra parte volviendo cada año despues de haber cumplido con su mandato, á vivir fraternalmente en medio de vosotros y de sus familias, cerca de sus establecimientos y propiedades se encontrarán animados cada dia mas y mas del noble deseo de conservar vuestra estimacion, y se hallarán siempre en estado de apreciar y sentir por ellos mismos vuestras propias necesidades.

Desde entonces dejarcis de creer á esta necesidad de admitir como un principio fundamental de vuestras instituciones, estas mudanzas demasiado frecuentes de la representación nacional que introduciendo en la institucion un elemento de movilidad, incertidumbre y vacilacion, no puede dejar de volver el mismo gobierno móvil y vacilante, que poniendo obstáculos á que el espíritu

de la legislación pueda fijarse y madurar, se oponen también á que las ideas sanas, los principios útiles de derecho y de organización puedan arraigarse y extender á lo lejos sus fértiles ramas y una salutífera sombra.

No considereis más esta fluctuación en uno de los principales elementos de la organización sino como un manantial de desórdenes y un signo precursor de tempestades y uracanes. Y si la opinión vulgar todavía no ha llegado á reconocer estas verdades, porque esta opinión se forma, mas bien según lo que es que por lo que debería ser, es de notar que el sentimiento de los hombres que están acostumbrados á reflexionar y á penetrar mejor el fondo de las cosas, el de los publicistas, de los legisladores y de los hombres de estado de Inglaterra y en Francia, se acerca mucho á ello.

No recordaremos aquí las citas que hemos hecho sobre este particular en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tom. IV, pág. 244 y sig.) y de todas las demás que podríamos añadir á ellas, sino la opinión del autor de la *Defensa de las constituciones americanas*. No solo este publicista emite una opinión conforme al principio, sino que propone como un paliativo que podría ser

ventajoso, alejar el término periódico de las elecciones hasta que los nombramientos llegasen á ser por la vida. Pero esto sería tomar en un sentido contrario una falsa dirección; sería á la vista del puerto exponerse al inminente peligro de ir á naufragar contra los escollos de una ribera opuesta, pues si los legisladores no deben ser elegidos entre la juventud, tampoco la vejez es una edad oportuna para el ejercicio de sus funciones. La fuerza, la actividad, la energía y la sabiduría se forman gradualmente, y aumentan con la edad hasta un cierto término de la vida, pero por otra ley de la naturaleza las facultades físicas é intelectuales se debilitan y menguan, á proporcion que el hombre adelanta hácia el fin de una larga carrera; el espíritu, como lo dice Aristóteles, envejece lo mismo que el cuerpo, y el hombre en sus últimos días, apesar de sus esfuerzos y de su zelo, ni aun siquiera con sus consejos podría servir á su país con un buen éxito igual. Entonces es cuando tiene derecho á la inacción, que debe esperarse á gozar, cuando un plausible descanso de esta paz del espíritu y del alma que ha merecido con los estudios de la juventud y los servicios de la edad madura, y que meditando su ve-

gez de consoladores recuerdos se une á la esperanza , para conducirle á las puertas de la vida inmortal ; á estos recuerdos y á esta esperanza pertenecen exclusivamente sus últimos años.

Las funciones representativas no deben pues ser para toda la vida , ni tampoco hereditarias : para determinar el término de su duracion de una manera precisa , podria decirse que no deben extenderse mas allá de quince á veinte años ; pues generalmente hácia los sesenta años es cuando el hombre empieza á sentir la necesidad de reposo de una manera mas señalada.

5º Otro principio de la organizacion constitucional es, que las cámaras representativas deben ser inviolables , y la aplicacion que aquí debemos dar á este principio se entiende relativamente al grado de poder ó de influencia que el príncipe tiene derecho de ejercer sobre ellas.

Los publicistas, Locke , el compendiador de la *República* de Bodin , los autores de las *Máximas del derecho público frances* y otros cuyas expresiones literales no recordaremos nuevamente aquí , han profesado la verdadera doctrina sobre este punto. Montesquieu ha señalado sus principales motivos y hay lugar

de admirarse que no haya sacado de ellos la justa consecuencia, cuya sustancia en pocas palabras es la siguiente.

En la acepcion comun y verdadera de la palabra es la accion del poder legislativo, que solo es momentanea y no como él la supone la del poder egecutivo. En efecto la egecucion de una decision legislativa tomada en un instante, puede renovarse todos los dias y continuarse un año ó mas.

Cuando esta decision adoptada por las dos cámaras ha sido ademas sancionada y promulgada por el rey, tener brazo distinto del poder legislativo, todos los actos particulares de aplicacion, de detalle y de pura egecucion, en derecho deben estar exclusivamente confiadas á la vigilancia del poder egecutivo : así pues es necesario que este sea permanente.

No lo es, si lo son las asambleas de las cámaras, y por el contrario es muy conveniente que los miembros de estas en vez de permanecer reunidos en la capital en donde su permanencia no seria de ninguna utilidad, durante uno ó muchos años cuteros y consecutivos, vuelvan en medio de sus familias y conciudadanos, cerca de sus establecimientos y haciendas para poder ocuparse de sus ne-

gocios, y sobre todo para instruirse mejor por ellos mismos de la situacion y de las verdaderas necesidades de los departamentos.

Pero de otro lado, como es imposible que se pase todo un año sin que los intereses del estado y de la sociedad exijan algunos nuevas resoluciones legislativas, aun cuando solo fuese relativamente á la naturaleza, cantidad y reparto de las imposiciones, que nunca deben determinarse y consentirse (como lo observa muy bien Montesquieu) por mas de un año, so pena de exponerse á los mas graves inconvenientes, es necesario que los miembros de las dos cámaras representativas se reúnan todos los años á una época fija y señalada de antemano por una disposicion expresa de la ley constitucional. Y esta reunion debe verificarse de derecho por la misma razon de que es indispensable, que sin ella la marcha de la legislacion quedaria entonces entorpecida y suspensa, que los impuestos no pudiendo ser consentidos con regularidad tampoco podrian percibirse legítimamente, y que sin legislacion y sin medios pecuniarios no puede susistir ninguna sociedad; tambien porque si la voluntad del gefe del poder egecutivo se considera como necesaria para que esta reunion de las cámaras pueda ve-

rificarse constitucionalmente, dependerá de esta simple voluntad anonadar, también constitucionalmente las primeras bases fundamentales de la organización, la existencia de los tres poderes constitutivos y la distinción de los tres brazos del poder legislativo y substituirles el despotismo: de suerte que si se sufriese una extensión de poder tan grande en uno de estos tres brazos, sería exponerse á ver destruir, ó mas bien destruir uno mismo lo que se había conseguido edificar.

La duración de las legislaturas debe ser limitada, y por los motivos que acaban de deducirse no debe poderse provocar antes de espirado el término prescrito, ni tampoco deben permanecer reunidas despues de él. Sin embargo si la multiplicidad de los negocios, si alguna circunstancia urgente é imprevista hiciesen necesaria la prolongación de una legislatura ó una reunion extraordinaria, solo en estas circunstancias no podría verificarse esta prórrogación ó reunion, sino de orden ó por convocación del jefe del poder egecutivo, el cual naturalmente está en estado de poder apreciar y prever mejor en estado de poder nadic la utilidad de estas asambleas extraordinarias.

En el caso de una reunion provocada asi por la convocacion del príncipe, esta debe preceder la abertura de las sesiones de un cierto número de dias, calculado segun la extension de los límites del territorio, y de manera que los representantes de los departamentos mas lejanos puedan tener el tiempo necesario para venir á ocupar sus puestos.

Tal es la sustancia de las disposiciones constitucionales capaces de fortificar la observancia del principio de la inviolabilidad de las cámaras, comprendido en su exacta acepcion.

Sin embargo á pesar de la evidencia de los motivos que fundan esta doctrina, las instituciones actuales se separan de ella. Los gobiernos mas fuertes, ó que se aproximan mas de las bases convenientes para establecer la estabilidad, intimidados sin duda por los desórdenes é inconvenientes graves cuyas verdaderas causas no penetran suficientemente para aplicarlas los remedios convenientes, temen adoptar esta doctrina sin restriccion y con toda franqueza. En Inglaterra desde el reynado de Carlos II los estatutos prescriben solamente que no se dejen pasar tres años sin reunir el parlamento. En Francia el decreto de 13 de junio de 1791, las constitu-

ciones del 24 de igual mes de 1793, de 22 de agosto de 1795, de 13 de diciembre de 1799, y la misma constitucion que propuso el senado en 6 de abril de 1814, habian adoptado el principio; pero la Carta de 4 de junio de 1814 estatuye solamente que « el rey convoca cada año las dos cámaras, las proroga y puede disolver la de los diputados de los departamentos; pero en este caso debe convocar otra nueva dentro del espacio de tres meses. »

Estos mandamientos de convocacion, sea todos los tres años, sea anualmente ó bien sea dentro de un espacio de tres meses, son insuficientes: no pueden precaver la ruina de la constitucion y defender el estado de dos alternativas tan temibles la una y la otra como son el despotismo ó la anarquía.

Si un príncipe de un carácter audaz y absoluto no quiere hacer uso de su derecho de convocacion, será pues necesario hacer lícita y legítima la insurreccion; como lo admite Locke? por lo menos solo por ella y levantándose abiertamente, no solo contra el príncipe sino tambien contra la ley fundamental del estado podrá verificarse la reunion de las cámaras? Pregúntase ¿ cómo entonces estas cámaras podrán ser sabias,

circunspectas, impasibles y encerrarse en los justos límites de la equidad y la moderación?

De otro lado, fácilmente se conciben las obgeciones de los adversarios del principio, y debemos convenir que no son sin fundamento en un estado de organizacion todavia defectuoso bajo varios aspectos. Pero felizmente no son realmente admisibles sino en la suposicion de este estado de imperfeccion, en la hipótesis, por egemplo, de un sistema representativo, que lejos de estar sujeto á las reglas prescritas por la sabiduria y la prevision, está por el contrario abandonado á toda la incertidumbre de la casualidad y del desorden, de la indolencia, de la intriga y de la efervescencia de las pasiones.

Fuera de esta suposicion, es evidentísimo que la sociedad ó el legislador que se constituye su órgano y adquiere fuerza é impasibilidad, debe edificar cada parte del edificio constitucional con la mira de la duracion y de la estabilidad; y cuando ha obrado constantemente con esta mira, cuando se ha aplicado á seguir constantemente este útil nivel, no debe por un motivo de temor pusilánime, por una falta intempestiva de confianza en su propia obra, introducir él mismo

en una de las partes de este vasto edificio un principio de ruina, una causa real de trastorno y destruccion.

Puesto que mientras construye debe ante todo no perder de vista el principio de la distincion de los tres poderes y el de la separacion del poder legislativo en tres brazos distintos, sin los cuales nada puede edificar de una manera sóida y duradera, no debe dar al uno de ellos la posibilidad de anondar los otros dos. Seria inconsecuente y absurdo si concedia á las dos cámaras representativas el poder de rechazar la participacion del rey en el ejercicio del poder legislativo; y no seria menos inconsecuente si diese al rey los medios de alejar y destruir la participacion de las dos cámaras en el ejercicio de este mismo poder.

No basta que las cámaras representativas sean inviolables en toda la extension de la acepcion que debe recibir este principio, es preciso ademas que la libertad moral y la mas entera independencia de sus resoluciones esten aseguradas por algunas otras disposiciones fundamentales que deben meditar y adoptarse en el mismo espíritu.

Segun la opinion unánime de los autores mas ilustrados en esta materia, es muy esen-

cial mantener por todos los medios posibles é imaginables la magestad y la autoridad de los votos en el senado y en las asambleas superiores; es decir, observa en otros términos uno de estos autores, «mantener los votos, tanto de los senadores como de las asambleas populares, enteramente libres y desembarazados de toda influencia extranjera, pues si sucede una vez que algun poder pueda mandar los votos, se acabó con la libertad.»

En todo conforme sobre este particular con Locke y Montesquieu, Filangieri, John Adams, Mma de Stael y otros, un miembro de la cámara de los diputados dijo en la legislatura de 1819: «El mas poderoso auxiliar de la tiranía es una asamblea subyugada por el temor, envilecida por las bajezas ó arras-trada por sus pasiones; y cuando se manifiesta el deseo de crear de antemano semejante instrumento, seguramente será permitido alarmarse de ello, pues el arma que se prepara, inofensiva (pero siempre peligrosa) en las manos de una administracion sabia (de un ministerio ilustrado), puede arrebatársele y pasar repentinamente á otras manos menos inocentes.»

Es pues necesario, entre otras cosas, que

la organizacion ó el reglamento, la vigilancia y la policia interior de las cámaras, les pertenezca exclusivamente, que sus presidentes, cuestores, secretarios, verificadores, etc., elegidos en su seno, no sean nunca nombrados sino por la antigüedad de edad, por la suerte y la eleccion; que sus resoluciones sean adoptadas por vía de escrutinio secreto, que el príncipe, los miembros de la familia real y los ministros ó otros agentes del poder egecutivo no puedan tener lugar en ellas á menos que sea en una sola circunstancia cual es la apertura de las sesiones; que todas las comunicaciones se las den por escrito y las discusiones defendidas por oradores consejeros de estado; en fin que en todos los casos, y muy principalmente cuando habrán sido convocadas extraordinariamente, el número de los miembros presentes deba ser por lo menos de los dos tercios para que puedan deliberar útilmente, etc.

En cuanto á la publicidad y á la entera libertad de las discusiones en las cámaras, estan tan esencialmente fundadas en las inapreciables ventajas de ilustrarse mutuamente por medio de la discusion, de poner en evidencia todos los motivos de la legislacion, todas las operaciones del gobierno y de la adminis-

tracion , de inspirar con esto la confianza , establecer el crédito público , dirigir la opinion é inculcar la instruccion en todas las clases , preparando de antemano en ellas legisladores instruidos , y sobre todo poner en práctica y hacer vulgar esta preciosa máxima , de que la buena fe es de hecho la única base de una buena política y de unas instituciones sábias.

Y si se reconocen las ventajas de la publicidad de las discusiones en una de las cámaras ¿por qué no se admitirá tambien en la otra? ¿cómo podrá pretenderse para excluirla de esta última , que estas ventajas se transformarian en graves inconvenientes? ¿seria acaso que la institucion de esta cámara seria tal por su naturaleza que las determinaciones que en ella se tomarian no podrian motivarse en razones bastante conformes con el interes general , los principios de la legislacion y de la equidad en general , para deber ser públicas y sugetas al juicio de la opinion , que la justicia y la verdad nunca han temido?

En una monarquía en la cual el sistema representativo habria llegado al grado de perfeccion que necesita para ser eficaz , en la cual la institucion de una y otra cámara es-

taria en todo punto fundada en el derecho, ni tan siquiera se concebiria la menor idea de poner trabas á esta publicidad ó á la libertad de las discusiones.

Por el contrario, si las principales columnas de la constitucion son de una construccion débil y viciosa, si por consecuencia de su deformidad diariamente se hace un abuso del talento y de la palabra, si á cada instante las discusiones salen fuera de los límites de la cuestion, si la presencia de los ministros y varias otras irregularidades de detalle acarrean en ellas la efervescencia y animosidad en los espíritus, no habrá de que admirarse si muy luego se vé poner en cuestion la ventaja de esta publicidad, ó por lo menos emprender y escudriñar los medios de hacerla ilusoria y paralizarla.

Y sin embargo, en esta hipótesis de una constitucion defectuosa, todavía los resultados de la observancia del principio, producirían una grandísima utilidad, aun cuando solo fuese por la razón de que la publicidad de las deliberaciones ofrece al menos la posibilidad de hacer sentir los vicios de la constitucion, inclinar á reformarla é indicar los medios adecuados para verificarlo.

Con esta mira los escritores laboriosos é

imparciales siempre podrán recoger una multitud de observaciones justas y críticas fundadas, y sacar un gran partido de los rasgos de sabiduría y chispas de verdad que se patentizan.

Sobre la cuestión que tratamos aquí, ya pueden estudiar con fruto los discursos pronunciados en la cámara de diputados durante la legislatura de 1820, de los cuales hemos copiado textualmente varios trozos en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tom. VI, pág. 283 y sig.).

Si hubiese algunas otras disposiciones fundamentales de organización capaces de fortalecer los principios de la inviolabilidad, independencia y publicidad de las cámaras representativas nacionales, sería necesario adoptarlos desde luego, pues sino se observan estrictamente estos principios no podemos menos de repetir una y mil veces que la monarquía constitucional no podría tener la menor estabilidad ni solidez real; la monarquía privada de estos principales apoyos se ve amenazada de volver á caer en la anarquía ó en el abismo del poder arbitrario y absoluto.

Atribuciones de las cámaras nacionales como parte integrante del poder legislativo.

Después de haber establecido la organización del poder legislativo, el pacto constitucional debe determinar por una disposición expresa y precisa las verdaderas atribuciones de este poder.

Esta disposición fundamental puede concebirse poco mas ó menos en los términos siguientes: «En cualquier materia que sea no podrá publicarse ninguna ley, decreto ú otro acto del gobierno que tenga carácter y fuerza de ley sin el concurso del rey y de las dos cámaras. En consecuencia toda resolución relativa á la naturaleza, fijacion, cantidad, reparto y percepcion de impuestos y contribuciones; á la educación é instrucción de la juventud; á la religion y al orden de la administración en general; á la mejora de las leyes civiles, comerciales, correccionales, criminales y penales; al aumento, reduccion y division del territorio, declaraciones de guerra ofensiva, tratados de paz, de alianza y de comercio, y generalmente todas las que por su naturaleza no pueden considerarse como la ejecución de una ley precedente, no son obligatorias y ejecutorias sin el con-

curso de estas tres voluntades distintas libre y públicamente manifestadas. »

Debemos limitarnos á recordar aquí esta disposición, y si para comprender suficiente su utilidad bajo los diversos aspectos del derecho público, del político y del de gentes, se necesitasen mayores explicaciones, deberá acudirse á las que hemos dado en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tom. VI, pág. 319 y sig. ; y tom. VII, pág. 5 á 143).

Organizacion de las cámaras provinciales y municipales.

Mientras que las bases fundamentales del gobierno relativas á la organizacion del poder legislativo ó de las cámaras nacionales eran imperfectas y confusas, con mayoría de razón debian serlo tambien las administraciones principales y municipales.

Entonces la admision de tres órdenes en la composicion de los estados provinciales, muchas veces motivó turbulencias y divisiones. Otras tambien cuando el gobierno tomaba en el centro una tendencia mas señalada hacia el despótismo de uno, solo, los intendentes en casi todos los puntos del reyno hacian pesar en ellos el duro yugo de la dominacion.

curso de estas tres voluntades distintas libre y públicamente manifestadas. »

Debemos limitarnos á recordar aquí esta disposición, y si para comprender suficiente su utilidad bajo los diversos aspectos del derecho público, del político y del de gentes, se necesitasen mayores explicaciones, deberá acudirse á las que hemos dado en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tom. VI, pág. 319 y sig. ; y tom. VII, pág. 5 á 143).

Organizacion de las cámaras provinciales y municipales.

Mientras que las bases fundamentales del gobierno relativas á la organizacion del poder legislativo ó de las cámaras nacionales eran imperfectas y confusas, con mayoría de razón debian serlo tambien las administraciones principales y municipales.

Entonces la admision de tres órdenes en la composicion de los estados provinciales, muchas veces motivó turbulencias y divisiones. Otras tambien cuando el gobierno tomaba en el centro una tendencia mas señalada hacia el despótismo de uno, solo, los intendentes en casi todos los puntos del reyno hacian pesar en ellos el duro yugo de la dominacion.

Por el contrario y principalmente despues de 1789, cuando la democracia sucesivamente hubo invadido hasta la cumbre los tres brazos de la soberanía ; se extendió en todos los puntos de la circunferencia. Contra todas las reglas de derecho y razon quisieron en los departamentos, distritos y municipalidades confiar los actos administrativos de mera egecucion á las asambleas deliberantes ; vicio manifesto de organizacion cuyos malos resultados poco tardaron en manifestarse.

En el dia como ya el gobierno, en cuanto á la organizacion de las cámaras representativas nacionales, está fundado en los verdaderos principios del derecho del orden, y de la estabilidad ; como ya sobre este punto importante y otros muchos se halla en el caso de llegar incesantemente al mas alto grado de perfeccion, la misma mejora debe tener lugar con respecto á las instituciones secundarias, las asambleas ó cámaras departamentales, cantonales y comunales, ó sea de departamento, de distrito y municipalidad.

En una monarquía bien constituida el gobierno se asemeja á una vasta máquina destinada á dar movimiento y uniformidad á

todas las partes del cuerpo social, en la cual el rey (como que participa con las dos cámaras en el ejercicio del poder legislativo) y las dos cámaras, pueden considerarse como el punto central ó el principal resorte.

Pero la acción de este primer móvil en el cuerpo social necesita el auxilio de las administraciones locales distribuidas en los diferentes puntos del territorio. En los departamentos, distritos y pueblos hay una multitud de intereses de mera localidad, cuyo exámen entorpece ó interrumpe las operaciones de las cámaras nacionales y del ministerio, sobre objetos de utilidad general, y estos intereses locales exigen además una solución pronta, un conocimiento intuitivo y por decirlo así personal. Basta indicar así el uso de esta especie de administraciones locales, para poner los lectores en estado de penetrarse de cuales deben ser las bases esenciales y los principios de su organización.

Destinadas á suplir en varias circunstancias el principal motor del poder legislativo, debe encontrarse en ellas las mismas garantías y las mismas reglas de organización. Desde luego y principalmente, la distinción de este poder en tres brazos, y el concurso

de la voluntad del rey con la de las dos clases de la propiedad y de la industria : inmediatamente despues las mismas disposiciones constitucionales y reglamentarias relativas á la representacion de estas dos clases ; al número de sus representantes ó mandatarios , á las condiciones de elegibilidad de estos representantes , á la incompatibilidad , ejercicio y duracion de sus funciones , y en fin á la inviolabilidad , independencia y publicidad de estas cámaras ó asambleas.

Este principio fundamental de la organizacion constitucional, la division en tres brazos del poder legislativo, y la necesidad de unir ó separar lo que por su naturaleza es ó no susceptible de asimilacion , motivan suficientemente las deliberaciones particulares y separadas de los mandatarios, diputados ó representantes de la propiedad y de los de la industria en las cámaras departamentales, cantónales y comunales, bien así como en las cámaras nacionales.

Lo que en otro tiempo se egecutaba en las asambleas de los estados provinciales, en las cuales los tres órdenes deliberaban separadamente, así como lo que existe aun en el dia en Francia y en Inglaterra con respeto

de las dos cámaras, responde á la obgecion que podria quererse apoyar en una supuesta imposibilidad de egecucion.

Seria superfluo recordar todos los motivos y opiniones precedentemente manifestadas en apoyo de este principio, á fin de hacer de ellas una aplicacion nueva y directa á esta parte secundaria de la organizacion, la cual no debe de otra parte admitir otros elementos y otras bases que la primera, la homogeneidad de todas las partes, siendo evidentemente una de las causas que mas eficazmente puede contribuir á la armonía y á la perfeccion de un todo.

En cuanto á la voluntad real, para que pueda concurrir con la de la clase de los propietarios y de la de la industria al egercicio del poder legislativo en estas cámaras departamentales, cantonales y comunales, es necesario que sea representada en ellas por el intermedio de algunos agentes ó delegados del príncipe; y estos agentes que en otro tiempo eran los condes, gobernadores, intendentes y otros, en el dia son los prefectos en los departamentos, los suprefectos en los partidos, y los alcaldes en los pueblos.

Pero, así como ya hemos visto varias veces, que la asistencia de los ministros en las cá-

maras representativas y nacionales, no solo es un motivo frecuente de agitacion, escándalo y desorden en ellas, sino tambien una causa de negligencia y desorden en la administracion; de la misma manera no es conveniente admitir los agentes secundarios del poder egecutivo, los prefectos, suprefectos y alcaldes, en las asambleas de las cámaras representativas de los grados inferiores.

Así pues, por consecuencia de este principio de organizacion, en las circunstancias en que no habrá concordancia y unanimidad en los resultados de las propuestas de los alcaldes, suprefectos y prefectos, y los de las resoluciones de las dos cámaras de grados inferiores de la propiedad y de la industria, por lo menos habrá certeza que las causas de la disidencia llegarán enteramente á conocimiento del rey y de las cámaras representativas nacionales ó del primer grado, y que si ha lugar, daran margen ó una decision legislativa.

En todos los casos en que no se tratará sino de intereses puramente locales, el concurso y unanimidad de las tres voluntades distintas é independientes, á saber la del trono, manifestada por los prefectos, subprefectos y

alcaldes, la de la cámara de los representantes de la propiedad y la de los de la industria sea en los departamentos, en los partidos, ó en los pueblos, presentará suficiente garantía de la utilidad y sabiduría de las deliberaciones, dispensará un rodeo de accion siempre lento y perjudicial, y remediará eficazmente á este vicio de la centralizacion y amontonamiento de todos los negocios administrativos en las oficinas del ministerio, vicio cuyos riesgos y funestos resultados se resienten hace ya mucho tiempo, y que desde mucho tiempo dan tambien lugar á numerosas y frecuentes reclamaciones.

De las opiniones que hemos citado en la *Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 158 y sig.), y que vienen al apoyo de lo que acabamos de decir, solo recordaremos aquí esta última: « Es preciso que este sistema sea muy incontestable, para que todos los partidos opuestos lo hayan pedido con igual ahinco. La cámara de los representantes (durante los cien dias) manifestó expresamente su opinion consignándola en su proyecto de constitucion en los términos siguientes: *Para cada departamento, para cada distrito, y lo mismo para cada pueblo habrá una junta elegida por el pueblo y un agente del go-*

bierno nombrado por este mismo, y la cámara de diputados que siguió inmediatamente después, á pesar de que era imposible encontrar color y opiniones mas diversas, vió sus miembros los mas señalados renovar varias veces la misma opinion. Esperemos que se le dará el mérito que merece y que el gobierno después de haber organizado constitucionalmente el estado, proseguirá su noble carrera acabando de organizar constitucionalmente nuestras provincias ¹.

¹ Esta esperanza debería ser en el día tanto mas fundada, cuanto que á las citaciones que hemos hecho se pueden añadir entre otras cosas las reflexiones siguientes, que se leen en el discurso pronunciado por un miembro de la cámara de los diputados (hoy presidente del consejo de ministros) en la sesion de 13 diciembre de 1815, sobre el proyecto de ley relativo á la exaccion de las contribuciones: « Nuestras administraciones principales y departamentales han sido despojadas de toda influencia y atribucion ¿ Pero cuales son los resultados de esta centralizacion de fondos y poderes? Los negocios absorven en tal manera todo el tiempo de los ministros, que no les queda el necesario para concebir y convinar ninguna mejora; el torrente les arrastra, las oficinas son mas poderosas que ellos mismos y esta autoridad tan desgraciadamente arrebatada á nuestras juntas de ciudad, de pueblo, de distrito y de departamento vemos con dolor que la egercen unos dependientes subalternos: y seguramente no se debe acusar al ministerio de todos estos abusos; solo el sistema que impugno que arrastra consigo sus funestas y verdaderas consecuencias... Nuestros

Si existen hombres verdaderamente amantes del bien público y zelosos de ver establecerse el buen orden y la paz en las instituciones, pero que á pesar de los motivos perentorios que hemos dado (mas arriba, pág. 3 y sig.) sienten ver reducir el número de los miembros de la representacion en las asambleas nacionales, hallarán mas de un equiva-

gasto, mas pequeños no pueden satisfacerse sin un mandato de un ministro, que le hace esperar mas ó menos tiempo, segun la situacion del tesoro que debe satisfacerlos. Para las reparaciones mas urgentes de nuestros edificios públicos se necesita primeramente un estado y presupuesto formado en el mismo terreno, luego este se corrige en París, luego el ministro debe aprobarlo; despues se adjudica, y por último se da la orden para obtener los fondos: muchas veces el edificio está ya arruinado antes de haberse verificado todas estas formalidades y que nos sea permitido emplear nuestro dinero para conservar lo que nos pertenece... Rompiendo así los vínculos que nos unen á nuestro pueblo, distrito y departamento, ahogando el interes que tomamos á nuestras administraciones secundarias, á nuestros edificios, caminos, paseos y monumentos, se acaba de aniquilar entre nosotros el amor á la patria, se destruye el espíritu público, se acaba de desunir y desmoralizar la nacion, se aíslan los Franceses unos de otros, etc.» (Estas reflexiones del actual ministro tambien se leen citadas en la excelente obra de M. de Laborde *del Espiritu de asociacion que contiene observaciones muy juiciosas en el mismo sentido.*)

lente en este establecimiento de las cámaras provinciales.

Una de las consideraciones mas fuertes que militan á favor de la institucion de estas cámaras, es la necesidad de desviar por todos los medios razonables, los peligros reales de la centralizacion de todos los talentos, de todas las riquezas, de todos los poderes y de la mayor parte de las administraciones en un solo punto del territorio, como existe en el día, peligros muy graves que muchas veces se han señalado.

Sea que se consulta la historia, como lo hemos hecho, sea que nos atengamos á lo que indica una presuncion razonable, estas cámaras provinciales y municipales podrian sin ningun inconveniente componerse cada una: á saber; en los pueblos, de diez á quince miembros; en los partidos, de veinte á treinta; y en los departamentos, de cuarenta á sesenta. De manera que suponiendo cada departamento dividido en cinco, ó aun cuando fuese en diez partidos ó suprefecturas, á fin de que esta division pudiese encontrarse en relacion, tanto con la extension del territorio y su poblacion, como con la naturaleza de los productos de la agricultura y de la indus-

tria, resultaria de ello que cada partido podria tener de seis á ocho diputados ó representantes en cada cámara departamental.

Los principios de organizacion relativos á las condiciones de elegibilidad de los representantes de la propiedad y de la industria, en las cámaras departamentales, cantonales y comunales, á las incompatibilidades, al ejercicio y á la duracion de sus funciones, á la inviolabilidad, independencia y publicidad de estas cámaras, son los mismos que se han establecido precedentemente hablando de las cámaras representativas nacionales. Como estan fundados en motivos idénticos ó análogos, seria inútil resumirlos aquí como lo hemos hecho en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 197 y sig.).

Atribuciones de las cámaras provinciales y municipales.

En la misma parte de la *Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 254 y sig.) tambien hemos manifestado detenidamente la disposicion consuetudinaria limitativa de las atribuciones del poder legislativo local, en los departamentos, partidos y pueblos: y por lo

tria, resultaria de ello que cada partido podria tener de seis á ocho diputados ó representantes en cada cámara departamental.

Los principios de organizacion relativos á las condiciones de elegibilidad de los representantes de la propiedad y de la industria, en las cámaras departamentales, cantonales y comunales, á las incompatibilidades, al ejercicio y á la duracion de sus funciones, á la inviolabilidad, independencia y publicidad de estas cámaras, son los mismos que se han establecido precedentemente hablando de las cámaras representativas nacionales. Como estan fundados en motivos idénticos ó análogos, seria inútil resumirlos aquí como lo hemos hecho en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 197 y sig.).

Atribuciones de las cámaras provinciales y municipales.

En la misma parte de la *Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 254 y sig.) tambien hemos manifestado detenidamente la disposicion consuetudinaria limitativa de las atribuciones del poder legislativo local, en los departamentos, partidos y pueblos: y por lo

nismo nos limitaremos aquí á recordar que esta disposicion podria concebirse en los términos siguientes: « Toda resolucion legislativa sobre cualquier materia que sea, pero relativa á un objeto de *interés puramente local*, emana en cada departamento, distrito ó pueblo del concurso unánime de las tres voluntades distintas del poder real, manifestado segun el orden gerárquico por el intermedio de los prefectos, suprefectos y alcaldes, de las cámaras de la propiedad y de las de la industria.

Organizacion de los juntas electorales.

§ II. Despues de haber determinado la organizacion del poder legislativo en sus diferentes grados de extension, despues de haber fijado los límites de sus atribuciones centrales ó generales y locales ó parciales, bajo el aspecto del derecho público, del político y del de gentes, es muy importante fijar la atencion en otra parte esencial de la organizacion social, cual es las asambleas ó juntas electorales.

Toda constitucion, en la cual no esté arreglada esta otra parte esencial de organizacion, es imperfecta, y para buscar los verdaderos

mismo nos limitaremos aquí á recordar que esta disposicion podria concebirse en los términos siguientes: « Toda resolucion legislativa sobre cualquier materia que sea, pero relativa á un objeto de *interés puramente local*, emana en cada departamento, distrito ó pueblo del concurso unánime de las tres voluntades distintas del poder real, manifestado segun el orden gerárquico por el intermedio de los prefectos, suprefectos y alcaldes, de las cámaras de la propiedad y de las de la industria.

Organizacion de las juntas electorales.

§ II. Despues de haber determinado la organizacion del poder legislativo en sus diferentes grados de extension, despues de haber fijado los límites de sus atribuciones centrales ó generales y locales ó parciales, bajo el aspecto del derecho público, del político y del de gentes, es muy importante fijar la atencion en otra parte esencial de la organizacion social, cual es las asambleas ó juntas electorales.

Toda constitucion, en la cual no esté arreglada esta otra parte esencial de organizacion, es imperfecta, y para buscar los verdaderos

principios de ello, hemos dividido este párrafo en dos partes, tratando en la primera de la composición de estas juntas, y en la segunda de su objeto único y especial.

1.º Por una consecuencia directa y necesaria de los antecedentes establecidos, y á fin de que tengan su entera ejecución, es indispensable que las asambleas electorales en los departamentos, partidos y pueblos, sean divididas en dos secciones ó juntas.

En la una se comprenderán todos los ciudadanos que hacen parte de la clase de los propietarios, y en la otra todos los que pertenecen á la de la industria, cuando además estos ciudadanos reunirán en su persona las demás condiciones que la sociedad tiene interés y derecho á exigir de los electores, y á las cuales la ley constitucional puede y debe sujetar esta calidad, sin ofender los principios de la equidad natural, ni alterar la naturaleza del gobierno en su parte democrática.

Un miembro de la cámara de los diputados decía en una sesión de la legislatura de 1817: «Todos los intereses deben ser representados y defendidos, pues las leyes pueden serles favorables ó contrarias. En el día, dos grandes intereses están en acción en Francia

(y en todos los tiempos y países); esta acción es la fuente de la riqueza y de la prosperidad nacional: quiero decir de una parte la propiedad y la agricultura; y de otra la industria y el comercio, que creo deben tener cada una de ellas una acción especial en las elecciones. He notado que en la cámara de los diputados hay pocos comerciantes; podría pues suceder que los intereses del comercio y de la industria recibiesen en ella una mala interpretación, y que por consecuencia de medidas erróneas llegasen á comprometerse los intereses nacionales que están esencialmente unidos á la prosperidad de nuestro comercio marítimo, de nuestras manufacturas y del trabajo de nuestros artesanos. En Francia la industria no está extendida con igualdad; varios departamentos son principalmente agricultores y otros comerciantes: así pues, en los departamentos agricultores, siendo propietarios el mayor número de los electores, los comerciantes tienen poca esperanza de ser elegidos; al paso que por la inversa, en algunos departamentos en los cuales el mayor número de electores pertenecen al comercio, la influencia de los propietarios viene á ser nula. De esta manera los comerciantes de las tres cuartas partes de los

departamentos pueden no tener ningun órgano en la cámara, y en cinco ó seis departamentos, los propietarios estan expuestos á perder toda influencia. ¿No valdria mas conceder nominaciones especiales á los comerciantes sujetos al pago de patentes? En los departamentos, en los cuales la industria y el comercio ocupan la mayor parte de la poblacion, los comerciantes elegirían la mitad de los diputados: de esta manera el derecho tan justo, concedido á los que pagan patente, de ser electores y elegibles no seria ilusorio..... La cámara se acordará que cuando la discusion sobre la ley de las elecciones, el ministro de la justicia propuso que se formasen dos juntas electorales, una en los campos y otra en las ciudades. Los motivos en que fundaba su proposición son poco mas ó menos lo mismo que los míos; queria principalmente que todos los intereses fuesen representados y tubiesen sus diputados especiales; lo queria con especialidad para las dos grandes divisiones de la propiedad y de la industria: pero no habia observado que desde la revolucion la industria ha formado vastos establecimientos en las casas de campo y que entonces la division de los electores en dos juntas de ciudad y de campo no conseguiría

el objeto que él se proponia, como realmente se conseguiria con mi proposicion. »

2º Los inconvenientes inseparables del crecido número de miembros en las asambleas democráticas y populares, indudablemente son menos graves, cuando el objeto de estas es elegir y no discutir y deliberar; este es un hecho incontestable: sin embargo la reflexion y la experiencia prueban bastantemente que, en el caso en que por consecuencia de la admision del sistema representativo, el objeto de estas asambleas se encuentra así circunscrito y determinado, como debe serlo, no estan todavía enteramente exentas de riesgos que provienen de la misma causa.

Esto es tan constante, como que los defensores y los adversarios del proyecto de ley sobre las elecciones que se discutió en las cámaras en la legislatura de 1816, no pudieron dispensarse de reconocerlo respectivamente.

En vano se intentará probar, como lo emprendieron algunos otros oradores en la misma legislatura, que el crecido número de miembros en las juntas electorales, es un medio de aumentar su independenciam, y que cuanto menos numerosas, son mas accesibles á la intriga. Un hombre sensato y

un poco perspicaz no podrá caer en tan grave error.

El carácter, la moralidad, el interés de los miembros de las juntas electorales, y sobre todo su posición independiente, en fin, todos los preservativos con que debe ataviarlos la ley constitucional, son los que pueden dar la garantía de su independencia moral, y hacer inútiles todas las maniobras de los partidos, mucho mejor que el crecido número de electores. A falta de estas garantías verdaderas y sólidas, siempre por el contrario el crecido número dará lugar á los manejos, y sobre todo á los lazos de la seducción é intriga ministerial.

Para convencerse de ello, basta observar que para entorpecer la libertad de los votos y aniquilar la independencia de las elecciones, no es necesario corromper la mayoría de los electores, basta que haya algunos ambiciosos, algunos intrigantes astutos, siempre dispuestos á venderse para formar un núcleo, una cabala cuya influencia será poderosísima y no dejará de volver ilusoria esta independencia.

Y con todo, en un estado libre, bajo un gobierno que por su naturaleza participa exclusivamente del de uno solo y del de la democracia, si el territorio y la población

son demasiado extensos para que todos los hombres que , como dice Montesquieu, debe suponerse tienen una alma libre, todos los ciudadanos que egercen en la sociedad una profesion independiente puedan concurrir directamente y por ellos mismos al egercicio del poder legislativo, la justicia y la esencia misma de la institucion quieren que todos estos ciudadanos sean llamados á tomar parte en él , al menos por el intermedio de sus representantes. Este derecho en cierto modo debe considerarse como el amparo y el antemural de la libertad.

¿ Qué medios pues podrán emplearse para llegar á conciliar este principio incontestable con las verdades que preceden inmediatamente , pero que parecen en tal manera implicar contradiccion con este principio, que casi pudieran considerarse como totalmente incompatibles ? ¿ En donde estará el punto de concordancia, pues al cabo debe existir ? Esta es ciertamente una de las cuestiones mas difíciles y controvertidas del problema que se presenta para la redaccion de una buena ley sobre las elecciones.

Sin embargo , cuanto mas se reflexiona mejor se reconoce que en un pueblo cuyo territorio tiene una vasta extension y la po-

blacion numerosa, el único medio de conseguir el objeto propuesto será el de admitir el principio del triple grado de eleccion segun la division del territorio; por departamentos, partidos y pueblos.

No se puede desear sinceramente el fin de una cosa sin desear tambien los medios. Luego ¿ cómo podrá conseguirse, ni siquiera la idea, de que todos los propietarios, manufactureros, comerciantes y demas hombres que viven libremente de su industria, se determinarán á abandonar sus ocupaciones, la administracion y el cuidado de sus negocios particulares para ir lejos de su domicilio y á largas distancias á ocuparse de las elecciones? Esta esperanza es quimérica y contraria á lo que diariamente nos enseña la experiencia y el conocimiento del corazon humano. Es pues necesario renunciar desde luego á ella, pues querer que todos los ciudadanos participen de esta manera á la eleccion inmediata de sus representantes, es seguramente querer por el contrario privarle del egercicio de este derecho y dejar el campo libre á la ociosidad y á la ambicion.

Aun cuando quisiera suponerse que el zelo por el bien público y el amor á las instituciones electrizarasen bastante á todos

los ciudadanos para hacerlos olvidar las incomodidades, los embarazos y demas obstáculos que resultan del abandono de sus hogares , sobre todo los habitantes del campo en una estacion rigorosa del año , y una permanencia prolongada y dispendiosa en la capital del departamento ; cómo no se apercibirán desde luego los inconvenientes inseparables de semejante influencia de reuniones tan numerosas? por cierto que en semejantes asambleas populares, tumultuosas y sin orden, es donde todo género de intrigas y maquinaciones se agitan con buen éxito y egercen la mas funesta influencia , como la Inglaterra y la Francia nos dan una prueba de ello. Todos estos desórdenes é inconvenientes, la experiencia de cada año los prueba de una manera tan evidente y palpable, que ningun hombre franco puede hacerse ilusion sobre este particular.

Si en vez de estos modos de eleccion inegecutables ó perniciosos se admiten los tres grados de eleccion, si todos los ciudadanos pacíficos y laboriosos, exentos de ambicion é intriga, sin abandonar sus honores ni verse precisados á descuidar ninguna de sus obligaciones individuales, pueden dar sus votos en sus respectivos pueblos, no ha-

brá uno solo que no tenga á mucho honor y no se apresure á usar de su derecho precioso para su propio interes y que al mismo tiempo no tenga una gran satisfaccion en cumplir un deber esencial para la prosperidad del estado; y digan lo que quieran, escoger los hombres que se crean mas capaces de hacer á su vez una buena eleccion, siempre es participar muy realmente á la eleccion de los representantes.

Ademas, de la manera que debe concebirse la aplicacion de este principio, estos representantes serán en la realidad elegidos directamente por sus mas inmediatos conciudadanos como va á explicarse incesantemente.

3º Si desgraciadamente á pesar de las repetidas lecciones de la experiencia, parece no estarse todavía bastante generalmente convencidos de que el crecido número de miembros en las juntas electorales, bien así como en las asambleas deliberantes, es un medio mas bien capaz de perjudicar á su independencia que de conservarla, por lo menos se ha reconocido que era necesario someter á ciertas condiciones la calidad y el derecho de elector, no menos que la calidad de elegible.

Si las condiciones, títulos ó calidades cuya reunion debe exigir la sociedad en los

representantes pueden dar la garantía de su espíritu de moderacion y equidad, garantizarán el mismo espíritu de sabiduría y prudencia en los electores; y por consiguiente, la disposicion constitucional que fijará y prescribirá estas condiciones con respecto á los electores, influirá de una manera eficaz en la bondad de su eleccion.

Ademas, debemos todavía repetirlo, es muy importante sobre todo en la democracia, limitar el ejercicio de lo que se llaman derechos políticos por la admision de todas las condiciones que en nada chocan la equidad natural ó bien la naturaleza del gobierno, y esto so pena de encaminarse á la anarquía.

Estas condiciones no exclusivas, y que todo hombre de cualquier clase que sea se halla en el caso de poder adquirir, sino las posee ya, son con respecto á los electores, bien así como á los elegibles la condicion de identidad, de conocimientos, miras é intereses (es decir que todo elector para el nombramiento de los representantes de la propiedad ó de la industria debe él mismo pertenecer á una ú otra de estas dos clases), la condicion expresa de un domicilio adquirido de hecho en el territorio del partido

electoral á que pertenece el elector ; para los unos la posesion de una propiedad ó finca de cierto valor y para los otros la prueba de un caudal que tenga una analogía suficiente con las propiedades y los intereses de la clase en la cual deben tomar parte á la eleccion, y de una cuota determinada igualmente por la ley ; no menos que ademas de lo dicho , y para todos, el pago , en una cierta proporcion de contribuciones anuales , al efecto de sufragar á las necesidades, cargas y gastos especiales de las localidades y á los generales del estado ; la edad madura , garantía irrecusable de la experiencia y del sano juicio en el conocimiento y aprecio de los hombres ; en fin , el título de casado y padre de familia , otras garantías no menos incontestables de la necesidad y deseo del orden, de la tranquilidad y del verdadero amor á las instituciones buenas y sólidas.

Estas condiciones, garantías de circunspeccion y prudencia que el legislador tiene obligacion de prescribir con la mira del interes de la sociedad no son menos motivadas y esenciales las unas que las otras.

Sin embargo si fuese necesario optar entre estas condiciones parece que las que en el

orden natural deberían admitirse con preferencia serian, á la inversa de lo que se practica, aquellas cuyas bases se fundan en la identidad de intereses, el domicilio, la edad madura y los títulos de casado y padre de familia, mas bien que la condicion, cuyo fundamento es la importancia de la fortuna: pues es incontestablemente mas útil y urgente animar los hombres á las buenas costumbres, honrar el casamiento y la paternidad, que no lo es honrar la riqueza y necesario excitar los hombres á aumentar su fortuna; verdades que hemos apoyado con varias autoridades (pág. 25 y sig. de este tomo).

En cuanto á esta última condicion si se quiere que la disposicion constitucional que tendrá relacion con ella se conciba y extienda, como debe ser, en un espíritu de permanencia y universalidad de manera que no haya necesidad de modificarla segun el tiempo y las circunstancias, es preciso en vez de exigir la justificacion de una cantidad fija de hacienda, renta ó impuesto (cuota que sin grave inconveniente no puede ser invariablemente igual en todas partes) que esta disposicion se limite á establecer una proporcion, cualquiera que sea, entre el número

de los miembros de las juntas electorales y el de los ciudadanos comprendidos en cada pueblo, en las dos clases de la propiedad y de la industria, de suerte que de una parte los propietarios, y de otra los fabricantes, manufactureros, comerciantes ú otros que egercen una profesion de industria é independiente, sean respectivamente admitidos (principiando por los mas ricos ó bien si se quiere por aquellos cuyo caudal no exceda ciertos límites, bajando siempre sucesivamente hasta la concurrencia por egeemplo, de los tres cuartos ó de los dos tercios de su número total), para formar los unos la junta electoral de la propiedad y los otros la de la industria. De este modo nadie se verá expuesto á verse despojar del derecho de elector, por descargos no reclamados verdaderamente arbitrarios y fraudulentos.

Las juntas electorales de pueblo ó de primer grado organizadas así en cada poblacion, nombrarán como lo prescribe á poca diferencia el acto constitucional de 22 frimario del año 8, la décima parte de ellos para reunirse y formar en la capital del partido las juntas electorales de segundo grado, y estas en cada partido designarán á su vez la décima parte de sus miembros para reu-

nirse y formar en la capital del departamento la junta electoral del tercer grado; y estas últimas, nombrarán entre los miembros de cada una de ellas, los diputados para las cámaras representativas nacionales, las cuales, como se ve, serán siempre, siguiendo esta marcha, los hombres directamente elegidos por sus mas inmediatos concidadanos; puesto que las juntas electorales de los pueblos ó de primer grado, y los de partido ó de segundo habrán elegido por electores los hombres que al mismo tiempo habrán creído aptos para cumplir bien las funciones representativas en las cámaras nacionales.

4^o Si nos negamos á observar unas reglas ó condiciones tomadas en los principios de la razon, del orden y del derecho, entonces nos creemos precisados á llamar en las elecciones á los hombres que por una posicion subordinada en la línea gerárquica del poder egecutivo solo deben tener una voluntad igualmente subordinada y dependiente de la ministerial; es decir, que se admitirán á las juntas, precisamente por la misma razon que exige imperiosamente excluir de ellas: así sucede, que por no querer reconocer el imperio tutelar de las leyes que dicta la prudencia y el buen sen-

tido, nos vemos sometidos al yugo arbitrario y tiránico de las que nos imponen y hacen pesar sobre nosotros el maquiavelismo y el despotismo que procura disfrazarse. De esta manera, en vez de estar acordes con nosotros mismos, desechamos las consecuencias mas inmediatas y mas evidentes de las verdades fundamentales, y de los primeros principios de la organizacion constitucional, y muy lejos de establecer el orden y cimentar las instituciones, substituimos á ellas el caos y la confusion, y se destruyen las bases esenciales de la estabilidad. Estas reflexiones motivan tambien la admision de un principio constitucional relativo al sistema electoral, cual es el de la incompatibilidad de la calidad de elector con todas estas funciones de ministros, prefectos, alcaldes ú otros agentes cualesquiera, que por su posicion y deber, estan especialmente subordinados y obedientes á la voluntad del jefe supremo del poder ejecutivo.

En el dia, principalmente en Francia, este principio se ve eludido mas bien que desconocido y contestado. Es muy cierto que todavia se oyen algunas voces anticuadas ó que estan muy cerca de serlo, no menos que algunos escritos efimeros, preconizando que

la influencia ministerial en las elecciones, y hasta en el seno mismo de las cámaras representativas, es una cosa evidentemente útil para unir estas cámaras al gobierno, para establecer entre ellas y este, union y armonía, y que privado el gobierno de esta influencia quedaria sin fuerza ni apoyo.

Pero semejantes alegatos saben apreciarse á su justo valor; se conoce que no tienen otro obgeto, por lo menos en cuanto al resultado, que el de destruir el gobierno monárquico constitucional, ó cosa que no seria menos funesta, el desarreglo, la alteracion de todos sus resortes y la destruccion de sus mas saludables efectos.

Pero felizmente se oyen tambien discursos mas profundos; se ven publicar obras cuyos autores se acercan mas de la senda recta y que responden con la energía que les da el ascendiente victorioso de una sana doctrina: «Dictar las elecciones es cien veces peor que el abolirlas, puesto que seria conservar la forma de un gobierno libre para establecer el despotismo.» — «Garantía por parte de los electores hácia el estado; garantía para la libertad de votos; sistema el mas adecuado para determinar las buenas elecciones; hé aquí lo que debe proponerse el legislador

en una ley de eleccion.» — «El primer principio que se debe profesar pública y severamente es, en una cámara legislativa, la independencia de los votos, y en una cámara electiva, la independencia de las elecciones.» — «Una cámara de diputados debe componerse de manera, que el poder egecutivo ó el ministerio no tenga influencia en la eleccion de los miembros; si es dependiente, deja de ser un brazo del poder, etc.»

5º Todavía se debe dar al gobierno otro principio de vida, un mas alto grado de fuerza y de estabilidad, consagrando y garantizando la inviolabilidad de las juntas electorales.

Sobre este particular basta recordar las máximas siguientes: «Si el cuerpo legislativo permaneciese un tiempo considerable sin reunirse, ya no habria libertad; pues sucederia una de dos cosas, ó que ya no habria resoluciones legislativas, y por consiguiente el estado caeria en la anarquía, ó que el poder egecutivo tomaria estas resoluciones, y entonces seria absoluto.» — «Cuando el príncipe impide que el cuerpo legislativo se reúna en tiempo oportuno, ó que la asamblea legislativa obre con libertad y conforme á los fines para que se estableció, el poder

legislativo ha padecido alteracion.» — «Si cada monarca puede impedir la reunion de los estados de su reino, si para verificarla se necesita su permiso, ya no se debe hablar de leyes fundamentales, de monarquía moderada, de límites al poder soberano, de juramentos y promesas que sugetan á los reyes; estas son otras tantas palabras vacías; ya no hay mas que un solo gobierno en el mundo cual es el asiático ó absoluto.»

Si estas verdades son manifiestas y patentes para nosotros, como deben serlo para todos los hombres enemigos del despotismo y amantes del orden, de la justicia y la libertad, si raciocinamos consecuentes á ellas, es necesario aplicarlas á las juntas electorales, no menos que á las cámaras representativas nacionales y provinciales: pues si dependiese de la voluntad del gefe del poder ejecutivo el poner obstáculo á la reunion de las juntas, estas diversas cámaras serian entonces sin principio de vida, el poder legislativo realmente alterado, y la monarquía constitucional convertida efectivamente en un gobierno despótico.

La ley constitucional deberá pues prevenir expresamente, que siempre que haya notoriamente lugar á proceder al reem-

plazo de los miembros de la representacion, cuyos puestos habrán quedado vacantes por algunas de las causas precedentemente indicadas ó por fallecimiento, los miembros de las juntas electorales se reunirán de derecho, á defecto de otra convocacion, á una época y durante un término fijo y determinado.

Y si no se pierden de vista las reglas de organizacion cuya utilidad hemos reconocido relativamente á la duracion de las funciones representativas, si se considera que por una consecuencia natural de estas reglas, serán muy pocas las elecciones parciales que se harán ya en un lugar ya en otro, pronto se habrá disipado el temor que podria inspirar esta disposicion constitucional á algunos hombres pusilánimes, á quienes la preocupacion de un riesgo quimérico y sin realidad, les oculta la existencia del verdadero peligro que inminentemente les amenaza, y que de otra parte poco versados en la ciencia del derecho dificilmente pueden abrazar en todo su conjunto las justas consecuencias de un sistema completo de organizacion totalmente fundado en los principios de esta ciencia.

En cuanto á la independencia de las juntas electorales, hemos observado ya que sobre

este punto, principalmente, un publicista célebre despliega sobre él la mayor severidad; tan penetrado estaba de todas las consecuencias de la violacion de un principio tan esencial. Cuenta las maniobras dirigidas á destruir esta independencia, en el número de aquellos abusos, de los medios confiados al poder egecutivo, que en su opinion deben acarrear la destruccion del gobierno. « El pacto es nulo, dice entre otras cosas, si el poder egecutivo emplea la fuerza, los tesoros y los empleos de la sociedad para corromper los representantes, ó ganar abiertamente los electores, y prescribirles las personas que deben nombrar; pues designar así los candidatos, dirigir los electores y arreglar las elecciones á su antojo, es cortar el gobierno por las raíces y emponzoñar la fuente misma de la seguridad pública. »

Sin embargo, tanto en Inglaterra como en Francia á pesar de la evidencia y el principio, y en Inglaterra á pesar de varias disposiciones de la legislacion que hemos citado segun Blackstone, en la *Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 386 y sig.), todavía no se sabe cuando se establecerá sobre este punto el imperio de la rectitud y de la buena fe; cuando se llegará á convencerse que particu-

larmente , por lo que respeta la observancia de este principio , sin estas virtudes no hay prosperidad ni paz real para los gobiernos ni para los pueblos. Esperemos ver llegar al fin el momento en que triunfará esta conviccion , por lo menos en la conciencia de los hombres , que por los empleos que ocupan estan mas especialmente en estado de darle impulso.

Concluyamos siempre , mientras esto llega , que la vigilancia de la policia interior de las juntas , debe pertenecer exclusivamente á ellas mismas , que ningun agente del poder ejecutivo puede ser admitido en ellas , y que sus presidentes , secretarios y examinadores deben ser elegidos en su propio seno por rango de edad , por sortéo ó por eleccion.

Pero , dirán , si se han reunido un gran número de hombres en un mismo lugar para proceder á alguna deliberacion ó solamente á elecciones , no basta que se hallen cerca los unos de los otros para que formen una asamblea regular y capaz de proceder con orden : es necesario que ante todo , la asamblea se organice y se constituya , y poco puede organizarse y constituirse sin tener ya un presidente , secretarios y examinadores que la den un conjunto y arreglen y dirijan sus opera-

ciones. Seria pues colocarse en cierto modo en un círculo vicioso encargar á una reunion de hombres todavía no constituidos en asamblea regular y capaz de proceder, el cuidado de nombrar estos miembros esenciales para la concordancia y union, sin las cuales nada útil podria hacerse; es decir, en otros términos, es necesario que el presidente, los secretarios y examinadores de una asamblea, sean designados antes que se hayan reunido los hombres que deben constituir la ó por lo menos en el momento de su reunion.

El modo de proceder por mayor edad previene esta obgecion y ofrece, como lo prueban varias disposiciones de las leyes constitucionales de Francia desde 1789, el medio de emplear luego el sortéo ó la eleccion, entre los cuales no debe darse la preferencia al primero.

El sortéo es la verdad imparcial y sin prevencion, cuando una mano fiel y una boca verídica le sirven de intérpretes, pero tambien debemos reconocer que aun en este caso es ciego y sin prevision.

Ahora, para examinar el modo de proceder en los colegios electorales, desde luego debemos reconocer que ninguna razon sólida podria motivar la publicidad de sus sesio-

nes , al paso que por el contrario existen varias , que se oponen á que se admita : esta no tendria otro resultado en aquellas asambleas , que el de acarrear la confusion y desorden , las sorpresas , las soluciones , y generalmente todos los inconvenientes que la admision de los principios relativos á su organizacion se dirigen á prevenir y alejar : en una palabra amenazaria y comprometeria su independencia é inviolabilidad.

Seguidamente ¿ es necesario que se hallen presentes un cierto número de miembros de las juntas y que se hayan emitido un cierto número de votos , para poder proceder válidamente á las elecciones ? Cualesquiera que sean las precauciones que tome la ley constitucional para evitar ó disminuir los obstáculos resultantes de las distancias y otras causas , para simplificar las operaciones y prevenir el disgusto y fastidio , por mucha que sea la confianza que se tenga en el anhelo de los electores para usar de su derecho , en su patriotismo y zelo , sin embargo no debe el legislador descuidar ningun medio posible de estimular y mantener estas buenas disposiciones.

Pero ¿ cuales serán los medios mas á propósito para producir este feliz resultado ? ¿ Se

acudirá, como se ha hecho algunas veces á los medios coercitivos, á las penas y á las multas? ¿Se excluirá de todos los demas destinos á los ciudadanos que no justificarán haber hecho uso de su derecho de eleccion? Todas estas medidas, la experiencia autoriza á creer que serian poco eficaces, y lejos de conseguir su obgeto podrian contribuir como ya ha sucedido á producir descontento, indolencia y alejar toda especie de zelo y buena voluntad.

Si de un lado la ley estatuye que ninguna eleccion será válida sino en cuanto resultará de una absoluta pluralidad de votos, pero relativa al número de los miembros de que se compone cada colegio, no será imposible que el capricho, la indolencia ó la culpable inaccion de algunos electores pongan algunas veces trabas á las elecciones, y paralicen así la marcha del gobierno. Una disposicion enteramente contraria producirá probablemente efectos opuestos.

Ninguna parte del territorio debe verse privada de sus representantes; hé aquí el obgeto esencial é importante. Háganse pues las elecciones sea cual fuere el número de los votos presentes, y de los votos emitidos; y que sea cual fuere este número de miem

bros y votos nunca puedan detenerse y suspenderse; cada elector temerá abandonar á una peligrosa minoría el ejercicio de un derecho tan importante del cual depende la prosperidad del estado, el bienestar y la tranquilidad de cada ciudadano, y muy luego el elector se acostumbra á considerar el ejercicio de este derecho que al mismo tiempo es el cumplimiento de un deber como una necesidad real, y para satisfacerla, suspenderá voluntariamente toda otra ocupacion laboriosa y útil, y con mucha mayor razon la sustituirá á placeres las mas de las veces insignificantes y fútiles.

En Inglaterra hacen las elecciones los electores que se presentan, cualquiera que sea su número. Allí el que se niega á votar, no tiene derecho de anular el voto que otro da. En Francia los discursos pronunciados en la cámara de diputados en la legislatura de 1816 nos han suministrado varias autoridades que hemos citado en *la Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 417 y sig.), en apoyo de este principio.

Tambien en Francia desde el mes de terminador del año III, se habian reconocido los graves inconvenientes de los votos dados públicamente ó por un escrutinio firmado.

En asambleas menos numerosas y menos turbulentas que las que precedieron aquella época, compuestas de hombres naturalmente mas interesados á mantener el orden, mas instruidos y mas sabios, estos modos de votar no serian tan arriesgados.

En tiempos de democracia pura, de revoluciones y trastornos, el peligro siempre presente de no poder seguir la direccion que indican los gefes del partido dominante, no pueden dejar de intimidar al ciudadano p^ublico; hace temblar á los mas intrépidos y muchas veces titubean las resoluciones mas bien cimentadas.

En tiempo de mejor organizacion y de paz, si este peligro no existe, bastan otras consideraciones, motivos de ambicion y de interes personal, ó simplemente algunos respetos de urbanidad, deferencia ó cortesania para estorbar la independenciamas de las elecciones.

Reconocida pues la necesidad del escrutinio secreto en el orden natural de las ideas, todavia nos quedan por resolver dos cuestiones esenciales, cual son de saber si las elecciones deben hacerse por mayoría ó pluralidad absoluta; ó por mayoría ó pluralidad simple y relativa, y por consiguiente si es

ó no necesario hacer uno ó dos escrutinios.

Por mayoría ó pluralidad *absoluta* se entiende la que se hace por un número de votos igual por lo menos á la mitad y uno mas del número de los votantes : en este caso, si en la primera ó segunda votacion ninguno ha obtenido un número de votos igual á esta mayoría absoluta, se pasa á una tercera votacion, en la cual los votantes no pueden fijar su eleccion sino en uno de los candidatos que han obtenido mas votos en la votacion precedente.

Por la mayoría *simple* ó *relativa* se entiende la que resulta de un crecido número de votos reunidos á favor de una misma persona, sin atender á la relacion que este número de votos pueda tener con el de los miembros votantes. De este otro modo puede no hacerse segunda ni tercera votacion, á menos que haya igualdad de votos, y aun en este caso, puede determinarse la eleccion por la mayor edad.

Si se observa quanto importa evitar las complicaciones y los retardos capaces de hacer perder el tiempo y acarrear disgusto y fastidio, no es difícil llegar pronta y simultáneamente á la solucion de las dos cuestiones de que se trata.

En la legislatura de 1816, hizo observar un ministro, que una votacion decisiva podia durar uno, dos y acaso mas dias. ¿Cual es pues la ventaja ó la utilidad real de no admitir eleccion sin una mayoría absoluta? ¿No es evidente que cualquiera que sea el número de los votos reunidos á favor de una persona, si este número excede al que otros habran obtenido, resulta de ello una preferencia cierta y menos equívoca que la que presenta una votacion por mayoría absoluta, cuyo inevitable inconveniente es el de precisar los electores á dar sus votos á hombres que no conocen, ó les son indiferentes, á hombres que quizás elegirian contra su intencion y conciencia? ¿Hay en la realidad cosa mas á propósito que este sistema de votacion para hacer problemática y desnaturalizar enteramente la verdadera voluntad del mayor número?

En Inglaterra todas las elecciones se hacen por mayoría simple, y si se han de nombrar dos ó tres diputados, se proclaman tales los dos ó tres candidatos que reúnen mayor número de votos.

Con todo, si se encontrasen algunos inconvenientes á no admitir mas que una sola votacion para la pluralidad relativa, sea por-

que resultaria de ello que una corta reunion de votos, algunas veces determinaria la eleccion, sea por cualquiera otra causa, por lo menos seria muy conveniente no exigir la mayoría absoluta, sino en la primera votacion, y limitarse en la segunda á la pluralidad relativa. De esta manera el elegible que en la primera votacion obtendria la mayoría absoluta de los votos manifestados, seria elegido en difinitiva.

Pero si á la primera votacion no hubiese obtenido esta mayoría absoluta, los nombres de los elegibles que reunirian el mayor número de votos serian proclamados en número doble del de los puestos que quedarian vacantes, á fin de que con este medio llamándose la *atencion de los electores* en cuanto es legítimamente posible, pudiesen estos nuevamente y por la última vez manifestar su eleccion, pero siempre con una entera libertad; es decir, sin que se les impongan otros límites que los de las condiciones de elegibilidad que debe determinar la constitucion, y hemos explicado precedentemente. (Véase mas arriba pág. 7 y sig.)

En Francia, en virtud de la ley de 29 y 30 de junio de 1820, y del real decreto de 11 de octubre inmediato siguiente, «nadie puede

ser elegido diputado á las dos primeras votaciones, si por lo menos no reúne la tercera parte y uno mas, de los votos de la totalidad de los miembros que componen la junta, y la mitad y uno mas de los manifestados. » La ley de 5 de febrero de 1789 no exigia sino la cuarta parte de los votos; y el reglamento de 24 de enero del mismo año, ordenaba la mitad y uno mas.

Objeto único de la reunion de las juntas.

Un decreto de 14 de diciembre de 1789 autorizaba á los ciudadanos activos á reunirse en asambleas particulares para formar escritos y memorias para el rey y el cuerpo legislativo.

No se tardó mucho en experimentar los funestos resultados de estas asambleas particulares deliberantes, de estos clubs anárquicos, como tambien de la indefinida latitud y extension que se dió entonces al ejercicio del derecho de peticion.

Si se consulta la historia se verá en ella que no hay nada mas adecuado para producir la confusion y el desorden, para crear la anarquía que estas reuniones parciales, discordantes y tumultuosas. Pensando soló en

ser elegido diputado á las dos primeras votaciones, si por lo menos no reúne la tercera parte y uno mas, de los votos de la totalidad de los miembros que componen la junta, y la mitad y uno mas de los manifestados. » La ley de 5 de febrero de 1789 no exigia sino la cuarta parte de los votos; y el reglamento de 24 de enero del mismo año, ordenaba la mitad y uno mas.

Objeto único de la reunion de las juntas.

Un decreto de 14 de diciembre de 1789 autorizaba á los ciudadanos activos á reunirse en asambleas particulares para formar escritos y memorias para el rey y el cuerpo legislativo.

No se tardó mucho en experimentar los funestos resultados de estas asambleas particulares deliberantes, de estos clubs anárquicos, como tambien de la indefinida latitud y extension que se dió entonces al ejercicio del derecho de peticion.

Si se consulta la historia se verá en ella que no hay nada mas adecuado para producir la confusion y el desorden, para crear la anarquía que estas reuniones parciales, discordantes y tumultuosas. Pensando soló en

imponer la ley de la fuerza, estan poco dispuestas á someterse á la del orden y la razon: por los elementos de que se formaban y la eleccion de sus miembros, no ofrecian la menor garantía al estado y á la sociedad, y como ninguna disposicion constitucional no regulariza su organizacion, ni dirige sus deliberaciones, su suerte comun es la de constituirse en juguete de algunos demagogos desvergonzados é intrigantes audaciosos, y dejarse seducir y alucinar por sus insolentes palabras y locuacidad. Ellas fueron una de las causas mas activas de los mayores desastres de la revolucion francesa.

Para probar su regularidad y legitimidad en vano pretenderian apoyarlas con la pomposa doctrina de la soberanía del pueblo. El *menor vicio de esta doctrina tan mal aplicada* y peor comprendida, es el que nunca se la coloque en el número de las abstracciones metafísicas y ociosas, que la naturaleza de las cosas condena á que nunca tengan egecucion. Pues « es contra el orden natural, dice sabiamente Juan Jacobo, que el gran número gobierne y que el pequeño sea gobernado. » Y como observa Montesquieu « la gran ventaja de los representantes, es que son capaces de discutir los negocios, al paso

que el pueblo es enteramente inútil para ello.»

Para prevenir en parte estas causas de conmociones y ruina sin someterse no obstante á la esclavitud, sin doblar la cerviz bajo el yugo, no menos espantoso del despotismo de uno solo, de la oligarquía ó de la aristocracia, se desea el establecimiento de instituciones liberales, con el cual la moderacion y la exacta distribucion del poder, previene el exceso y los abusos de la autoridad, y no llama nunca para la administracion pública y sobre todo para el egercicio del poder legislativo sino hombres ilustrados, formados en la escuela de la edad, el estudio y la experiencia, y realmente interesados á mantener el orden y la tranquilidad.

La doctrina de la soberanía del pueblo podria de otra parte servir ella misma para patentizar la irregularidad de estas asambleas particulares y anticonstitucionales, pues para darla toda su aplicacion seria necesario que el pueblo entero y sin excepcion se reuniese y deliberase en cuerpo, á fin que los hombres sabios y de buena intencion, prudentes y reflexivos se encontrasen de esta manera en oposicion con los sediciosos y los enredadores; pero seguramente no se pretende, como

lo observa Montesquieu , que en el dia deba ponerse en vigor la ley de Solon , que declaraba infames todos los que en una sedicion no tomaban ningun partido.

En cuanto á las peticiones individuales ó que no pueden considerarse como obra de una reunion ó de un concierto sedicioso , ciertamente no deberian inspirar la misma inquietud ni dar lugar á tantos peligros; pero con todo no dejan de tener sus inconvenientes, á mas de que son muy poco eficaces (segun el modo actualmente adoptado), sea por la concepcion y la adopcion de los proyectos de leyes de utilidad general, sea por la denuncia y represion de los abusos particulares.

Estos son los dos puntos de vista bajo los cuales podrian considerarse como necesarias; pero no consiguen el objeto que se proponen bajo ni uno ni otro aspecto. Con respecto al primero que es el de los proyectos de utilidad general, sucederá una de dos cosas: ó bien las peticiones que tienen relacion á ello, llamarán y ocuparán mucho tiempo la atencion de las cámaras, y entonces , las mas de las veces las harán consumir inutilmente un tiempo muy precioso que podrian emplearlo con mucha utilidad, meditando y ma-

durando los planes concebidos en su propio seno, ó profundizando y discutiendo francamente y de buena fe los que haya propuesto el consejo de estado ó el ministerio: ó bien, que es lo que sucederá mas comunmente, estas peticiones excitarán un debil interes en las cámaras, y no obtendrán de ellas sino un examen superficial, imperfecto y muy insuficiente, que sin producir ningun resultado favorable no dejará de absorver una gran parte del tiempo de sus sesiones; la experiencia ofrece diariamente algun nuevo ejemplo de esta certeza.

Bajo el segundo aspecto, cual es el de la denuncia de las infracciones de las leyes ó de los abusos parciales de los depositarios y delegados de la autoridad egecutiva ¿se cree realmente que algunas denuncias de este género, justas y fundadas, se tomarán en consideracion en las cámaras y se dirigirán con recomendacion especial á tal ó tal ministro, al cual habrán sido (ó debido ser) previamente presentadas, y que por consiguiente se habrá negado á darlas oidos; se cree que en este caso estarán menos expuestas á quedarse nuevamente sepultadas en el olvido en las mesas del ministerio? La experiencia está patente para responder.

En una palabra, por otros caminos, por un mayor desarrollo de las instituciones constitucionales, por el establecimiento de cámaras ó administraciones locales en las varias divisiones ó subdivisiones del territorio, por la organizacion de tribunales independientes, constituidos con sabiduría y distribuidos con mas acierto, es como puede pensarse seriamente á mejorar estas diferentes urgencias de la justicia y del buen orden en la sociedad.

Si es cierto que hayamos hablado con libertad, que hayamos levantado el grito con alguna energia contra el despotismo, y en general contra toda especie de injusticia y tiranía, hemos podido sin ningun recelo de hacer sospechoso nuestro patriotismo y nuestro amor á la libertad, manifestar con franqueza nuestro modo de pensar con respecto á las atribuciones de las juntas y las peticiones colectivas é individuales, á pesar de que desgraciadamente no sea conforme con la opinion de algunos verdaderos amigos de esta misma libertad; opinion que apoyan, sin embargo, y que sobre todo deben preconizar los peligrosos fautores de la demagogia ó del despotismo popular.

Ademas no nos faltan autoridades, y hu-

biéramos podido citarlas en crecido número, si entre otras de las razones que tenemos para omitirlas, no nos hubiésemos apoyado en este punto con la experiencia y con la legislación á que esta ha dado el ser. Y para no recordar aquí sino el acto mas reciente, citaremos el artículo octavo de la ley sobre las elecciones del 5 de febrero (no derogado por la ley de 29 de junio de 1820. y corroborado por el artículo décimo del real decreto de 11 de octubre del mismo año) el cual entre otras cosas dice: « Las juntas electorales no pueden ocuparse de otros objetos que de la eleccion; cualquiera discusion ó deliberación les está prohibida. »

A estas disposiciones principales, relativas á la organizacion y al objeto especial de las juntas, deben añadirse algunas otras disposiciones secundarias y de detalle, como por egemplo, las que conciernen la impresion y publicacion por carteles de las listas de elegibles y electores, á las cuales es muy conveniente dar la mayor publicidad y prontitud, á fin de facilitar las reclamaciones y su decision; las que conciernen la division de las juntas en secciones, en el caso en que la extension de la poblacion exigiése esta division; las que conciernen el depósito de los

Boletines que deberán estar concebidas de manera que se respete el secreto y se asegure la libertad de los votos, y las que conciernen el examen de los boletines, la duracion de las reuniones y juntas, y otras.

Todas deben coordinarse con las disposiciones principales y estar concebidas en el mismo espíritu, y con esta condicion podrán sin inconveniente dar lugar á algunas ordenanzas ó reglamentos de egecucion.

TITULO SEGUNDO.

PODER EJECUTIVO.

§ I. «Las leyes, dice M. Necker, no serian sino consejos ó máximas mas ó menos sabias, si no hubiese una autoridad activa y vigilante que asegurase su poder, y transmitiese á la administracion el movimiento que necesita.

• Esta autoridad, este poder cuando pasa ciertos límites, amenaza la libertad y puede poner en peligro hasta la misma constitucion; y cuando se despoja de las prerogativas ó mas bien de las atribuciones que forman su fuerza, no puede cumplir su importante des-

Boletines que deberán estar concebidas de manera que se respete el secreto y se asegure la libertad de los votos, y las que conciernen el examen de los boletines, la duracion de las reuniones y juntas, y otras.

Todas deben coordinarse con las disposiciones principales y estar concebidas en el mismo espíritu, y con esta condicion podrán sin inconveniente dar lugar á algunas ordenanzas ó reglamentos de egecucion.

TITULO SEGUNDO.

PODER EJECUTIVO.

§ I. «Las leyes, dice M. Necker, no serian sino consejos ó máximas mas ó menos sabias, si no hubiese una autoridad activa y vigilante que asegurase su poder, y transmitiese á la administracion el movimiento que necesita.

• Esta autoridad, este poder cuando pasa ciertos límites, amenaza la libertad y puede poner en peligro hasta la misma constitucion; y cuando se despoja de las prerogativas ó mas bien de las atribuciones que forman su fuerza, no puede cumplir su importante des-

tino, y su solío queda como vacante en medio del edificio social.»

Luego «si por una simulacion, continua el mismo autor, se personificase por un momento el poder legislativo y el egecutivo, este hablando de aquel, podria decir como el esclavo ateniense: *Todo lo que este acaba de decir, yo lo haria.*»

Del Rey.

De su inviolabilidad.

Los verdaderos publicistas siempre han interpretado esta antigua máxima, *si quitoro el rey, si quiere la ley* en el sentido que reconoce y consagra la sumision del príncipe á la ley, y no han concluido que la voluntad aislada del príncipe pueda tener fuerza de ley.

«En Francia esta máxima, dicea, no significa nada mas sino que el rey nunca quiere nada que no quiera la ley.» Segun los autores de las *Máximas del derecho público frances* «el rey quiere todo lo que quiere la ley, y no quiere nada que esta no quiera: pero hacer decir á la regla que todo lo que quiere el rey es al instante una ley, seria confundir la Francia

tino, y su solío queda como vacante en medio del edificio social.»

Luego «si por una simulacion, continua el mismo autor, se personificase por un momento el poder legislativo y el egecutivo, este hablando de aquel, podria decir como el esclavo ateniense: *Todo lo que este acaba de decir, yo lo haria.*»

Del Rey.

De su inviolabilidad.

Los verdaderos publicistas siempre han interpretado esta antigua máxima, *si quitoro el rey, si quiere la ley* en el sentido que reconoce y consagra la sumision del príncipe á la ley, y no han concluido que la voluntad aislada del príncipe pueda tener fuerza de ley.

«En Francia esta máxima, dicea, no significa nada mas sino que el rey nunca quiere nada que no quiera la ley.» Segun los autores de las *Máximas del derecho público frances* «el rey quiere todo lo que quiere la ley, y no quiere nada que esta no quiera: pero hacer decir á la regla que todo lo que quiere el rey es al instante una ley, seria confundir la Francia

con los estados despóticos, en los cuales no existe efectivamente otra regla ni ley que la voluntad versátil de un solo hombre. »

En Inglaterra, « el principal deber del rey, como dice entre otros Blackstone, es gobernar su pueblo conforme á la ley : *Nec regibus infinita aut libera potestas*, tal era la máxima de los Germanos, nuestros progenitores en el Continente, y no solo está de acuerdo con los principios de la naturaleza, de la libertad, de la razon y de la sociedad, sino que siempre se la ha considerado como parte expresa de la ley comun de Inglaterra, sin exceptuar cuando la prerogativa (ó poder) real estaba en su mas alto grado. »

Pero tambien cuando el gefe del poder egecutivo, sus ministros y demas agentes se encierran en los justos límites de las atribuciones de este poder, segun el orden constitucional, nada debe entorpecer y paralizar su accion; y Montesquieu dice muy bien en este sentido, « El poder legislativo no debe tener facultad para detener la marcha del egecutivo... y el poder de los tribunos en Roma era vicioso, porque entorpecia no solo la legislacion sino tambien la egecucion, lo que causaba males muy graves. » Bossuet sienta tambien por principio que no hay fuerza coac-

tiva contra el príncipe ; pero al mismo tiempo añade que este está sometido al imperio y á la equidad de las leyes , lo mismo que los demás. «Está sometido á ellas, dice, no en cuanto al poder *coactivo* y *egecutivo* sino en cuanto al poder *directo* y *legislativo*.» De esta incontestable verdad deriva como consecuencia natural y forzosa el principio de la inviolabilidad del príncipe ; principio sagrado en una monarquía en que reina la justicia y se respetan y observan las reglas del orden y del derecho , pero que no tiene aplicacion ni fuerza en un estado en donde se ignoran ó estan sin vigor.

Bajo un gobierno en el cual no existe otra medida para apreciar el mérito de las acciones que la del buen ó mal éxito ¿ puede efectivamente decirse que la persona del príncipe sea inviolable ? Y cuando quisiese establecerse este principio aislado de todos los demás ¿ cual seria el resultado ?

Realmente en esta hipótesis no subsiste el principio de la inviolabilidad del príncipe , pues contra la arbitrariedad , la tiranía y la opresion , contra la fuerza sin moderador y sin equidad , solo puede oponerse la fuerza ; es una ley de la naturaleza que nada puede destruir ó cambiar.

Y si fuese posible que en derecho este principio único de inviolabilidad, por una regla de excepcion sobreviviese á todos los demas, y se mantuviese teóricamente por su propia virtud en medio de las ruinas, vanamente quisiera hacerse entender y respetar por hombres libres, y aun quizá menos por esclavos, seria predicar en desierto y agotar infructuosamente sus fuerzas, luchando contra las olas de un mar agitado.

Cuando el despotismo y el abuso del poder, que es su resultado ordinario y casi inseparable, provocan sin cesar un trastorno general, ó por lo menos numerosas y frecuentes sediciones; cuando todo es desorden, injusticia y caos; cuando en todas partes se violan derechos y se cometen las mayores violencias, en medio de las agitaciones tumultuosas y convulsivas que trastornan la sociedad ¿como podrá quererse que la persona del déspota sea en derecho ni en hecho mas inviolable que la de otro ciudadano?

Colocado en el puesto mas alto y mas ambicionado, todos los tiros se dirigen contra él: semejante á la encina cuya cima orgullosa domina el bosque, y parece desafiar la tempestad, llama sobre sí la furia de los uracanes. Esto hace decir á Tácito, « que la se-

guridad del príncipe se debilita cuando su autoridad excede todos los límites: *Nec unquam satis fida, potentia ubi nimia est;* » Bossuet, « que el soberano que reina por la violencia vive en medio de sus enemigos; » y Montesquieu, « que el poder va aumentando, y la seguridad disminuyendo hasta el déspota, en cuya cabeza está el exceso del poder y del peligro. »

Lo contrario sucede en una monarquía constitucional en la cual los poderes están divididos, moderados y distribuidos según las reglas evidentes y variables de la naturaleza y de la razón; en la cual el rey solo ejerce el poder legislativo de concierto con las principales clases de la sociedad; en este gobierno cuya esencia constituye el orden y la justicia, y en el cual hay principios ciertos y motivados sobre el interés de la sociedad, uno de los más incontestables es el de la inviolabilidad del rey.

Pues en derecho, toda vez que en este gobierno todas las resoluciones legislativas son la manifestación de una voluntad general y conforme á la razón, y que los actos del rey en cuanto obra como jefe del poder ejecutivo, se circunscriben en los límites de la ejecución de estas mismas resoluciones legis-

lativas, sería un absurdo manifiesto que la sociedad se irritase de sus resultados por funestos é infaustos que fuesen, suponiendo que en este caso los resultados de las decisiones legislativas llegasen alguna vez á producir malos efectos.

En hecho, toda la sociedad y todos sus miembros en particular, sobrellevan los reveses con calma y resignacion; se siente la verdad del principio, se aprecia su aplicacion sin que haya necesidad de patentizarla; ninguna tempestad se forma en su seno, ó si algun choque viene á amenazar todavía el trono, una muralla inexpugnable se presenta por todas partes, y antes de llegar al príncipe es menester inmolar todos sus súbditos: *unum est inexpugnabile munimentum, amor civium*; y en este gobierno, imagen del poder paternal, puede decirse que el rey no será juzgado con mas severidad por el pueblo que podría serlo un padre por sus hijos.

Pero todavía en derecho, si en una monarquía regularmente organizada, la sociedad ó el pueblo entero no puede constituirse juez legítimo de su rey, con mucha mayor razon no puede este derecho pertenecer á los representantes que el pueblo instituye para egercer el poder legislativo.

Estos representantes, decimos, no solo no son ni deben ser nunca instituidos mas que para el egercicio exclusivo del poder legislativo y no para el poder judicial, sino que solo deben egercer el poder legislativo de acuerdo y en concurrencia con el príncipe; y sus resoluciones mientras que este no las aprueba y sanciona, no tienen fuerza ni autoridad.

Si lo contrario fuese, dejaria de existir el equilibrio y destruiria la estabilidad del gobierno; su naturaleza, su esencia se alteraria, muy luego seria absoluto y despótico, y el cuerpo legislativo que en la persona del monarca heriria con una cuchilla paricida, por una sentencia sacrilega y temeraria, uno de los brazos necesarios del poder legislativo y el gefe supremo del egecutivo derribaria con un solo golpe los fundamentos de la constitucion, y confundiria en sus manos los tres elementos constitutivos, cuya reunion siempre será la muerte de la libertad.

Por esto, reconociendo Montesquieu que el poder legislativo tiene derecho y debe conservar la facultad de examinar de que manera se egecutan las leyes que ha dictado, añade: « Sea cual fuere este examen, el cuerpo

legislativo no debe tener poder para juzgar la persona, y por consiguiente, la conducta del que ejecuta¹; su persona debe ser sagrada, porque siendo necesario para el estado que el cuerpo legislativo no se vuelva tiránico, desde el momento que seria juzgado ó acusado, ya no habria libertad. En este caso no seria una monarquía, sino una república sin libertad;» es decir, segun la definicion de Montesquieu, una democracia ó una aristocracia simple.

Derechos y prerogativas especialmente inherentes á la corona.

El pacto constitucional, por una de sus disposiciones fundamentales, debe determinar con precision las verdaderas atribuciones del poder ejecutivo, y esta disposicion podria concebirse en estos términos: «La ejecucion de todas las resoluciones legislativas en lo que concierne el derecho público, el político y el de gentes, pertenece al rey como gefe supremo del poder ejecutivo; de ahí se sigue que todo acto cuando es una consecuencia natural de una resolucion

¹ Véase luego despues de la responsabilidad ministerial.

legislativo no debe tener poder para juzgar la persona, y por consiguiente, la conducta del que ejecuta¹; su persona debe ser sagrada, porque siendo necesario para el estado que el cuerpo legislativo no se vuelva tiránico, desde el momento que seria juzgado ó acusado, ya no habria libertad. En este caso no seria una monarquía, sino una república sin libertad;» es decir, segun la definicion de Montesquieu, una democracia ó una aristocracia simple.

Derechos y prerogativas especialmente inherentes á la corona.

El pacto constitucional, por una de sus disposiciones fundamentales, debe determinar con precision las verdaderas atribuciones del poder ejecutivo, y esta disposicion podria concebirse en estos términos: «La ejecucion de todas las resoluciones legislativas en lo que concierne el derecho público, el político y el de gentes, pertenece al rey como gefe supremo del poder ejecutivo; de ahí se sigue que todo acto cuando es una consecuencia natural de una resolucion

¹ Véase luego despues de la responsabilidad ministerial.

legislativa, todos los reglamentos y ordenanzas de pura egecucion emanan del rey y solo son egecutorias por la manifestacion de su voluntad.»

En cuanto á esta anunciacion, es necesario hacer sentir la absurdidad del sistema ridiculo admitido por algunos espíritus alucinados, y del cual resultaria que en una monarquía constitucional el rey no seria mas que una representacion, un ente, en cierto modo, inerte y pasivo, que solamente su presencia, imagen ó nombre serian de alguna utilidad en el estado; sistema estrambótico dirigido á quitar la consideracion del monarca y envilecer el trono.

En todo estado, la ociosidad del mas ínfimo ciudadano es no menos culpable que humillante, pues perjudica á la sociedad; no solo la priva del bien que podria producir su trabajo, sino que ocasiona un consumo diario, una pérdida real que multiplicada progresivamente, llega á ser una carga muy pesada; ¿qué seria pues de la nulidad, de la indolencia contagiosa del primer funcionario público, cual es el gefe de una monarquía?

En un estado bien constituido, no debe haber ni un solo hombre cuya existencia

pueda considerarse como inútil al bien general, todos deben concurrir á él de una manera mas ó menos directa y eficaz, en proporcion de la importancia de sus profesiones, empleos ó hacienda. ¿Cómo pues el monarca colocado á la cumbre del edificio, y debiendo ocuparse de todas las necesidades de su pueblo podria permanecer en una total indiferencia é inaccion, cuando se trata de indagar y poner en práctica los medios capaces de satisfacerlas todas, en cuanto se pueda, sin perjudicar á nadie?

Seguramente, su vigilancia, su solicitud continua, necesita advertencias y apoyos en la meditacion y concepcion que le presta el consejo de estado, en la deliberacion, las cámaras y la opinion, y en la egecucion el ministerio. Pero en medio de este conjunto de actividad y movimiento, el centro al cual todo corresponde, ¿estará inmóvil? ó mas bien ¿no deberia podersele comparar á la parte mas noble del hombre en un cuerpo inteligente, laborioso y de una constitucion robusta? ¿No es de este centro, del trono mismo que deberia decirse como dijo un orador del ministerio, que en la organizacion del gobierno constitucional no

es una tienda de campaña levantada en medio de un campo para dormir?

«Esta impasibilidad del rey, como se expresa tambien un par de Francia (autor de una obra, que si cabe no anuncia que se haya penetrado bien de la doctrina de Montesquieu sobre la distincion de los poderes) es, si no me equivoco , precisamentelo que nuestros abuelos habrian simplemente designado con el nombre de holgazauería.» Tambien otro autor ha publicado una obra en la cual establece que no es este el principio que deben profesar los hombres sensatos que saben apreciar el gobierno representativo, que es una crítica que debe mas bien dirigirse á los gobiernos asiáticos y absolutos.» En los estados despóticos de Oriente, dice, un visir ambicioso que quiere invadir y egercer el poder por sí solo, se aplica á inculcar en el espíritu del déspota y del pueblo, la idea de que los soberanos son unas divinidades sagradas, infalibles é invisibles cuyas relaciones con sus súbditos deben unicamente consistir en recibir las ofrendas de la lisonja y de la adulacion, todo se hace en nombre del déspota, el amor y el respeto se dirigen á él solo, pero vive en la mayor ignorancia de cuanto se

hace en el gobierno de ese imperio: el riesgo, y la responsabilidad de los negocios no convienen á su imperturbable dignidad; vive retirado en la augusta ociosidad de su corte, y no se deja ver sino en las ocasiones mas solemnes, en las cuales el pueblo se humilla ante su persona, pasa y vuelve á entrar en su palacio; y cuando la tiranía efectiva del visir, llegando á su colmo, excita conmociones cuyo rumor llega hasta el trono, el mensaje de un cordel y el nombramiento de un nuevo visir son los únicos actos con que el soberano se ocupa un momento del destino de sus pueblos. ¿Seria acaso esta, en los gobiernos representativos, la suerte y la ocupacion de los reyes? ¡Extraño y deplorable abuso de la lisonja! En todas partes sirve de máscara é instrumento de la ambicion; exalta los soberanos para distraerles, les deslumbra con su grandeza para usurpar su poder, y se esfuerza á persuadirles que el culto que se rinde á unos ídolos inmóviles, les conviene mejor que los tributos de respeto y amor que se ofrecian á divinidades activas y tutelares. No, por nuestra parte no queremos que los reyes se sirvan y honren de esta manera, deseamos que egerzan efectivamente

un poder, que conozcan su realidad y extension, bien así como sus deberes y límites, y estamos muy distantes de pensar que la naturaleza del gobierno representativo les obligue necesariamente á no ser mas que unos reyes holgazanes ó monarcas asiáticos.»

Sentados estos puntos, debemos pasar á lo concerniente : 1.º á la lista civil (asignacion para la familia real) y el real patrimonio; 2.º el derecho de gracia y de conmutacion; 3.º el mando de los egércitos.

I. Lista civil y real patrimonio.

Todo funcionario público debe pagarle el estado (como ya lo hemos reconocido); es un principio de equidad y de interes nacional; y como el rey es el primer funcionario de la república, el gefe de la monarquía, debe estar rodeado de un lustre que corresponda con la importancia y la magestad de sus augustas funciones, y con la riqueza y esplendor del pueblo que le reconoce por su soberano.

De otra parte es incontestable que la dilapidacion de los caudales públicos siempre será una causa de descrédito y ruina; que su mal empleo en los pueblos, en los cuales

las riquezas y el oro han adquirido tanto peso, podrá destruir, ó por lo menos entorpecer los efectos de las mas felices instituciones y encubrir un foco de corrupcion ; por cuyo motivo es todavía muy importante que una disposicion fundamental y constitucional establezca una distincion entre las rentas públicas y las de la corona, y se oponga á que las primeras esten á la discrecion de un hombre solo. «Derechos indefinidos, prerogativas demasiado extensas y una masa demasiado grande de poder y riqueza confiada al monarca, dice un autor, son cosas que siempre le invitarán á usurpar los derechos legítimos del pueblo.»

La revolucion, creando la lista civil en Francia, produjo en esta parte de la legislacion, bien así como en muchas otras una mejora muy importante, cuya necesidad se hacia sentir desde tiempo inmemorial.

La acepcion que se da en el dia á esta expresion, no tiene mas antigüedad, ni el decreto de 7 octubre de 1789, que estatúa que «cada legislatura votaria las cantidades destinadas, tanto para el pago de la deuda pública como para el de la lista civil:» este es el primer acto legislativo en que se haya hecho uso de esta palabra sin que dé una

definición de ella. Es en cierto modo tomada de la que se usaba en Inglaterra desde tiempo muy remoto en el mismo sentido; aunque mucho mas extensa que no lo es entre nosotros.

En Inglaterra, segun lo que hemos extractado sobre el particular de los comentarios de Blackstone en la *Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 501 y sig.) significa originariamente las rentas y derechos públicos y civiles que, segun la ley, aplicaba la corona á los gastos comprendidos en esta lista civil, y entre los cuales figuraban en primera línea los del rey y de la familia real.

En Francia designa simplemente las sumas que el estado paga anualmente al rey, y el patrimonio, cuyo usufruto le cede para sus gastos personales y los de su casa.

En la Carta constitucional de 4 junio de 1814, se dijo que la primera legislatura que se reuniese al subir un rey al trono fijaria la lista civil para toda la duracion del reinado. La ley de 8 de noviembre, inmediatamente siguiente señaló veinte y cinco millones de francos para los gastos del rey y de su casa civil, y ocho millones para las de los príncipes y princesas reales, y posteriormente

todavía se há aumentado de siete millones:

Chopin define el patrimonio de la corona diciendo : « Llámase tambien patrimonio del « rey ó solamente patrimonio el que desde la « mas remota antigüedad está unido y anexo « á los florones de la diadema real, para los « gastos de mesa ó séquito de la corte, y « que es honorífica para la conservacion del « reyno, títulos, honores y dignidades de « la magestad real.» Pero cuando Chopin hablaba en estos términos, el patrimonio de la corona se confundia con el del estado ó con el público que es lo mismo.

En el dia, segun la nueva legislacion ya no existe esta confusion. El patrimonio público ó del estado, comprende todos los bienes que pertenecen al estado, es decir, al pueblo considerado como cuerpo social; y el patrimonio del rey ó de la corona se compone de algunos bienes muebles y raíces, que hacen parte del patrimonio público, pero cuyo usufruto unicamente se cede al rey como complemento de la lista civil, sea para su habitacion personal, sea para ponerle mas en estado de sostener el lustre de la corona.

Relativamente al patrimonio público, por consecuencia de la confusion de que acabamos de hablar, y en medio del caos general

de la legislación, en otro tiempo pudo ponerse en duda la cuestión de la inalienabilidad y resolverse ya en un sentido y en otro: en efecto, así sucedió muchas veces como es fácil convencerse de ello por poco que se consulten los autores.

Esta duda ó mas bien esta versatilidad de legislación ya no puede subsistir. Lo que se ha reconocido pertenecer al pueblo considerado como cuerpo social, puede enagenarse si su interés lo reclama, por el pueblo ó por su rey y sus representantes, es decir por la voluntad unánime de los tres brazos distintos del poder legislativo: sin que pueda ser evidentemente de otra manera, es decir, por uno solo de estos tres brazos del poder legislativo.

Relativamente al patrimonio de la corona no es menos evidente que el rey por sí solo, ni tampoco uno de los otros dos brazos del poder legislativo, no pueden legítimamente enagenarlo, sea por un tiempo determinado, sea perpetuamente: pues la propiedad siempre pertenece al cuerpo social y solo la utilidad, goce ó usufruto es lo cedido á la corona.

Montesquieu, hablando del patrimonio en general y sin restricción, se decide formal-

mente á favor del principio de la inalienabilidad ; « porque es necesario , dice , que haya un patrimonio para hacer subsistir el estado : pues si el patrimonio se enajena , añade , el estado se verá en la precision de crear un nuevo fondo para adquirir otro. Pero este expediente trastorna todavía el gobierno político , porque por la naturaleza de la cosa , á cada patrimonio que se establecerá siempre el súbdito pagará mas , y el soberano recibirá menos ; en una palabra , el patrimonio es necesario y no lo es la enagenacion. »

Aplicando al patrimonio del estado en general , como parece hacerlo Montesquieu , el raciocinio que enseña este pasage del *Espíritu de las leyes* , está fundado en una proposicion , sino falsa y errónea , por lo menos muy sujeta á contestacion : pues muy lejos de ser evidente , que el patrimonio considerado segun esta acepcion general , sea necesario para hacer subsistir el estado , no sería difícil probar que la existencia de este patrimonio le es mucho mas gravosa que útil , y que , por exemplo , la mayor parte de los bienes rurales que dependende él , serian mas bien administrados y cultivados , y por consiguiente producirian mayores ventajas para la sociedad y el estado , si estableciesen divididos

en propiedades parciales y particulares, y que el precio de su enagenacion se emplease utilmente á amortizar la deuda nacional.

Y si la conclusion de este raciocinio se limita solamente al patrimonio de la corona, bastaria decir, que en efecto, siendo necesario este patrimonio para la residencia del príncipe y el lustre del trono, si se enagena, el estado se verá en la precision de hacer nuevos fondos para crear otro; lo que segun todas las apariencias debe acarrear una perdida real.

Por ello, el principio de la inalienabilidad, consagrado por la legislacion del dia, no se aplica en efecto sino á aquella parte del patrimonio público, especialmente conocida bajo la denominacion de patrimonio del rey y de la corona. Y con todo, todavía es difícil en el fondo, comprender porque motivo perentorio, el cuerpo social podria de esta manera prohibirse á sí mismo la facultad de disponerse de la mas mínima parte de los bienes afectos al patrimonio de la corona, en todos los casos en que la utilidad de la enagenacion estaria manifiestamente patentizada y reconocida por los tres brazos del poder legislativo, constituido regularmente y presentán-

dose por esto mismo como el verdadero intérprete de las necesidades del estado y de la voluntad general.

Por lo que respecta al patrimonio extraordinario y al privado, en el día justamente suprimidos en Francia, remitimos nuestros lectores á las explicaciones que hemos dado sobre el particular en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 522 y sig.) sobre la legislación antigua y la intermedia. Bastará observar aquí que la legislación antigua que ordenaba la reunion del patrimonio del príncipe con el del estado cuando subía al trono, en este punto estaba fundada en ideas tomadas en otra parte y aplicables únicamente al principio de inalienabilidad de la corona ó de los derechos y atribuciones inherentes á la dignidad real.

Esta mudanza de ideas y principios era una consecuencia de la confusion que se hacia entonces del derecho de propiedad que no puede egercerse sino sobre las cosas, y del derecho de soberanía que se aplica á la administracion del estado, y á la conducta y direccion de los ciudadanos que son sus miembros.

Por lo que respecta á la trasmision de los derechos de propiedad sobre las cosas, sobre

los bienes muebles y raíces, hereditarios y que forman el patrimonio del príncipe en la época de su ascenso al trono, no puede tratarse como lo pensaban los autores antiguos, entre otros Wolf y también Burlamaqui de principios relativos á los reynos supuestos *patrilineales*, á la trasmision del imperio ó de los derechos y atribuciones inherentes á la dignidad real, por respeto á la administracion de la causa pública:

Las razones que hay para decidir sobre estas diversas materias no tienen mas analogia entre ellas, que tienen entre sí las mismas cosas á que aquellas se refieren. Y si se raciocina estrictamente, según los verdaderos principios de la materia, en quanto á esta trasmision de los bienes muebles y raíces pertenecientes al príncipe en la época de su ascenso al trono, se reconocerá que seria mas justo y al mismo tiempo mas provechoso al estado, transmitirlos en el orden prescrito por la ley para la particion de las sucesiones, á los demas miembros de la familia real, que reunirlos al patrimonio del estado.

De ello resultaria entre otras cosas, la inapreciable ventaja de evitar una multitud de discusiones y procesos que por decirlo así,

son insolubles con respecto á la confusion y pago de las deudas, á las cuales estos herederos determinados por la ley quedarian incontestablemente obligados, solo personal é hipotecariamente, por su calidad de herederos y detentores. Esto podria tambien ser un medio simple, de no crear en lo sucesivo para estos miembros de la familia real, rentas de infantazgo muy onerosas para la sociedad.

II. Derecho de gracia y de conmutacion.

La palabra prerogativa, en Inglaterra, bien así como la de lista civil y algunas otras, tiene una acepcion muy extensa. Se usa para expresar todos los derechos, atribuciones y privilegios que egerce, tanto el rey como gefe del poder egecutivo, como sus ministros y demas agentes, y muchos de los cuales exceden sin embargo los justos límites de las atribuciones de este poder.

En Francia, algunos hombres que desearian ver aumentarse la cosa, para aplicarla tanto mas facilmente á sus intereses particulares, procuran en cuanto pueden dar una significacion muy extensa á aquella palabra. Pero á pesar de sus esfuerzos para cualquiera

que raciocina y dé su justo valor á cada palabra, la significacion de esta siempre será infinitamente mas limitada; y por lo mismo siempre quedará como ha sido hasta el día, un sinónimo de *privilegio* y no de *derecho*, designa un poder, una facultad *exorbitante* que no está limitada en la esfera de las reglas ordinarias del derecho, como deben serlo en general todas las atribuciones del poder ejecutivo.

Es en este sentido que puede decirse con razon, que el derecho de hacer gracia y de *conmutacion de pena*, es una prerogativa del trono; pues el ejercicio de este derecho, llevándolo consigo *excepcion y derogacion de la ley*, parece que por esta razon deberia afectarse á las atribuciones del poder, del cual debe exclusivamente emanar la ley; pero no sucede así: otros motivos preteritorios fundados igualmente en la utilidad y la naturaleza de las cosas, en una monarquía bien constituida, disponen lo contrario.

La necesidad de recurrir á las cámaras que no deben estar siempre reunidas, no podría conciliarse y coordinarse con la pronta y rigida egecucion que deben recibir las decisiones del poder judicial: además no debiendo la ley estatuir sino de una manera general y

sin aplicacion especial á un objeto particular, por este motivo en los casos ordinarios el derecho de gracia ya no se encuentra tan exactamente circunscripto en los términos de las atribuciones del poder legislativo.

El rey, como gefe del poder egecutivo estando en parte encargado de esta aplicacion especial de la ley á los casos particulares (al paso que al mismo tiempo es uno de los tres brazos del poder legislativo), es evidente que solo él puede utilmente egercerlo, que solo él debe razonablemente tener el derecho de gracia y conmutacion, y que este derecho transferido, si se quiere, pero solo bajo un cierto punto de vista, de un poder á otro, será á un mismo tiempo el derecho y la prerogativa del trono, de los desvelos y tareas de que justamente esta prerogativa viene á ser una especie de recompensa.

Este mismo derecho de gracia, considerado bajo otro punto de vista, puede todavía llamarse una prerogativa en la persona del monarca porque en oposicion con la antigua legislacion de Francia y conforme á la nueva, debe egercerlo directa y exclusivamente él.

Habiendo examinado con la mayor aten-

cion y muy latamente para una cuestion de tanta importancia (*Ciencia del publicista*, tomo VII, pág 553 y sig.) esta legislacion antigua y actual de Francia y la de Inglaterra, bien así como las opiniones de varios autores, hé aquí en resumen lo que hemos creído deber admitir como principios esenciales en esta materia.

Por la razon de que la ley no falla sobre un obgeto particular, sino que debe ser general y la misma para todos, podrá suceder, como lo nota el autor del *Espíritu de las leyes*, ó mas bien sucederá siempre aun en la monarquía mas bien constituida, y con la legislacion criminal mejor meditada y mas perfecta, que la ley en ciertos casos será demasiado rigurosa. Nunca podrá prever todas las circunstancias particulares y atenuantes que muchas veces acompañan los delitos y crímenes. Sin embargo, como dice aun Montesquieu, los jueces no son mas que unos órganos que pronuncian las palabras de la ley, no pueden preferir su voluntad á la de aquella, no deben ser mas que unos intérpretes impasibles de sus disposiciones aun las mas rigurosas, y puede decirse que muchas veces la justicia no puede sin sentimiento extender las sentencias pronunciadas en sus santua-

rios, que mandan estrictamente los inflexibles deberes de su ministerio.

Bajo la monarquía mas bien constituida y con la legislación criminal mas humana y mas perfecta que pueda concebirse, el derecho de hacer gracia debe estar admitido; aun adoptando las ideas de Beccaria y Bentham, que se dirigen á mitigar las penas siempre, será preciso considerarlo como un correctivo necesario.

En este estado de organización monárquica y constitucional, bajo el imperio de esta legislación criminal perfeccionada, solo el rey puede egercer utilmente este derecho; y bajo estos dos puntos de vista que acabamos de indicar, debe considerarse como una prerogativa exclusiva, inherente á la corona que no debe egercerla sino el príncipe por sí solo, directamente y sin delegacion.

Pero este derecho debe estar circunscripto en ciertos límites y sometido á algunas restricciones. Si no se encuentra en la naturaleza y la enormidad del crimen, en las circunstancias agravantes, una causa suficiente para suspender el egercicio de este derecho, por lo menos esta suspension debe admitirse cuando una parte civil ha experimentado un perjuicio que podria haberse reparado y to-

avía no lo ha sido , sobre poco mas ó menos de la manera que se practica en Inglaterra y lo disponia en Francia la ordenanza de 1670. Esta suspension tambien debe tener lugar para todos los casos de reincidencia, es decir, con respecto á criminales convencidos y condenados por crímenes semejantes á otros ya perdonados otra vez.

La historia presenta varios egemplos del peligro que puede tener en semejantes ocurrencias la demasiada inclinacion de los reyes á la clemencia , y entonces principalmente es cuando no deben dejarse arrastrar por el movimiento poco reflexionado de una piedad falsa y exagerada , por el sentimiento erróneo de una filantropía mal entendida.

Como lo prescribe el derecho, en el dia se ha establecido en Francia por regla general (y tambien en Inglaterra, pero solo en ciertos casos) que el recurso pidiendo gracia no subtrae los acusados de la publicidad de la acusacion y de la sentencia. El recurso nunca puede suspender una sumaria, y no debe admitirse sino cuando á esta le ha seguido una sentencia ó fallo en último resorte; luego si el curso de la justicia podia paralizarse y suspenderse por este medio, muy luego resultaria de ello un siste-

ma de privilegio , desigualdad y excepcion que destruiria las bases de la legislacion y produciria los mas funestos resultados.

Por estas mismas razones el derecho de gracia no debe egererse á favor de una cierta clase ó de un orden cualquiera de ciudadanos , y por este medio llegar á ser una especie de cédula de impunidad; diga lo que quiera Montesquieu, la legislacion inglesa no debe imitarse en este punto bien así como en muchos otros.

Para un príncipe verdaderamente sabio y equitativo, solo deben determinarle para la aplicacion de este derecho , las circunstancias atenuantes que han acompañado el crimen y pueden alejar la idea de endurecimiento y perversidad en el culpado , y dar á conocer en él un verdadero arrepentimiento. Tambien, como puede suceder algunas veces, una conducta de otra parte irrepreensible, algun acto de humanidad, de patriotismo, de valor, ó algun servicio eminente hecho á la sociedad , pues si bien es cierto que en semejantes conjeturas el egercicio de este derecho puede ser muy arriesgado en un gobierno mal constituido, y por consiguiente sin estabilidad, ó en un gobierno democrático en el cual, como dice Maquia-

velo, un ciudadano impune puede llegar á ser tan insolente que será capaz de trastornar la república; ó en un gobierno despótico al cual, como observa Montesquieu, nunca se le perdona; no sucede lo mismo en una monarquía fundada en las bases sólidas del equilibrio de los poderes, del orden y de la fijeza: y todavía aquí, como lo observa Blackstone, encontramos una de las inmensas é incalculables ventajas de este gobierno en comparacion de cualquier otro, simple ó mixto y compuesto. El reconocimiento es un sentimiento, una virtud preciosa que se debe conservar, y la sociedad ó el gobierno que obra en consecuencia, puede entonces sin que de ello le resulte el menor riesgo para sí mismo dar el útil y saludable ejemplo.

No solo es muy importante que el ejercicio del derecho de gracia no pueda paralizar nunca la acción de la justicia, entorpecer la marcha, chocar con las reglas establecidas y destruir la uniformidad de los procedimientos y de la instrucción hasta el día del fallo, sino que también la facultad de recurrir á este derecho de gracia concedida al condenado, no debe poder servir de pretexto para alejar indefinidamente

te la egecucion. Ya no se respetaria la justicia si pudiesen eludirse sus decisiones y dejarlas sin resultado; por consiguiente, la ley debe fijar el término dentro del cual deba verificarse la egecucion. De otra parte tampoco este derecho debe ser tan limitado que su brevedad haga el derecho de gracia ilusorio, quitando al condenado la posibilidad de acudir con tiempo.

Y con todo, segun lo ha observado Necker, esto era lo que sucedia en otro tiempo, despues de todas las sentencias pronunciadas fuera del resorte del parlamento de Paris; inconveniente seguramente muy grave, y vicio de legislacion que no debe existir bajo un gobierno regular. Si los beneficios deben entonces extenderse igualmente á todas las clases de la sociedad, con mucha mayor razon debe suceder lo mismo en todos los puntos del territorio: el monarca no debe estar ausente para ninguna de ellas, y las mas lejanas deben sentir su influencia tutelar lo mismo que si hubiese fijado en ella su residencia.

Sin embargo, no podemos pasar en silencio, que este inconveniente todavia subsiste en muchas circunstancias, y siempre que el fallo se ha pronunciado en un departamen-

10 distante de la capital, si se egecuta ex-
 trictamente la ley.

El decreto de 16 de setiembre de 1791
 que concierne la justicia criminal y la ins-
 titucion de jurados, estatuyó que, « cuando
 la sentencia de condena se habria notificado
 al acusado se suspenderia la egecucion du-
 rante tres dias.»

El código de instruccion criminal de 1808
 lib. II, título II, cap. iv, seccion 2, rela-
 tivamente á la sentencia y á la egecucion
 de las pronunciadas por los tribunales cri-
 minales y el jurado, dice: « El sentenciado ten-
 drá tres dias despues del en que se habrá pro-
 nunciado su sentencia, para declarar si apela
 en casacion... durante los cuales, y si ha ape-
 lado en casacion, se suspenderá la egecucion
 del fallo del tribunal hasta que se reciba
 la decision del tribunal de casacion... La
 sentencia se egecutará veinte y cuatro ho-
 ras despues de estos términos sino ha habido
 recurso en casacion, ó si lo ha habido,
 veinte y cuatro horas despues de haber re-
 cido la decision de la corte de casacion
 que habrá desechado la instancia.»

El mismo código de instruccion criminal,
 relativamente á la egecucion de las senten-
 cias pronunciadas por los tribunales especia-

les, dice tambien que, « estas sentencias se egecutarán al cabo de veinte y cuatro horas, á menos que el tribunal haya usado de la facultad que le concede el artículo 595, el cual estatuye que el tribunal despues de haber pronunciado la sentencia podrá por motivos graves recomendar el acusado á la commiseracion del gefe del gobierno. »

Así pues, con respecto á las condenas pronunciadas por los tribunales criminales, si el condenado no apela en casacion para obtener con este medio un término mas largo para poder egercer su recurso pidiendo gracia, la suspension de tres dias que concede la ley es manifiestamente insuficiente aun para aquellos que han sido juzgados en la capital.

Ademas, parece seria muy natural que la dilacion que debe concederse para que el recurso solicitando gracia pudiese tener lugar, no comenzase á correr hasta despues del fallo del tribunal de casacion, puesto que hasta entonces no se han apurado todos los conductos y medios de defensa judicial.

Luego, en el caso en que se pueda admitir esta institucion en casacion y se haya formado y no admitida, así como por lo que respecta á los fallos dados por los tri-

bunales especiales que segun el artículo 597 no pueden atacarse por vía de casacion, la egecucion debe verificarse dentro de las veinte y cuatro horas.

Cuando se leen semejantes disposiciones se inclina uno á creer que el legislador no ha podido querer ponerse en una contradiccion evidente consigo mismo por una precipitacion tan fuera de toda razon, y que un simple error involuntario de redaccion habria indicado el plazo *dentro* del cual, la egecucion debe verificarse por el de *durante* el cual deberia suspenderse. Si no ha existido este error material, el legislador ha incurrido en otro no menos grave.

Una especie de humanidad dictó, que cuando en 1791 se abolió el recurso solicitando gracia, se creyó que el infeliz oprimido bajo el peso de una sentencia ya irrevocable, y para el cual toda vislumbre de esperanza habia dejado de existir; no debia dejarse entregado inutilmente á los tormentos y angustias que desde aquel momento debian hacer de su existencia un suplicio tanto mas cruel, quanto mas tiempo seria prolongado. ¿Puede creerse que al legislador habia sido bastante perspicaz y el propio tiempo animado del mismo espíritu de

conmiseracion y piedad, cuando alimenta y prolonga la esperanza, al paso que rebata la posibilidad de conseguir el beneficio cuya posesion hace esperar?

En fin, por lo que concierne las recomendaciones que el artículo 595 permite á los tribunales especiales, parece que si en efecto los miembros de estos tribunales, como órganos y ministros de la ley deben ser impassibles, la justicia y la razon no pueden exigir que como hombres dejen de tener entrañas, que arranquen de su corazon toda compasion y en cierto modo se despojen de la humanidad. Y si existen algunas circunstancias atenuantes, un motivo cualesquiera capaz de mover la clemencia, ¿quién mejor que ellos se halla en el caso de apreciarlo? ¿quién mejor que ellos podria llamar la atencion y la tierna solicitud del soberano?

Sin embargo, esta facultad de recomendacion que concede el código á los tribunales especiales, parece que la niega á los criminales; y ¿por qué razon? ¿Será acaso porque estos últimos solo fallan insiguiendo la declaracion de una junta de jurados? Si tal hubiese sido efectivamente su razon la creemos completamente refutada por las juiciosas reflexiones de M. Necker que hemos relatado

en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 602 y sig.).

Por los motivos en que apoya su raciocinio y además instruidos por la experiencia, creemos que el recurso solicitando gracia nunca es más necesario ni reclama mayor extensión, mas apoyo y recomendaciones poderosas que cuando se ha determinado el fallo por una declaración sobre un hecho dada por jurados que no deben conocer ni aplicar la pena, y por jueces á quienes esta declaración y las disposiciones inflexibles de la ley, están y ponen en una imposibilidad de seguir la senda de la compasión y de la clemencia, en cuyo favor la humanidad y la misma justicia pueden solicitar con toda eficacia.

III. Mando de los ejércitos.

¿Es conveniente que el príncipe mande personalmente los ejércitos? Neron decía que si reynase solo quisiera reservarse esta parte del poder: y en general los príncipes de un carácter despótico, y en cuyo corazón el genio del mal, impaciente de extender á lo lejos los sus estragos ha soplado con su aliento impuro los furiosos de la guerra, y la horrorosa ambición de las conquistas, son los que tienen

mas apego á la vanagloria de mandar personalmente los egércitos. En un gobierno de propiedad, de justicia y de paz, en un gobierno monárquico y constitucional, la direccion de una campaña no es la principal ocupacion de un príncipe adicto al cumplimiento de sus deberes.

Muchísimos otros puntos importantes reclaman tauto mas su vigilancia en tiempo de guerra, como que esta siempre produce algun desarreglo en el mecanismo de la marcha de los negocios interiores. Si los abandona para aplicarse exclusivamente á los desvelos que exige el mando de un egército; si en cierto modo descende del trono, en el cual todos los ramos de la administracion civil y militar deben estar colocados á su vista, para dedicarse á los detalles de solo uno de ellos, y no ser, por decirlo así, sino un agente secundario del poder egecutivo en vez de mantenerse siempre jefe supremo, es posible que muy luego la forma del gobierno titubeará y sufrirá un estremecimiento violento: el egército lejos de ser un cuerpo esencialmente obediente y protector, podrá en breve trasformarse en una fuerza opresiva y tiránica, y un gobierno militar absoluto, el mas peligroso

de todos para el que lo egerce, y el mas insoportable y duro para el que lo sufre; substituirá el gobierno paternal y monárquico, y se elevará prontamente sobre sus ruinas para caer á su turno con la mayor rapidez.

Hay otra consideracion poderosa, cual es que el príncipe que toma el mando del egército contrae con él una obligacion incompatible, y por mejor decir, contradictoria é inconciliabile con los deberes que anteriormente habia contraido con toda la sociedad. Si experimenta una pérdida, se ve en la dura necesidad ó de comprometer gravemente la seguridad del estado, ya demasiado expuesta con su ausencia aun en medio de los triunfos y hazañas mas brillantes, ó de huir vergonzosamente, abandonar, sacrificar el egército y hacer recaer sobre él la ignominia y la sospecha de una insigne cobardía.

En principio general, el gefe de una monarquía bien constituida en la cual todo debe hacerse con buen orden, no manda personalmente los egércitos.

Esta regla cuya infraccion puede tener fatales consecuencias, no admite ninguna excepcion sino en casos de peligros muy

inminentes, como por egemplo cuando el extrangero ha invadido una parte del territorio. Entonces la salvacion de la patria depende de la victoria: el cuerpo del estado tiene un grandísimo interes á socorrer una de sus partes que estan en peligro, y no ha de quedar ni un solo ciudadano en estado de llevar las armas que no deba reunirse bajo las banderas y volar al combate. El príncipe pudiendo con su egemplo sostener el valor, excitar el entusiasmo y el ardor de la victoria, é impedir los efectos peligrosos de las rivalidades, no debe permanecer á lo lejos espectador inactivo é impassible del destrozo de sus estados y de la ruina de sus provincias, ni cobardemente encerrado en los muros de su capital y de su palacio, esperar que el enemigo venga á alcanzarle y herirle en su mismo trono.

Organizacion del consejo de estado y del ministerio.

1º En toda sociedad política, bajo todos los gobiernos y mas particularmente en una monarquía constitucional, en la cual el acrecentamiento del territorio y de la po-

inminentes, como por egemplo cuando el extrangero ha invadido una parte del territorio. Entonces la salvacion de la patria depende de la victoria: el cuerpo del estado tiene un grandísimo interes á socorrer una de sus partes que estan en peligro, y no ha de quedar ni un solo ciudadano en estado de llevar las armas que no deba reunirse bajo las banderas y volar al combate. El príncipe pudiendo con su egemplo sostener el valor, excitar el entusiasmo y el ardor de la victoria, é impedir los efectos peligrosos de las rivalidades, no debe permanecer á lo lejos espectador inactivo é impassible del destrozo de sus estados y de la ruina de sus provincias, ni cobardemente encerrado en los muros de su capital y de su palacio, esperar que el enemigo venga á alcanzarle y herirle en su mismo trono.

Organizacion del consejo de estado y del ministerio.

1º En toda sociedad política, bajo todos los gobiernos y mas particularmente en una monarquía constitucional, en la cual el acrecentamiento del territorio y de la po-

blacion exigen la admision del sistema representativo, la concepcion de los proyectos de leyes y los detalles de su ejecucion, abren una inmensa carrera á la meditacion, y exigen el desarrollo de una actividad continua é infatigable.

En una monarquía de esta naturaleza, el príncipe debe de una parte participar esencialmente al egercicio del poder legislativo, y de otra asegurar la egecucion de todas las resoluciones que por el concurso de la voluntad del príncipe y de las cámaras han adquirido fuerza de leyes. Cualquiera que sea la extension de sus facultades físicas é intelectuales, es evidente que no podria dar abasto á todo por sí mismo, que su aplicacion y constancia al trabajo, necesitan bajo los dos aspectos de la concepcion y de la egecucion, tener auxiliadores, como son los agentes subordinados, intermedios y dependientes.

Estos agentes intermedios ó auxiliadores inmediatos del trono, son los miembros del consejo de estado y los ministros. Pero de esta aplicacion natural del consejo de estado y del ministerio, se puede sacar por consecuencia que la organizacion de estos

dos cuerpos deba abandonarse á todas las mudanzas, á todas las veleidades é incertidumbres de la voluntad comunmente arbitraria de uno solo? ó bien por el contrario, ¿no es mas incontestable que el consejo de estado y el ministerio, haciendo parte necesaria de los resortes que componen el gobierno, las bases de su organizacion deben estar fundadas en las disposiciones formales del pacto constitucional?

Sin embargo, hasta ahora (quizás no sin intencion de parte de los que han manejado el poder) las leyes supuestas fundamentales, orgánicas y constitucionales, se puede decir que han sido mudas sobre esta organizacion del consejo de estado y del ministerio, no menos que sobre la institucion de sus atribuciones. De manera que esta parte esencial de la constitucion ha estado abandonada á la influencia versatil y funesta en esta materia de los decretos, reglamentos y ordenanzas. Por ello algunos hombres que se hallan colocados en la situacion mas favorable para observar de cerca el movimiento de estos resortes confiesan francamente que no hay cosa mas variable, confusa é imperfecta que su organizacion, su movimiento y el modo con que se ven en la necesidad

de proceder con ellos, nada mas á propósito para facilitar el triunfo del despotismo y de la arbitrariedad.

2.^o Seria una cosa muy útil determinar constitucionalmente de una manera fija e número de los consejeros de estado y el de los ministros, y no se crea que la egecucion sea imposible, pues aunque la mayor ó menor extension de territorio y poblacion pueda acarrear algunas variaciones en el número é importancia de las ocupaciones de la legislacion y de la administracion superior, sin embargo, esta diferencia no es tan grande como podria figurarse á primera vista.

En efecto, las diversas necesidades de la sociedad señalan la accion del gobierno, y estas mismas necesidades, mas extensas ciertamente en una sociedad numerosa y diseminada en un vasto territorio, que en una sociedad apiñada dentro de unos límites mas estrechos, sin embargo, sobre pocas mas ó menos son de la misma naturaleza por consiguiente la division de los ramos de la administracion puede ser semejante é idéntica.

Relativamente á las operaciones de esta administracion, la distincion que resulta de la diferencia en la importancia ya sea de

la poblacion, ya del territorio, consiste en que una decision recibe mas desarrollo y mas aplicaciones particulares en un caso que en otro: pero no por eso hay un gran número de objetos de una naturaleza diferente sobre los cuales la meditacion y la administracion pueden tener un gran aumento de trabajo, principalmente si por consecuencia de una buena organizacion, hay autoridades locales en las provincias que sean capaces de suplir la operacion central del gobierno, siempre que se trate de intereses de mera localidad.

Será pues muy útil fijar el número de los consejeros de estado y de los ministros, primeros auxiliadores del trono, pues si es necesario que el monarca tenga un número suficiente de auxiliadores, no lo es menos que no arrastre á su séquito una multitud de individuos que pretendan hacer su persona necesaria á cualquier precio, y que para conseguirlo é invadir todo el poder no se harán el menor escrúpulo de trastornarlo todo, confundirlo y derribar las bases mas sagradas de la constitucion. Segun la observacion juiciosa de un par de Francia, la multiplicidad de estos empleados superiores ha dado en parte lugar á que hayan conseguido exceder los prime-

ros límites de sus atribuciones y llevarlas muchísimo mas alla del término que les prescribía el verdadero objeto de su ministerio y de sus funciones.

3º Tambien es muy importante por lo que respecta al nombramiento de los consejeros de estado y de los ministros, establecer un principio combatido por ciertos hombres que proclamaban su afecto á la monarquía constitucional, pero que aun no han conocido bien su conjunto, cual es la armonía.

En este gobierno en el cual los poderes deben estar escrupulosamente equilibrados y mantenidos en la esfera de sus límites y atribuciones respectivas, como los consejeros de estado y los ministros son los delegados del príncipe, solo este tiene el derecho de nombrarlos, así como de otro lado y reciprocamente, el derecho de elegir los representantes no puede pertenecer sino á los ciudadanos que deben ser representados, de lo que resulta que á menos de incurrir en un exceso constitucional, en una verdadera usurpacion, no deben los representantes intentar entorpecer de manera alguna el entero ejercicio de este derecho en la persona del monarca, ni este puede sin chocar el mismo principio y la base fundamental de la cons-

titucion intentar perjudicar la libertad de las opiniones en las deliberaciones de las cámaras ó en las elecciones.

Si estos delegados de la corona , si estos agentes intermedios subordinados y dependientes se manifiestan incapaces ; su incapacidad debe probarse por la evidencia de los hechos : si en la egecucion los ministros no se encierran dentro de los límites de las atribuciones del poder egecutivo, si se constituyen culpables de infracciones , prevaricaciones y arbitrariedad , las cámaras y los ciudadanos agraviados deben provocar su destitucion y castigo, por la aplicacion franca y no ilusoria del principio de la responsabilidad ministerial. Pero los representantes no pueden intentar por medios indirectos y desleales cualesquiera que sean precisar al rey á despedir sus consejeros de estado y ministros, so pena de derogar á su eminente dignidad y de verse acusados de obrar como facciosos , y de introducir el desorden y la conmocion en el estado, porque en este caso la mudanza de ministerio es muy de temer que diariamente sea mas perjudicial y onerosa al estado.

Ademas , de que la eleccion y el nombramiento de estos oficiales pertenece exclusi-

vamente al rey, ¿se sacará por consecuencia que el acto constitucional no puede someter el ejercicio de este derecho á la observancia de reglas fundamentales, dictadas por la razon y por el interes general y comun de la sociedad, del estado y del príncipe? Si en este interes general, la prudencia del legislador debe someter á ciertas condiciones el ejercicio del derecho de elección, seguramente puede por los mismos motivos someter la elección del príncipe á algunas de estas garantías constitucionales.

Por ejemplo, si las que resultan del domicilio de la hacienda, de los títulos de esposo y padre de familia, que es prudente admitir relativamente á la elegibilidad de los diputados de la propiedad y de la industria, en las cámaras nacionales y provinciales (v. pág. 29 y 87 de este tomo), no son de naturaleza que puedan recibir aquí su aplicacion. ¿Sucederá lo mismo con respecto á las que se fundan en la edad madura, y la admision de un sistema de ascenso gradual y progresivo?

Este sistema, ¿es acaso menos á propósito para hacer reynar el orden, repeler la incapacidad y estimular la emulacion en la línea gerárquica del poder egecutivo entre

los prefectos, suprefectos y demas agentes de este ramo de la autoridad soberana, que para producir igual efecto entre los hombres que por su posicion, sus propiedades y su industria se hallan en el caso de participar un dia en primera línea del egercicio del poder legislativo? no ciertamente.

Y con respecto á estas dos especies de condiciones y garantías, basta preguntarse si es razonable que la constitucion de un pueblo ilustrado conceda al rey la facultad de elegir un consejero ó un ministro de veinte años. Basta preguntarse si tal individuo que se verá echado del consejo de estado ó del ministerio en la época de su vida en que apenas hubiera sido tiempo de llamarle, sin que despues de varios años de egercicio y de administracion haya contribuido á hacer ninguna mejora, sin que haya concebido ni egecutado nada de memorable, no habria podido llegar á ser capaz de cooperar á perfeccionar las instituciones, la marcha ascendiente de la civilizacion, y dejar á sus hijos un nombre inmortalizado con sus nobles tareas, en el caso en que la edad, antes de su admision al punto mas elevado de la gerarquía consultativa, hubiese madurado de antemano sus conocimientos y arreglado me-

por el uso de las facultades de una inteligencia feliz y prematura.

4º No solo es absurdo ver un ministro proponer y defender un proyecto en nombre del rey, y algunos instantes despues votar como diputado para que se admita su misma propuesta; sino tambien, lo recordaremos, si es cierto que el tiempo tenga sus épocas, y que las facultades humanas mas extensas esten circunscriptas en límites estrechos, no se necesita mas para convencerse de los inconvenientes que deben resultar de la acumulacion de los empleos, aun cuando no sean de naturaleza diferente y opuesta. El hombre mas ilustrado nunca conseguirá cumplir dos funciones importantes, y que exigen el tiempo de la meditacion y la aplicacion del espíritu ó la fuerza, y la actividad del cuerpo tan completa y utilmente como pueden hacerlo dos individuos cuyos conocimientos serán menos extensos y la salud menos robusta, pero en quienes todos los pensamientos y todo el trabajo seguirán constantemente una misma direccion, y no deberán ocuparse sino de un solo y único objeto.

Ademas, ¿á qué fin disminuir los medios de emulacion y de recompensa? ¿Para qué

acumular sobre algunos individuos los honores, empleos y fortuna, cuando tantos otros ciudadanos igualmente distinguidos por sus virtudes, su ilustracion y talento, y cuyos servicios serian útiles al estado, se ven condenados á vivir en la inaccion y privados de los medios de servir á su patria? !Qué manantial de desórdenes y de injusticias! ¡Qué abuso tan monstruoso y perjudicial! ¿y como es posible que los hombres de cuya voluntad depende la enmienda no conozcan aun toda la utilidad, cuando los publicistas tan repetidas veces se han aplicado á señalarla? A los empleos eminentes importa tanto mas el hacer la aplicacion de este principio, porque cuanto mas importante es el puesto, debe exigir mayor aplicacion, meditacion y trabajo continuo; porque el escándalo es tanto mas visible é irritante cuanto mas elevado es el puesto que lo ocasiona.

Seguramente, no se extienden demasiado las consecuencias funestas de la poca observancia de este principio, atribuyéndolo en gran parte el relajamiento de los progresos del espíritu humano hácia un mas alto grado de perfeccion de las instituciones sociales. Solo el egoismo se esfuerza en cerrar los ojos á la

evidencia de esta verdad, pero apesar de la astucia de los sofismas que podrá oponer, el poder de la opinion triunfará tarde ó temprano. Honor á los hombres influyentes y desinteresados que desde ahora trabajarán á dirigirla, á preparar de lejos su entero buen exito, y á restablecer así la observancia de una de las disposiciones sabias consagradas por la asamblea constituyente que proclamó la incompatibilidad de las funciones de la legislatura con las del ministerio.

En cuanto al ejercicio de las funciones de consejero de estado y de ministro, y el sueldo que deben gozar, nos limitaremos á recordar estas reflexiones del autor de la obratitulada: *Del consejo de estado considerado como consejo y como jurisdiccion en nuestra monarquía constitucional*: «El gobierno que no puede pasarse de agentes para egecutar las leyes y administrar, tampoco puede pasarse de consejo, importa pues á los verdaderos intereses del estado que exista un consejo; si el estado lo necesita debe pagarlo... Si los agentes del poder egecutivo estan asalariados, ¿por qué no lo estarian tambien los consejeros de este poder?... El rey que no paga á los ministros (sobre los fondos de su lista civil), tampoco debe pa-

gar el consejo (de estos mismos fondos) pues este, hablando con propiedad, no es el consejo de la persona del rey sino el de su gobierno, en una palabra, es el consejo de estado.

En cuanto á la duracion de las funciones de consejero de estado y de ministro, es incontestable que al rey pertenece el derecho de derogarlas y revocarlas cuando lo juzgue conveniente; pero como no se puede prescindir de que las facultades del espíritu y del cuerpo se debilitan en los hombres que estan revestidos de estas funciones lo mismo que en los demas, quizás no seria inútil, aun por el mismo rey, que todavía con respecto de estas funciones de consejero de estado existiese un término prescrito por la ley constitucional del estado.

5º En una monarquía constitucional la inviolabilidad del monarca es un principio sagrado; bajo semejante forma de gobierno esta se funda en el derecho, la razon, la justicia y el interes evidente de la sociedad (v. mas arriba, pág. 128 y sig.): pero para que la admision de este principio no sea insuficiente, es necesario ante todas cosas indagar y practicar los verdaderos medios de hacerla respetar; y puede decirse que sin la

estricta y religiosa observancia de otra regla fundamental que es la responsabilidad ministerial, la de la inviolabilidad del príncipe nunca estará completamente garantida y asegurada.

En todas partes en donde obra la injusticia, debe manifestarse la reflexion, pues es una ley de la naturaleza; muchas veces las consecuencias mas infaustas se atan por una correspondencia mas ó menos directa y visible á la violacion de un principio de orden y de equidad, y esto por una consecuencia tan necesaria de hechos anteriores ó concurrentes, que seria inútil y sin efecto pretender evitarla y libertarse de ella.

Hé aquí el motivo porque la verdadera prudencia, principalmente la del legislador, debe dedicarse á dirigir de antemano el curso de los acontecimientos segun las reglas del derecho á fin de no exponerse á todos los desastres que resultan de una marcha contraria; y de evitar las perplexidades de una lucha en la cual solo pueden oponerse unos débiles obstáculos á las crisis funestas de las revoluciones. La responsabilidad del gran visir y de los demas oficiales y delegados del gran señor, como no es fija, ni está apoyada en ninguna regla fundamental, el

déspota se ve en la precision de inmolar sus ministros al capricho y furor de los genzaros ó del pueblo; lo que no impide que muchas veces él mismo es víctima de las insurrecciones.

Así pues, los que temen la responsabilidad de los ministros, desean poner un término á la inviolabilidad del rey; y los que se espantan al aspecto de un ministro citado en justicia, para sustraer al culpado de la pena que ha merecido, abren la puerta á las revoluciones; pues como se ha dicho, «cuando en la tierra no hay juez reconocido, ni moderador comun, es necesario como Jephthé acudir al juicio de Dios.»

Este principio de la responsabilidad ministerial, no solo es una garantía real de la inviolabilidad del príncipe y uno de los mas eficaces preservativos contra las revoluciones, sino que tambien debemos reconocer que su observancia seria favorable á los ministros: pues para ellos es una especie de refugio contra el capricho y la voluntad arbitraria del príncipe.

A la verdad los ministros son los que excitan mas á menudo á los reyes á exceder los límites de su autoridad para apoderarse del poder absoluto; porque les es mas

fácil paliar sus faltas ó sus exacciones á los ojos de uno solo, que ante cuerpos constituidos y cámaras representativas destinadas á vigilar sobre su conducta é ilustrar la opinion pública sobre los resultados de su administracion; y tambien porque les es mas fácil hacer adoptar sus miras y proyectos por un hombre solo, cuyo carácter diariamente pueda estudiar y lisongear sus debilidades, que por una asamblea de diputados ó mandatarios, cuya mayor parte seran impasibles y tenazmente determinados á hacer respetar la equidad, en medio de que algunos de ellos quizás alla á sus solas alimentarán el deseo de encontrar ministros culpables.

Pero de otro lado la voluntad de un rey tiene un poderosísimo ascendiente en la conducta de un ministro, agente subordinado y dependiente por deber y por sentimiento; y tanto en el interes propio del ministerio como en el del príncipe y de toda la sociedad, ¿no debe por lo menos la constitucion levantar una barrera á fin de proteger los ministros de tan frecuentes y peligrosas seducciones?

Montesquieu entre otros dice: « Como el que egecuta no puede egecutar mal sin tener consejeros malvados, y que como

ministros aborrecen las leyes aunque estas les favorecen como hombres, estos pueden ser perseguidos y castigados.»

Segun la expresion de un par de Francia, «la responsabilidad ministerial defiende al príncipe contra el ministro, al ministro contra el príncipe y la nacion contra el abuso.»

Este mismo ministro, de quien el autor del *Espíritu de las leyes* dijo: «Aun cuando este hombre no hubiese tenido el despotismo en el corazon, lo habria tenido en la cabeza.» El cardenal de Richelieu en su *Testamento político* conviene en que un ministro puede ser acusado; solo se equivoca en el modo de acusacion; y toda la cuestion se encierra precisamente en este punto importante. Pues en general no basta rendir una ofrenda insignificante y estéril á los principios; es necesario sobre todas cosas adoptar un modo de egecion que no los haga quiméricos é ilusorios en su aplicacion, y bajo este punto de vista, despues de haber reconocido la necesidad de la responsabilidad ministerial, la primera cuestion que se debe examinar es la de saber á quien son responsables los ministros.

Sentemos pues el principio: «Los ministros son responsables á un mismo tiempo

al rey que le sirven, y á la nacion cuyos destinos dirigen y administran los tributos. Estos dos géneros de responsabilidad se garantizan el uno al otro. Así pues, la responsabilidad periódica para con la nacion, garantiza al rey que los ministros no procurarán engañarlo, porque demasiados ojos les observan, y demasiadas lenguas les denunciarían á su soberano y á su país.

«La responsabilidad diaria para con el rey, garantiza á la nacion un orden constante y una vigilancia perpetua de parte de su soberano, cuando sus representantes estan separados así como cuando estan reunidos.

«Si los ministros no debiesen responder sino á los diputados de la nacion, de un lado la vigilancia estaria interrumpida demasiado tiempo, y de otro la dignidad, la autoridad y el poder real sufririan demasiado de esta exclusion. Entonces los ministros parecerian serlo del pueblo y no del rey, y tambien la unidad de la monarquía estaria comprometida y con ella la seguridad del estado que no puede pasarse de aquella unidad.

«Si los ministros solo fuesen responsables para con el rey, no tendrian que engañar y seducir sino un solo hombre; el trono

y el estado estarian á la discrecion de un error ó de un delito ministerial. Si los ministros fuesen seducidos en vez de seducir, si por debilidad vendiesen á su amo temiéndolo todavía mas desagradarle que perjudicarle ¿qué seria la responsabilidad de un ministro que no responderia de una medida sino á la única autoridad que se la habria mandado?»

Admitida esta regla de que los ministros no solo son responsables para con el rey sino tambien al estado y á toda la sociedad, ¿qué contradiccion, qué mayor inconsecuencia que la de subordinar la posibilidad de hacerlos comparecer ante el tribunal, á una autorizacion cualquiera del gefe del poder egecutivo?

¿No es esto edificar y destruir, reconocer y anular á un mismo tiempo el principio? ¿no es por lo menos procurar de la manera mas evidente eludir su aplicacion y liamar sobre el rey el peso de esta responsabilidad, que con respecto á él no puede existir sin destruir el principal fundamento del gobierno? ¿Podrá presumirse que el rey conceda la autorizacion, ya sea que él mismo haya hecho egecutar por su ministro un acto arbitrario de su propia volun-

rad, ó ya que por el contrario el ministro haya conseguido engañarle y obtener su aprobacion?

Semejante incoherencia entre el principio y su aplicacion, solo puede subsistir bajo un gobierno que de una manera visible aunque indirecta se inclina al despotismo, y son bastante conocidos los inminentes peligros anexos á la naturaleza de este funesto gobierno.

Los hombres advertidos y cuyas miras son rectas, se reunirán para combatir y enmendar esta inconstitucionalidad, que como lo observa Necker, en otro tiempo no existia en Francia.

Declarar esta responsabilidad solidaria, es otro medio de hacer el principio ilusorio, insignificante y sin aplicacion. Una responsabilidad de cuerpo, siempre será vana y quimérica, pues independientemente de la influencia que este cuerpo puede ejercer facilmente para paralizar la accion de la justicia, semejante sistema de responsabilidad *in solidum* choca evidentemente la sana razon: las penas deben ser evidentemente personales cuando las faltas lo son; este es un principio incontestable de derecho público, y nunca será justo, ni aun posi-

ble, condenar á todo un ministerio por las infracciones y crímenes de un solo ministro.

Facilmente se concibe que, en todo rigor, el príncipe podrá contraer la obligacion de no cambiar nunca un ministro sin despedir al mismo tiempo todo el ministerio, y aun es muy dudoso que semejante empeño recibiese una egecucion duradera, porque ya se aparta de las reglas de una exacta equidad, y todo lo que se separa de esta base, no puede dejar de caer en desuetud. Lo que ha sucedido varias veces en Francia desde la restauracion, ciertamente es una prueba palpable y muy perentoria de esta verdad.

En cuanto á la aplicacion de una pena cualquiera, consecuencia posible de la egecucion del principio, deberia creerse mucho menos en ella en el caso de semejante responsabilidad solidaria; y se ha dicho con razon: « La responsabilidad para ser eficaz debe ser personal; desaparece á la sombra de las deliberaciones colectivas, pues cuando se divide, dificilmente se puede encontrar. Siempre que se substituirá la deliberacion de muchos á la accion y la autoridad de un hombre responsable, se disminuirán las garantias públicas. » — « No se concibe la res-

ponsabilidad individual de un cuerpo deliberante; evidentemente no puede alcanzar sino á los ministros.» — « En materia de responsabilidad cuanto mas concentrada es mas real.»

Atribuciones del consejo de estado y del ministerio.

I. Distincion de estas atribuciones.

Es evidente y cuanto precede lo da bastante á conocer, que la existencia de la autoridad real supone necesariamente dos especies de atribuciones perfectamente distintas, las unas relativas á la concepcion, á la meditacion de los proyectos de ley á su manifestacion y á su discusion ante las cámaras legislativas; las otras especialmente relativas á la egecucion, es decir, á todos los detalles de la administracion.

De ahí dimana la necesidad del consejo de estado, y la diferencia esencial que es muy importante admitir en el modo de su organizacion.

Participando el consejo de estado á la deliberacion, debe obrar colectivamente, es decir, que un proyecto de ley concebido

ponsabilidad individual de un cuerpo deliberante; evidentemente no puede alcanzar sino á los ministros.» — « En materia de responsabilidad cuanto mas concentrada es mas real.»

Atribuciones del consejo de estado y del ministerio.

I. Distincion de estas atribuciones.

Es evidente y cuanto precede lo da bastante á conocer, que la existencia de la autoridad real supone necesariamente dos especies de atribuciones perfectamente distintas, las unas relativas á la concepcion, á la meditacion de los proyectos de ley á su manifestacion y á su discusion ante las cámaras legislativas; las otras especialmente relativas á la egecucion, es decir, á todos los detalles de la administracion.

De ahí dimana la necesidad del consejo de estado, y la diferencia esencial que es muy importante admitir en el modo de su organizacion.

Participando el consejo de estado á la deliberacion, debe obrar colectivamente, es decir, que un proyecto de ley concebido

y extendido por uno de los miembros que lo componen, debe examinarse y meditar-se en el consejo antes de someterlo á la discusion pública ante las cámaras legislativas.

La unidad, que es el principio motor de la egecucion, debe reunirse en la organiza-cion del ministerio; de suerte que cada ramo de la administracion, distinto por su natura-leza, se entreque y confie á un gefe único y responsable, por lo que concierne á su admi-nistracion, pero no responsable in solidum de las infracciones ó delitos cometidos en los otros ramos de la administracion que nada* tienen de comun con su ministerio.

La constitucion del 5 de fructidor del año III, declaró: « Que los ministros no formaban un consejo.» En este sentido parecen haberse concebido las disposiciones de la constitucion del 22 de frimario del año VIII, pues que dicen textualmente: «Un consejo de estado, bajo la direccion de los cónsules, estará encargado de extender los proyectos de ley y los re-glamentos de administracion pública, y de resolver las dificultades con que se tropieza en materia administrativa: entre los miem-bros del consejo de estado se tomarán siem-pre los oradores encargados de llevar la pa-labra ante el cuerpo legislativo, en nombre

del gobierno; de estos oradores nunca se mandarán mas que tres para defender un mismo proyecto de ley. Los ministros cuidarán de la egecucion de las leyes y de los reglamentos de administracion pública.»

El reglamento de organizacion del 5 de nivoso del mismo año dice tambien entre otras cosas: «En caso que se trate de presentar una ley al cuerpo legislativo, el gefe del gobierno nombra entre los consejeros de estado uno ó mas oradores á quienes encarga de presentar la ley y someter su discusion. Cuando los oradores presentan los proyectos de ley, manifiestan los motivos de la proposicion.»

— El consejo de estado debe pues componerse de hombres imparciales y juiciosos, ya maduros por el estudio y la reflexion, que tengan una instruccion variada y profunda, y el ministerio de hombres activos y esencialmente obedientes.

Los consejeros de estado serán lo que parece son en otro hemisferio, en China y en las Indias, los funcionarios públicos que se designan con el nombre de ministros pensadores, y que tambien entre vosotros su calificacion y su título claramente anuncian que deben serlo.

Los ministros serán lo que igualmente in-

dica su calificación; unos simples administradores encargados exclusivamente de hacer ejecutar, cada uno en el ramo de administración que le está confiada, las leyes concebidas y adoptadas en las cámaras y definitivamente sancionadas por el rey.

El consejero de estado observará la marcha de la administración en general; estudiará sus resortes; escudriñará los antiguos abusos que todavía subsisten; acechará los que se manifiesten de nuevo ó que esten próximos á nacer, escuchará la voz de la opinión pública; recogerá todos los avisos útiles, los meditará, los pesará, los coordinará, y luego propondrá en el consejo los medios de reforma y de mejora que le habran sugerido el amor á la patria y á la humanidad.

Despues de examinado, madurado y reflexionado su proyecto en el consejo, lo manifestará detalladamente, y sostendrá su discusión ante las cámaras, si el rey juzga conveniente que se las presente el tal proyecto para que deliberen sobre él y para que ilustrado nuevamente el rey con la discusión libre y franca, pueda en definitiva conceder ó negar su sancion al proyecto que habrán creído conveniente adoptar.

Así es como las leyes, en cierto modo

concebidas en el mas profundo silencio por la imparcialidad y la filosofía, profundizadas por hombres cuya vida sedentaria y laboriosa la ocuparán á su único estudio, y ellos mismos las pondrán en armonía con las instituciones ya existentes y que deberan conservarse; su discusion pública en las cámaras legislativas se hallará simplificada, libre de un gran número de dificultades, y cuando despues de estudiadas y discutidas de nuevo por estas cámaras, al fin habran sido sancionadas y promulgadas por el rey, ninguna otra especie de garantía podria desearse para la sociedad, que entouces no podrá menos de concederlas una entera confianza y plena sumision.

El ministerio, por el contrario, fiel egecutor de las partes de la legislación perfeccionadas así de dia en dia, que estarán confiadas á sus desvelos, se encerrará estrictamente en los deberes que son su consecuencia, respetará esta legislación, vigilará todos los detalles y la hará generalmente respetar con su egeemplo.

Pero no saldrá de esta esfera de actividad bastante vasta para entregarse á tareas puramente especulativas, y que por esta razon deben serle enteramente ajenas. Si se ne-

necesita tiempo para egecutar y para obrar, todavía se necesita mas para meditar: la egecucion quiere prontitud, la meditacion quiere ser lenta y compasada: las ideas del hombre acostumbrado á reflexionar sobre el conjunto de las instituciones y de la legislacion, acaban por adquirir un cierto grado de fiegza que no deben obtener las del hombre que obra mas que medita, que para bien obrar debe hacerlo con un obgeto especial, seguir poco á poco la senda que el legislador ha señalado, conformarse estrictamente á sus órdenes, y cuyo deber es en cierto modo pensar mas por otro que por sí mismo. Aquel sondeando lo venidero y buscando lo desconocido, á veces se encuentra arrastrado en el vacío de las abstracciones, y las mas de ellas solo con un trabajo largo y penoso, consigue descubrir lo útil y concebir lo verdadero. Este exclusivamente atendido á detalles de administracion necesariamente parciales, distraido sin cesar por los desvelos de una vigilancia, necesita una ciencia activa, precisa y ya bien conocida: por su posicion no debe ocuparse de concebir ideas nuevas, generales y capaces de mejorar el conjunto, haciendo concordar todas sus partes entre ellas, y si

esto sucede este hecho puede considerarse como una excepcion.

Seguramente no puede menos de convenirse tambien , en que los hombres que bajo algunos aspectos y hasta un cierto punto, por la naturaleza de los empleos que ocupan pueden hallar su ventaja personal en los abusos y la irregularidad no son los que deben naturalmente suponerse mas inclinados á buscar los medios de substituir la regla y el derecho, y á los cuales deba razonablemente confiarse el cuidado de establecerlos.

Si un ministro, en el curso de su administracion, nota algun inconveniente grave proveniente de algun vicio de organizacion, prevendrá al consejo, el cual recibirá sus instrucciones por escrito, y en caso necesario oirá los detalles é informes que el ministro juzgase oportuno añadir, sin que no obstante este puede obtener voz deliberativa en el consejo sobre esta materia; puesto que, repetimos, no son los que se hallan colocados en posicion de poder aprovecharse de los abusos, que se deben elegir para juzgar los medios adecuados para reformarlos.

Pero, sobre todo, nunca se verá ningun ministro parecer á la tribuna ante las cámaras

legislativas, pues la naturaleza de sus funciones, la serie y la urgencia de sus tareas les excluyen tan evidentemente de ella, como que un ministro ha declarado que si se les admite, se hace indispensable para reemplazarles en el ejercicio de sus deberes esenciales de sus ministerios, crear empleos de subministros ó subsecretarios de estado ; empleos, cuyo menor inconveniente es evidentemente el no tener mas que una utilidad incierta, y trasformarse durante el intervalo de las sesiones en onerosos y funestos beneficios simples. En materia de administracion todo lo que no es de una necesidad absoluta por esta misma razon es peligroso y perjudicial al estado.

Ademas, segun lo que acabamos de exponer relativamente á la naturaleza de las funciones ministeriales, y á los límites en que deben encerrarse, de una parte los ministros no se hallarian en estado de sostener una discusion extensa y suficientemente ilustrada, sobre todos los puntos, y tambien de otra parte no se presentarán en la palestra cubiertos con el escudo del desinterés personal capaz de rechazar toda desconfianza y toda sospecha : y aun en los tiempos de calma, debería temerse que su sola presencia fuese mas

bien una causa activa de oposicion, de trastorno y de contradiccion, que un medio de conciliacion, como hasta ahora pueden hacerlo presumir casi todas las sesiones de las cámaras representativas.

Por el contrario, las atribuciones del consejo de estado hallándose igualmente circunscriptas en los límites que acabamos de reconocer, como los miembros de este consejo siempre obran colectivamente, pues que ninguno de ellos no estará encargado de ninguna parte de la administracion, por lo mismo no pudiéndoles considerar bajo ningun aspecto como sujetos á la menor responsabilidad, su presencia en las cámaras, y la discusion pública que se les habrá confiado de los proyectos de ley concebidos y meditados por ellos mismos, obtendrán favorables resultados, sin poder dar lugar á los inconvenientes que esta discusion nunca dejaria de acarrear estando sostenida por los ministros.

Puede pues decirse que relativamente á la constitucion del cuerpo social, bajo el aspecto de la autoridad real, el consejo de estado debe asemejarse al espíritu y al pensamiento, cuyo órgano representan y que anima este gran cuerpo, al paso que los minis-

tros no son realmente, sino los miembros de él encargados de egecutar y de obrar.

Pero ¿cual es el hombre que muy luego no habria consumado su ruina, y precipitándose en la tumba si siguiese ciegamente la impulcion de sus pies y sus manos antes de consultar su razon, y si no se sirviese mas á menudo de su fuerza moral, que de sus facultades físicas? Desgraciadamente en este siglo, por muy ilustrado que sea, todavía existe un error muy comun principalmente en política, cual es el de poner el hecho antes del derecho, el cuerpo, antes del espíritu, y la accion antes que el pensamiento.

Pero, para cualquiera que emprenda contribuir al triunfo de las instituciones que reclama la sabiduría, es conveniente insistir sobre este punto importante : que si en efecto debe ponerse el consejo de estado y el ministero en un mismo rango, porque ambos estan á igual distancia del trono, no es menos cierto que entre estos dos primeros agentes de la autoridad real existe una diferencia sensible, una demarcacion muy señalada é indeleble que algun dia será necesario respetar si se quiere ver establecerse el orden y la civilizacion, mas libre en su marcha, avanzarse con un paso rápido y

seguro hácia el obgeto glorioso que la Providencia ha señalado en sus benéficos é infalibles decretos.

II. Atribuciones del consejo de estado.

Para hacer conocer mejor la poca firmeza y la irregularidad del consejo de estado, y la falta de orden de su organizacion que no puede dejar de introducir confusion en su marcha, nos hemos visto en la precision de presentar un compendio histórico de él en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tomo VIII, página 105 y sig.). Nuestros lectores podrán acudir allí y limitándonos ahora á repetir que las quejas mas vivas y fundadas que en este momento se elevan contra esta institucion, los mas graves inconvenientes que los espíritus rectos estan acordados á señalar como subversivos del orden y de las bases de la monarquía constitucional es, de una parte la invasion frecuente que hace al dominio de la legislacion aquella porcion de la autoridad soberana, que puede designarse bajo el nombre de régimen ó gobierno de los decretos y ordenanzas; y de otra parte la usurpacion no menos funesta que hace el consejo de estado de las atribuciones del poder judicial.

El preservativo mas eficaz de que puede echarse mano para remediar estos inconvenientes y abusos, es el de establecer en el consejo por base de su organizacion una division entre la legislacion y la egecucion. Esta medida, cuyas consecuencias y ventajas serán inmensas, pues presentan en el seno del uno de los dos agentes principales de la autoridad real (en la cual el egercicio del poder legislativo se une y confunde en un punto con el del poder egecutivo), una especie de balanza ó equilibrio, un principio de meditacion y de sabiduría cuya única existencia ya producirá el resultado de hacer que esta autoridad considere continuamente los obgetos bajo el doble punto de vista que indica y reclama la base de la constitucion general.

Comision de legislacion.

Asi, una de las divisiones del consejo designada bajo el nombre de comision de legislacion, estará encargada del examen y relacion de los planes y proyectos de ley, que no siendo la consecuencia de una ley preexistente, podrán llegar á ser la manifestacion de una nueva voluntad del legislador, pero que no deben adquirir este ca-

rácter legal hasta que hayan emanado del rey y de las dos cámaras.

Comisión de decretos.

Otra división de este mismo consejo designada con el nombre de comisión de decretos, no tendrá mas atribuciones que las que teniendo relación con la ejecución de las leyes ya promulgadas, se dirigirán á la redacción y examen de todos los reglamentos de detalle ó de mera ejecución.

Comisión de lo contencioso administrativo.

En cuanto á la usurpacion de las atribuciones del poder judicial, para aplicar un remedio es necesario que admitiendo en la organizacion del consejo de estado una tercera división designada con el nombre de lo contencioso administrativo, se ponga desde luego mucho esmero á resolver bien claramente esta expresion de contencioso administrativo; y en cuanto esté bien definida, no deberá desnaturalizarse su sentido con el objeto de extender sus límites.

Esta expresion encierra en sí misma su definicion; trátase de lo contencioso administrativo, es decir, de las dificultades y contes-

taciones que pueden suscitarse entre los diferentes agentes de la administracion, relativamente á las operaciones de la misma administracion.

Esta especie de tribunal, puramente administrativo, producirá una utilidad real é incontestable si se circunscribe estrictamente en estos verdaderos límites que le son peculiares. Si sucede por ejemplo, que una competencia *positiva ó negativa*¹, se suscite entre los agentes de dos ó mas partes de la administracion que no estan sugetos ni dependen de un mismo ministerio, el tribunal competente para decidir esta disension debe existir en el seno de la administracion y no en la esfera del poder judicial.

Este tribunal administrativo aunque por su organizacion no tiene ni puede ofrecer las garantías de imparcialidad, independencia, publicidad, y demas que deben tomarse por base de toda institucion destinada á egercer una parte de las atribuciones del poder judicial, circunscripto en sus límites, repetimos que no tendrá el menor riesgo ni inconveniente: pues en aquel caso no existe verdadero litigio ó contestacion entre

¹ V. *Ciencia del publicista*, tom. VIII, pág. 209 y 210, en la nota.

dos partes adversas que defienden derechos ó intereses opuestos.

Como la dificultad que se ha de resolver no toca sino los intereses generales de la administracion y ni tan siquiera los parciales y privados de sus agentes, en este sentido la administracion puede sin violar los principios, constituirse juez en su propia causa. Al paso que si derechos particulares cualesquiera que sean se hallan en oposicion con los intereses de la administracion, en buena justicia, para que la decision sea imparcial, no se debe confiar el fallo de la contestacion ni á la una ni á la otra de las dos partes colitigantes. Y sobre todo no debe el legislador dejar inclinar la balanza hácia el lado que tiene ya la ventaja de la fuerza; y si lo hace, con justísima razon podrá decirse que los intereses individuales estan con este nuevo hecho tan gravemente comprometidos, que lejos de caminar á sus fines, la naturaleza de la institucion es enteramente propósito para obrar en un sentido diametralmente opuesto.

Todo lo que en semejante circunstancia puede reclamar y justificar la razon de estado ó las consideraciones de interes público resultantes de que la administracion no debe

estar intempestivamente paralizada en su marcha es, que los agentes responsables de esta administracion, los ministros, prefectos, suprefectos y otros esten, salva su responsabilidad personal, autorizados á tomar la medida ó decision que les parezca necesaria para desviar interamente la reclamacion y las pretensiones que les hacen obstáculo.

Debe pues concedérseles este poder, mientras que una autoridad judicial, independiente y constituida bajo unas bases capaces de garantir esta independencia legal, sin la cual no hay justicia, se llame definitivamente para estatuir sobre el fondo de la cuestion y pronunciar la enmienda de los daños y perjuicios que so pretexto de urgencia y utilidad pública se hubiesen cometido contra los administrados.

Si las leyes fundamentales, si la constitucion del estado no reservan á la parte agraviada esta facultad de recurso y de ataque contra los actos de los agentes de la administracion que pueden haberla causado lesion, no existe seguridad; la sociedad no ofrece á sus miembros las garantías que les debe por el libre goce, la entera y pacífica posesion de sus derechos los mas sagrados.

Es pues, muy importante fijarse en este

punto, que la division del consejo de estado en tres secciones qual acabamos de indicarla á saber, la comision de *legislacion*, la de *decretos ó reglamentos de egecucion* y la de lo *contencioso administrativo* es suficiente y la única que concordando con la naturaleza del gobierno monárquico-constitucional, y estando fundada en una distincion tomada igualmente de la naturaleza de las cosas, presenta á su vez una línea de demarcación precisa y sin tropiezos de una parte á otra, ventaja que no podrian presentar las divisiones precedentemente admitidas ó las que existen en el dia.

No alcanzamos que línea de demarcación fija podria señalarse entre las atribuciones de un consejo de ministros, las de una grande direccion, de un consejo de partes, de uno de órdenes, de negocios extrangeros, de comercio, de manufacturas, de hacienda, etc.; etc.; ó bien aun entre las atribuciones de un consejo alto, de otro privado, otro de gabinete, y tambien un consejo de guerra, sin utilidad ó por lo menos poco necesario en tiempo de paz; de un consejo de la marina y las colonias que facilmente puede dispensarse en los paises que no tienen colonias, ni marina,

una comision de hacienda, cuyas funciones serian muy limitadas si se estableciesen las instituciones provinciales, y se mejorase el sistema de hacienda, de reparto y percepcion de las contribuciones; de una comision de lo contencioso, que en este momento lo abarca é invade todo, sin exceptuar las atribuciones de uno de los tres poderes constitutivos y esencialmente distintos del gobierno, cual es el poder judicial; y en fin de una comision de legislacion que en todos tiempos y paises debe extender su influencia sobre todos los tres ramos de la administracion en general.

Para mayor demostracion de este principio de organizacion del consejo de estado, todavia nos remitimos, si se conceptúa necesario, á la manifestacion mas extensa que de él hemos dado, á los extractos de la legislacion y á las autoridades respetables con que la hemos apoyado. (*Ciencia del publicista*, tom. VIII, pág. 225 y sig.)

III. Atribuciones del ministerio.

3º Habiendo ya reconocido y señalado entre las atribuciones del consejo de estado y del ministerio, una linea de demarcacion fija, natural y conforme á los principios ge

netales del orden y del derecho, habiendo ya distribuido según estos principios, en el seno del consejo las atribuciones que le pertenecen, es necesario clasificar y coordinar entre ellas las atribuciones propias del ministerio.

Bastantemente se conoce cuales son los inconvenientes y los riesgos inherentes á la existencia de un solo y único ministro: la historia está perfectamente ácorde en este punto con la opinión pública y con la teoría de los publicistas.

Pero si nos dedicamos á indagar un modo de distribución regular en el cual todos los ramos principales de la administración sean distintos por su naturaleza, sin tropiezo y confusión, todavía se presentan gravísimas dificultades, y es tan grande la multitud de detalles, la diversidad de aspectos bajo los cuales deben considerarse todas las operaciones del poder ejecutivo, que la buena fe más pura, el más excesivo amor al bien público, acaso no bastarán para conducirnos á la solución del problema.

Sin embargo, ¿qué importancia real y verdadera no tiene tanto para el príncipe como para toda la sociedad, que la organización no permanezca siempre bajo este as-

pecto en un estado de insuficiencia é imperfeccion!

Si de un lado los principales resortes de una parte tan esencial de una organizacion social se perjudican y chocan entre sí, en vez de cooperar cada cual con una accion distinta al movimiento general de la administracion; si de otro lado cada ministerio en vez de que dar circunscripto y encerrado en una esfera de atribuciones que le sea propia y particular, usurpa y pasa los limites de otros ramos de esta administracion, y todas las atribuciones administrativas lejos de estar clasificadas, coordinadas con regularidad, la misma constitucion las mezcla y confunde, no se puede razonablemente esperar sino desorden y confusion; y de estos dos vicios de organizacion nacerán siempre los abusos, las injusticias y las dilapidaciones.

Por el contrario la significacion, la regularidad, por decirlo así, puramente material, descubriéndolo é ilustrándolo todo, todo lo corrige, todo lo enmienda, y con el tiempo acaba por destruir el mal moral é intencional hasta en sus primeros fundamentos.

En una palabra, si el orden debe existir en alguna parte, seguramente es en esta porcion del gobierno; ningun otro ramo

de la organizacion necesita combinaciones mas justas, una concordancia mas íntima ni un conjunto mas perfecto; la menor rivalidad en sus agentes, la menor oposicion en sus medidas, atacan el sistema general y se oponen á la felicidad pública.

Al extenderse algunas de nuestras constituciones desde 1789, desesperando acaso el legislador de vencer los obstáculos que se le presentaban sobre este punto, se ha contentado con sentar algunas bases incompletas y defectuosas: ha confiado al poder egecutivo el cuidado de acabar su obra siguiendo las miras que sucesivamente le indicarian las circunstancias y las lecciones de la experiencia.

Pero esto no era mas que eludir la dificultad; como el campo no estaba bastante preparado, no han sido menos penosos los ensayos del poder egecutivo; sus tentativas siempre han sido vacilantes y precarias, y las mejoras que en definitiva se han hecho todavía estan muy distantes de tocar á un grado satisfactorio de rectitud y perfeccion: hé aquí lo que nos ha presentado evidente y sensible una exacta y extensa exposicion de los hechos. (V. *Ciencia del publicista*, tom. VIII, pág. 319 y sig.)

Sin embargo, aunque los detalles de la organizacion de algunos de los actuales ministerios presenten todavía una especie de laberinto en el cual el mismo ministro no puede menos de perderse, pero en el que parece quiere encerrarse con el objeto de hacerse menos accesible á la aplicacion del principio de responsabilidad, si se compara el estado de cosas de ahora con el de los tiempos anteriores á 1789, se reconoce que existe una mejora real en esta parte del gobierno.

Antes de esta época estaba la Francia en cierto modo dividida en varios estados gobernados y administrados cada uno de ellos por un sistema de administracion mas ó menos despótico y absoluto en la extension de su esfera particular, y no obstante, sin conjunto, sin concordancia los unos respecto de los otros, sin tener una relacion suficiente á un centro comun: por una contradiccion chocante en un gobierno monárquico de nombre, la unidad, este principio tan útil á la accion del poder egecutivo existia muy imperfectamente y se encontraba contrariada, interrumpida y destruida en veinte parages diferentes.

Por las mudanzas que ha hecho la revo-

cion y particularmente la ley de 27 de abril y 25 de mayo de 1791, este principio de unidad ha recibido, por lo menos en un sentido, una aplicacion mas exacta; mas general y mas útil: se ha reconocido que aun en una república, la accion del ministerio debia ser regular y uniforme desde el centro á todos los puntos de la circunferencia: es un foco cuyos rayos, distintos desde su nacimiento por su propia naturaleza, siempre deben permanecer distintos, prolongándose en todas las direcciones hasta los extremos. Y si de esta manera se encuentran algunos objetos de administracion, que puedan atribuirse exclusivamente á una ú otra de las divisiones ó subdivisiones del ministerio, no debería sacarse por consecuencia que este fuese un obstáculo esencialmente temible, como incompatible con la estabilidad y el buen orden, la prontitud y la fuerza de ejecucion.

Segun toda verosimilitud deben resultar mas ventajas que inconvenientes de esta especie de vigilancia respectiva, que dos ó mas ramos principales ó secundarios de este poder ejecutivo ó de administracion, pueden ejercer el uno con respecto al otro, obrando de común acuerdo, pero cada uno en lo que

le concierne en un mismo punto de territorio ó en sola una especie de establecimiento, como podria por egeemplo hacerlo en un órden de reparticion poco diferente del que ahora existe en Francia, la division ministerial que estubiese encargada de la salubridad pública y generalmente de todas las medidas de sanidad, ó tambien la division que tubiese en sus atribuciones la policia, la conservacion de las buenas costumbres, la instruccion pública, etc., relativamente á la que estuviese encargada de la construccion, conservacion y reparo de los monumentos públicos, de las casas destinadas á la educacion, de las particularmente afectas á los establecimientos de beneficencia y de caridad, á los depósitos de mendigos, hospitales, cárceles, etc.

El estado actual del ministerio en Francia, es pues incontestablemente preferente al que tenia antes de la revolucion : la organizacion, tanto en este punto como en muchos otros, ha dado un gran paso hácia la uniformidad, cosa que es de la mayor importancia para el bienestar y la prosperidad de un pueblo.

Pero bajo este aspecto, y aun relativamente á la distribucion de los ramos ó divisiones

principales del ministerio, todavía no hemos llegado al grado posible y necesario de sencillez y regularidad. Y si se hace una reflexión, se vé claramente, que la clasificación actualmente admitida, no está conforme con la que existe en la naturaleza.

Segun esta clasificación natural que no tratamos de inventarla ni crearla, y si solo reconocerla y adoptarla, solo se pueden admitir tres grandes ministerios, á saber; el del *interior*, el de *relaciones exteriores* ó *negocios extranjeros* y el de *tesoro público*. Estos tres grandes ministerios luego son susceptibles de separarse cada uno de ellos en varias divisiones principales ó subministerios, cuya dirección debe confiarse á subministros ó subsecretarios de estado.

Segun esta clasificación, el ministro del interior tendría bajo su vigilancia inmediata los nombramientos ó propuestas de nombramientos, de suspensiones y revocaciones de los subsecretarios de estado pertenecientes á su ministerio, de los prefectos, suprefectos y alcaldes, el examen y aprobación de sus actos administrativos; las cuestiones relativas á la division y á la estadística del territorio, de la población y en general todas las que no corresponden á las

atribuciones particulares , pertenecientes á cada uno de sus subministerios.

Tambien el ministerio de relaciones exteriores tendria bajo su vigilancia y propuesta directa , los nombramientos , suspensiones y revocaciones de los subsecretarios de estado , dependientes de su ministerio , de los embajadores , ministros plenipotenciarios , enviados , residentes , cónsules y otros agentes diplomáticos del rey cerca de todas las potencias extranjeras.

El ministro del tesoro tendrai los nombramientos de los recibidores generales y particulares , de los pagadores y demas agentes y empleados de este ramo de administracion.

Ministerio del interior.

Los subministerios ó divisiones principales de este ministerio , serán : 1º *el de la religion ó de los cultos* ; 2º *de la instruccion pública* ; 3º *de la justicia* ; 4º *de la agricultura* ; 5º *del comercio é industria* ; 6º *el de los egércitos de tierra* ; 7º *de la marina* ; 8º *de la policia* ; y 9º *de hacienda y contribuciones*.

No detallaremos aquí , como lo hemos hecho en la *Ciencia del publicista* (tom. VIII ,

pág. 416 y sig.) las atribuciones particulares y especiales de cada uno de estos subministerios; nos limitaremos á reproducir algunas observaciones capaces de hacer conocer bien el orden y toda la utilidad de este sistema de organizacion ministerial ¹.

¹ Recordaremos las dos observaciones siguientes:

1.^o En una monarquía y aun en una república, la unidad debe ser siempre la base de la organizacion administrativa, empezando desde la cumbre hasta las últimas ramificaciones; sino se observa este principio, no puede haber fuerza ni conjunto en los gobiernos: en consecuencia, toda administracion ó comision compuesta de varios miembros, comisarios ó administradores iguales en poder, y que reúnan colectivamente atribuciones de una misma naturaleza, es una anomalía, una verdadera equivocacion constitucional cuyos resultados no pueden menos de producir graves inconvenientes.

2.^o En cada ministerio y subministerio la organizacion puede siempre conservar algunos puntos esenciales de conformidad, por lo menos en la existencia de una secretaria general, compuesta de cinco divisiones ú oficinas principales, á saber: la oficina de la *secretaría*, propiamente así llamada, encargada de abrir, examinar y analizar los pliegos que van llegando, registrar y distribuir los negocios, informar al público en términos generales, contestar á los memoriales en que se solicitan audiencias, empleos y socorros, expedir las licencias que se deban conceder á los empleados, y por último tener á su cargo el sello, el registro y el despacho de cartas, papeles, etc.; la oficina de lo *contencioso* encargada de la prosecucion é instruccion

Subministerio de la religion ó de los cultos.

En un pais que admite varias religiones y en el cual es un principio de derecho público escrito y garantizado por la legislacion, la libertad de las opiniones religiosas ; en el cual cada uno por consecuencia debe obtener una igual tolerancia y proteccion para su culto ; cómo podrá concebirse que no exista un centro de administracion único, capaz bajo este aspecto de hacer observar imparcialmente las leyes fundamentales del estado ?

Seguramente que no serán los ministros de uno ú otro de estos cultos que cuidarán de

de todos los asuntos litigiosos ; la oficina de los *archivos*, encargada del depósito, clasificacion, arreglo y conservacion de las leyes, ordenanzas reales, decretos, reglamentos, estatutos, decisiones, circulares ministeriales, etc. relativos al ramo de administracion del subministerio ; la oficina de *cuenta y razon* encargada de los informes y decisiones sobre las materias relativas á las cuentas especiales del subministerio y de sus oficinas, de la vigilancia de los empleados, de llevar los libros y cuentas, de la formacion del presupuesto de gastos anuales, de entradas y pagos hechos al tesoro, de los muebles y todo lo necesario para el servicio de las oficinas, impresiones, gastos interiores, cartas, avisos, despachos de cartas de pago, etc. ; y en fin la oficina de *revision* encargada de todos los proyectos de mejora, relativos al mismo ramo de administracion.

hacer honrar y respetar los demas: no debe esperarse de ellos semejante condescendencia, ni mucho menos pedírsela. De otra parte, este centro de administracion acaso sería uno de los medios mas eficaces de acarrear insensiblemente, y al cabo fijar todas las creencias á lo que hay mas esencial y verdaderamente universal é inmutable en todas las religiones, y conducir las de esta manera con una suave persuasion á unirse y confundirse juntas, para honrar en comun, con súplicas patrióticas y paternales al autor supremo de toda moral y equidad.

Subministerio de la instruccion pública.

Esta otra division principal de la administracion ministerial del interior, no es menos necesaria en un estado, para establecer en él, bajo el aspecto de la educacion é instruccion pública, esta uniformidad de doctrina y de principios tan necesaria para la felicidad individual de los ciudadanos y para la prosperidad general de la sociedad.

No puede obtenerse este resultado de los sistemas que debemos estrañar ver adaptarse en una monarquía; de estas comisiones compuestas de varios miembros iguales en poderes administrativos; de estas universidades

ú otros cuerpos colectivos sin unidad suficiente, sin dependencia gerárquica, constitucional y regular, los cuales, equivocándose los unos extraordinariamente sobre el verdadero objeto de su encargo, se persuaden que su deber es mas bien sufocar y retardar los progresos de las luces, que impulsar el desarrollo de la razon y del juicio humano, y los otros por el contrario no menos distantes de la sabiduría y de la verdad, no se aplican suficientemente á convencer á la juventud de que la verdadera libertad no es enemiga de toda sugeccion, de toda dependencia, y que no puede aquella existir sin subordinacion, sin respeto á la autoridad, y sin obediencia y sumision á las leyes.

Este subministerio es susceptible de admitir dos partes ó direcciones principales y distintas; la direccion de la *enseñanza* ó de las *escuelas*, y la de las *bibliotecas*, *museos*, *instituciones sabias*, *imprensa*, *librería* y *teatros*.

Subministerio de la justicia.

La independencia de organizacion del órden judicial deben asegurar la de la moral y el honor y la dignidad de la magistra-

tura. Sin embargo, es necesario que este subministerio de la justicia dependa del ministerio del interior, y no podrá producir ningun funesto resultado, si en nada se opone á las reglas fundamentales de esta organizacion, segun los principios esenciales del derecho constitucional, y si las atribuciones que le pertenecen y se le han delegado estan estrictamente circunscriptas en sus justos límites.

Subministerio de la agricultura.

Entre otras disposiciones relativas á esta parte de administracion, dependiente tambien del ministerio del interior, el decreto de 4 de julio de 1814 habia restablecido la real sociedad de agricultura en el título y las atribuciones que se la habian conferido en 1788. Disponia que esta sociedad fuese el centro y el vínculo de correspondencia de las varias sociedades de agricultura del reyno, y que el objeto de sus tareas fuese principalmente la mejora de los diversos ramos de la economía rural y doméstica de Francia, etc.

El decreto de 27 de enero de 1819 creó un consejo de agricultura compuesto de diez miembros nombrados por el ministro, bajo la aprobacion del rey, para que diese su pa-

recer sobre las cuestiones de legislacion y administracion, y sobre los proyectos y memorias relativas á la agricultura, para presentar sus miras sobre las mejoras y perfeccion entera que debiesen introducirse en la agricultura, y sobre las recompensas y estímulos que debiesen concederse.

Para llenar la mira que se habia propuesto, *no es menos insuficiente esta segunda institucion que la primera*, y que todas cuantas se han establecido hasta el dia. Segun aquel decreto, es cierto que cada prefecto presenta á la eleccion del ministro un miembro corresponsal del consejo, que tiene derecho de asistir á las sesiones cuando se halla en Paris. Pero ¿cual es el propietario, ó el labrador que puede abandonar amenudo la vigilancia de sus labores domésticas, para venir desde los puntos mas lejanos del reino á asistir en la capital á las deliberaciones de la junta formada cerca del ministerio? Y ademas, ¿qué es este consejo compuesto de diez miembros para todos los departamentos de que se compone un vasto estado, y sobre todo cuando en estos departamentos no hay instituciones constitucionales y regulares que puedan secundar eficazmente sus miras y proyectos de mejora?

En la composición de uno de los tres brazos del poder legislativo es donde, como ya lo hemos visto, deben encontrarse reunidos y constituidos en cuerpo libre é independiente los representantes y mandatarios verdaderos de la propiedad y de la agricultura; y esto, no solo en la capital para todo el reino, sino también en cada departamento, en cada partido y en cada pueblo.

Los miembros que el subministerio de la agricultura llamará á su seno deberán ser hombres especialmente capaces por sus estudios especiales y principales, por experiencias y tareas asiduas, de avanzar los progresos de la ciencia, de concebir procedimientos, juzgar los planes, que examinados y madurados nuevamente en el consejo de estado, podrán en definitiva llegar á ser proyectos de leyes que los tres ramos de la legislatura discutirán y adoptarán con conocimiento de causa, y con esperanza fundada de buen éxito.

Subministerio de la industria y del comercio.

El número de miembros del consejo general de comercio, y el de los del consejo general de las fábricas, ambos establecidos en el ministerio del interior, se había fijado

á sesenta, y la reunion de la Holanda habia aumentado este número de ocho miembros para el consejo general de comercio. Unos y otros debia nombrarlos el ministro del interior tomándolos entre los comerciantes, fabricantes y manufactureros en actividad. Al cabo de cinco años de ejercicio podian obtener el título de consejeros de artes y manufacturas que debia conferírseles por un diploma firmado por el gefe del gobierno. Para que estos consejos pudiesen deliberar tanto en el uno como en el otro, siempre debia haber por lo menos cinco miembros presentes, y en el consejo de artes y manufacturas cada uno de estos cinco miembros debia representar uno de los géneros de industria siguientes, á saber: la calificacion de la seda, la de la lana, la del cáñamo y lino, la del algodón y la de los cueros y pieles.

La reflexion que acabamos de hacer relativamente al consejo de agricultura instituido despues en el mismo ministerio, se reproduce aquí. Esta institucion era insuficiente¹: no podia reemplazar las cámaras representativas,

¹ En 6 de enero de 1824 se ha publicado un decreto para la institucion de un *consejo superior del comercio y de las colonias*.

nacionales y locales del comercio y de la industria, ni conseguir el objeto especial que debia serle peculiar. Los hombres que el sub-ministerio de la industria y del comercio admitirá en su composicion no es necesario que sean comerciantes ni manufactureros para cumplir utilmente sus funciones; y aun vale mas que no pueda distraerles de ellas la vigilancia de las labores é intereses particulares de este género, mientras que sus planes siempre sometidos al examen del consejo de estado, no puedan sancionarse ni convertirse en leyes hasta que se hayan propuesto, discutido y aprobado en las cámaras representativas por los verdaderos mandatarios de la industria y del comercio.

Subministerio de los egércitos.

Cuanto mas se perfecciona la civilizacion, mas se ilustran los pueblos y mas fácil y escrupulosamente se respetan los principios del derecho político y del de gentes ó comun: de dia en dia se van conociendo mas los beneficios y la necesidad de la paz: la guerra ya no es un azote permanente y habitual, sino un desorden casual y pasajero.

Sin embargo, por muy profunda que sea la esperanza que se concibe de ver todavía

mejorarse y fortificarse este estado de cosas, sobre todo si se juzga por el nuevo impulso de las luces y por la mayor perfección de las instituciones, aun cuando esta esperanza se hubiese realizado completamente, todo cuerpo político no tendrá menos necesidad de una organización militar, calculada de manera que asegure en cualquier evento su tranquilidad interior y exterior. La utilidad del precepto, *Si vis pacem, para bellum*, no será menos cierto.

Sin embargo, para la división del subministerio que debe estar especialmente encargado de la dirección y vigilancia de esta organización militar, parece conveniente adoptar una denominación, que se aplique mas bien al estado de paz habitual y permanente que se desea ver realizar, que á un estado de guerra que ya no debe considerarse sino como puramente accidental.

Este subministerio se dividirá en dos partes ó direcciones principales, á saber: la de las guardias nacionales ó *sedentarias*, y la del *ejército de línea ó tropas activas y móviles*.¹

¹ Cuando los ejércitos de línea deban salir del territorio pasarán en parte para la administración, en las atribuciones de uno de los subministerios dependientes del mi-

Subministerio de las flotas y de la marina.

Acabamos de ver que uno de los saludables resultados de la civilizacion es el dirigirse á reducir progresivamente los egércitos movibles de tierra , limitándolos á una justa proporción , con las necesidades de una legitima defensa , arrancar de esta manera

el ministerio de negocios extranjeros , y para el mando y la direccion , bajo las órdenes de un generalísimo ó mayor general.

Tal vez se creerá que puede haber muchas dificultades é inconvenientes en trasportar así una parte importante de administracion de una division del ministerio del interior , á una division del ministerio de relaciones exteriores , aunque esto esté realmente en el órden y sea en cierto modo necesario por la fuerza y la naturaleza de las cosas.

A esta obgecion debe responderse , haciendo desde luego observar que se han hecho y se hacen todavia bastante á menudo en el sistema administrativo trasmutaciones de atribuciones menos naturales , y por consiguiente de mas difícil egecucion.

En segundo lugar es también muy importante observar que la experiencia constantemente ha patentizado la insuficiencia durante la guerra de un solo ministro para la organizacion , el personal , el material , la direccion y el movimiento de los egércitos ; y que ha sido preciso suplir á ella , de una parte , con el nombramiento de un ministro director de la administracion de la guerra encargado especialmente de la administracion , de la contabilidad del servicio de víveres , forrages , remontas , vestuario , acuar-

generaciones enteras de la sanguinaria influencia del espíritu maligno de la guerra, y restituir los vigorosos brazos de la activa juventud de una numerosa población, á su destino natural, á las tareas útiles de la agricultura, la industria y el comercio: por una consecuencia evidente, la misma causa, este beneficio demasiado desconocido, de los pro-

lamiento, leña, convoyes y trasportes, de la vigilancia de los agentes de la administración militar y de los médicos, cirujanos, etc.; y de otra parte, creando un mayor general del ejército, encargado mas especialmente de la dirección y de los movimientos.

Esta última institución adoptada por un hombre cuyos conocimientos en el arte de la guerra es seguramente lo que menos se le contestará, se hace tanto mas necesaria en una monarquía constitucional, en la cual el príncipe reinante no debe mandar personalmente los ejércitos: debe establecerse en tiempo de guerra, pues si los ministros son necesarios en el centro, principalmente entonces, para vigilar y apresurar las levás, la organización, la instrucción de las tropas, la habilitación de equipages, armas, y todo el material de la guerra; para activar los convoyes, los trasportes y expediciones á los diferentes cuerpos, y ademas para dirigir el conjunto de las operaciones militares, la marcha y movimiento de las tropas, es necesario un hombre revestido de un poder activo y bastante extenso que pertenezca al ejército, y que sin entorpecer ni retardar ninguna de las demas operaciones preparatorias, pueda trasportarse rápidamente de una parte á otra y ver las cosas por sí mismo y de cerca.

gresos de las luces, debe conducir por el contrario á extender la preponderancia de las fuerzas navales, y desarrollar su movimiento y actividad.

Pero no debe ser para trasportar á lo lejos la ruina y la devastacion, para ir (como lo hicieron muchas veces bajo el especioso nombre de la religion, unos conquistadores impios, bárbaros y ambiciosos) á perturbar la paz; talar el territorio de las naciones extranjeras, y destruir su independencia; para establecer por la violencia, en los campos arruinados é inundados con la sangre de sus habitantes, unas colonias que son onerosas al estado, cuyo apoyo necesitan y reclaman durante todo el tiempo que su debilidad y la insuficiencia de sus propias fuerzas las constituye dependientes de la metrópoli, y que cuando habrán visto aumentarse sus recursos y su primitivo apoyo cambiarse en una carga pesada, no dejarán de romper unos vínculos que se han trasformado en cadenas intolerables, aunque demasiado débiles para durar mucho tiempo, y sacudirán un yugo humillante, en cuanto sujeta y cautiva, y de otra parte no menos funesto á los opresores que á los oprimidos.

Las miras y la conducta de un pueblo ilas-

trado y vivificado por la antorcha de la razón y de la libertad, no se dirigen pues á semejantes conquistas: debe crearse una marina, tener flotas é imprimirlas un movimiento de fuerza y actividad, prudentemente calculado, para formar en todos los climas y con todos los países del mundo, relaciones amigables y operaciones de cambio y de comercio, libres, y por lo mismo provechosas; para sembrar, hacer florecer, y fructificar en todas partes estos principios de derecho, justicia y honor, que deben serle naturales y propagar de uno á otro hemisferio, la vida, la fecundidad y el bienestar; para defender y proteger en todas partes estos principios, mantener su propia independencia, establecer y conservar con el mismo objeto comunicaciones fáciles y seguras, y en fin para hacer amar y respetar el pabellon nacional, extendido en todos los mares, de uno á otro extremo de la tierra.

Subministerio de la policía.

En un discurso sobre la justicia criminal hace el abogado general Servan, una reflexión de un gran peso, y de cuya sabiduría deberían penetrarse los hombres que gobiernan, particularmente en una monarquía cons-

titucional: «No juzgemos, dice, de la vigilancia del magistrado, por la multiplicidad de sus acciones, pues el orden y la exactitud son una mejor reseña. Un magistrado vigilante no carga la mano, haciendo mas pesado el yugo de las leyes, las sostiene ligeramente y de una manera casi insensible sobre la cerviz del ciudadano; observa mas que obra, y cuanto mas observa, menos necesidad tiene de obrar. Desconfiad de estos hombres públicos, siempre en movimiento y siempre inquietos: lo que otros toman por vigilancia, solo anuncia una alma tímida y miras inciertas; sus ojos siempre vendados, no reciben ninguna imagen clara de tantos objetos ciertos como en ellos se confunden; obran como un niño que ha perdido la luz, y comunican á la causa pública, los vaivenes que reciben de todos lados. Lo repito, esto no es ser vigilante, sino inquieto; nada da mas seguridad que es ver las cosas como ellas son, y nada da menos ocupacion, que el no hacer mas que lo que el útil.»

En general los autores amigos del orden y de la tranquilidad pública han declamado fuertemente contra la existencia del ministerio de la policia general: han creido poder emprender el demostrar no solo sus riesgos

sino tambien su insuficiencia é inutilidad. Y aun muchos de ellos , de opiniones contrarias en varios puntos , han afirmado unánimemente que bajo una constitucion libre, el ministerio de la policia no debe absolutamente existir.

Y en obsequio de la verdad debemos decir, que sobre este particular sus escritos están llenos de reflexiones justísimas y muy fuertes, de cuya lectura puede el hombre de estado sacar mucha utilidad, si realmente le anima el deseo de conseguir el objeto único que debe proponerse , que es el de cooperar á la prosperidad de la cosa pública y á la felicidad de la patria y de la humanidad.

En circunstancias bastante recientes , los ataques contra este ramo de la administracion ministerial se han renovado en Francia con violencia y tenacidad por algunos oradores elocuentes de partidos diametralmente opuestos: de su concordancia tan poco comun, ha resultado que, por lo menos en la apariencia, se ha suprimido el ministro de la policia.

En Inglaterra desde que se abolió el empleo de gran condestable parece que este ministerio tampoco ha existido; el autor del *Sistema social* dice sobre este particular;

que en aquel país los que gobiernan la nación todavía no han podido establecer ninguna seguridad en los caminos, pues los ladrones egercen en ellos sus latrocinios con la mayor libertad. Los Ingleses, añade, temen la policía ó la consideran como instrumento que en manos del soberano puede introducir el despotismo, y prefieren ser robados que confiar al monarca el cuidado de guardarles.

Lo que puede decirse con certeza es, que en efecto, en un estado mal arreglado y mal constituido, esta parte del poder ministerial puede muy bien dirigirse á establecer el despotismo: y una vez establecido este, quizás podrá tener resultados todavía mas funestos, pues entonces el tal poder es desconfiado, inquieto, violento, tiránico y arbitrario, corrompe y provoca aun mas que no vigila ó preserva, protege ó garantiza.

¿Pero cual es la causa de estos malos resultados? Siempre es la que tergiversa y corrompe todas las demas instituciones ó mas bien todas las partes de la excesiva autoridad del poder egecutivo, á saber: la funesta naturaleza del gobierno despótico, de la cual hemos hecho conocer y patentizado los eminentes riesgos é inevitables in-

convenientes. Corrompido en su principio, y corruptor por esencia de los frutos mas saludables, solo recoge y exprime venenos y ponzoñas.

No debe pues inferirse de ello, que en todo estado de cosas, bajo un gobierno monárquico y constitucional en el cual cada institucion, cada parte de la administracion debe estar circunscripta en los límites de su resorte calculado y arreglado, conducido y dirigido en el sentido que debe seguir y para el objeto que debe llenar aquel ramo de administracion, llegará á ser tan perjudicial y producirá iguales resultados. Es una proposicion exagerada y poco reflexionada el afirmar que este ramo de la administracion deba suprimirse enteramente: y de otra parte, seria apurar demasiado la reflexion y la credulidad, el presumirse que pueda en efecto destruirse totalmente: por poco que se pare la atencion, se reconoce por el contrario, que no será infructuoso y fuera de lugar, y que de esto mismo provienen todavía otros graves inconvenientes que importa esencialmente evitar.

Ciertamente, esta division del poder ministerial hasta ahora no ha sido todavía lo que deberia ser. Las atribuciones demasiado

extensas y aun excesivas en un sentido, en otro, siempre han sido invadidas y demasiado limitadas, y esta usurpacion que la han hecho otras partes de la autoridad ministerial, de varias atribuciones esenciales, que por su naturaleza, y segun las reglas del derecho pertenecen propiamente á la que nos ocupa, es evidentemente una de las causas que han hecho poner en duda su utilidad.

El subministerio de la policia general interior deberá, pues, dividirse desde luego en dos partes ó direcciones generales y distintas, á saber: la direccion de *seguridad* ó de *policia* propiamente así llamada, y la direccion de *caminos y carreteras, puentes y calzadas, canales, navegacion interior, minas, minas y canteras, medidas sanitarias, hospitales y cárceles.*

Subministerio de hacienda.

En el estado actual de la organizacion ministerial, en Francia, este ramo de la administracion central parece ser uno de los que ofrecen mas complicacion y confusion. Sin embargo no hay acaso ninguno en el cual fuese mas necesario el orden y la sencillez.

Separándolo del ministerio del tesoro público, se conseguiría en parte este resultado, al cual hay motivos fundados para creer que se llegaría aun mas completamente si se adoptasen algunas de las ideas que hemos patentizado en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tom. VII, pág. 319 y sig.) sobre el modo de percepcion de los impuestos. Por lo menos en cuanto al presente y hasta que un plan mas regular y enteramente concebido en este espíritu de unidad y sencillez se haya puesto en sazón en el consejo de estado, propuesto á las cámaras y convertido en ley, este subministerio puede admitir cinco partes ó direcciones principales, á saber: la direccion de *aguas, bosques y otras haciendas del estado*; la de las *contribuciones directas*; la de las *indirectas*; la *administracion del sello y del registro*, y la de *correos*.

Ministerio de relaciones exteriores.

En cuanto al ministerio de relaciones exteriores ó negocios extrangeros, si las atribuciones naturales de sus diversas partes ó divisiones principales correspondientes á las de que acabamos de hablar para el interior, cualquiera que fuese su extension é impor-

tancia, no se considerasen sin embargo suficientes, y se creyese necesario deber crear otros tantos subministerios, cada uno de los cuales debería encargarse á la vigilancia de un subsecretario de estado, una clasificacion igual siempre podrá servir de base para su organizacion.

No formando de estas partes distintas sino unas simples direcciones ó divisiones confiadas á un jefe que no tuviese el título de subsecretario de estado, el orden que de ello resultaria, seria todavía mucho mas regular que las clasificaciones que han existido hasta aquí en el departamento de negocios extranjeros, en el cual se encuentra el vicio de organizacion que existia desde antes de 1791 para todas las partes del ministerio, á saber: que el reparto de las atribuciones está fundado en él, no sobre la diferencia y la naturaleza particular de cada una de las atribuciones, sino segun una clasificacion cualesquiera de las diversas potencias con las cuales el estado está en relacion.

Este orden de cosas se habia adoptado y ha creido deberse conservar, seguramente para dar menos presa á la publicidad; aunque este sistema de organizacion sea por esto mismo menos á propósito para el estableci-

miento y conservacion del buen orden y de la regularidad.

Ministerio del tesoro.

Por lo que respecta al ministerio del tesoro público, recordaremos que por el decreto de 5 vendimario año 10, se habia reconocido formalmente su absoluta necesidad. Su existencia distinta y la responsabilidad individual del ministro secretario de estado que debe estar encargado de su direccion y vigilancia, será seguramente una poderosa garantía del orden en los caudales públicos, de la exactitud del presupuesto (budget), y de la regularidad en los movimientos de los fondos y en los pagos.

Puede creerse que con este ministerio, no se efectuará ningun pago sino en virtud de las buenas leyes y en conformidad de lo que estas prescriben ; que los fondos se aplicarán exactamente á los obgetos para que se habrán determinado ; que el sistema constitucional de la *especialidad* (consagrado por el artículo 56 de la constitucion de 22 frimario año 8), se observará con la mayor regularidad.

Sin este ministerio, por el contrario, los

presupuestos, los decretos de impuestos, el principio de la responsabilidad ministerial por lo que respecta á la cuenta y razon, no son ni serán nunca otra cosa mas que ilusiones y fraudes: la verificación no solo es imposible, sino que aun cuando se hiciese con la mayor escrupulosidad, siempre seria sin utilidad y eficacia. Debe pues restablecerse, si se desea sinceramente ver mejorarse el estado del tesoro y de la hacienda pública, y llegar á un grado de prosperidad sólido y duradero.

Este ministerio deberá recibir todos los fondos que haya recaudado, tanto el subministerio de hacienda dependiente del ministerio del interior, como el subministerio ó la direccion de hacienda dependiente del ministerio de relaciones exteriores.

Deberá verificar todos los repartos de fondos y todos los pagos en los diversos ramos de la administracion.

Reunirá todos los elementos del presupuesto general y anual, del estado de entradas y salidas, y estará encargado de su formacion y redaccion. El ministro secretario de estado, recibirá por sí mismo, bajo su inspeccion inmediata y directa este trabajo importante.

En lo demas de sus atribuciones admitirá

tres partes ó direcciones principales: la direccion de *monedas*, la de *amortizacion* y la de *entradas y salidas* ó caja general y central.

Por conclusion, consideremos como cierto, que si las partes principales de la administracion ministerial estan distribuidas segun este órden, ó por lo menos en un espiritu semejante de regularidad y justicia, su marcha será mas libre, mas pronta, mas estable y mas favorable á la prosperidad pública, la exactitud y la buena fe serian mas comunes y naturales en ella, obligadas por decirlo así, por la posicion de los administradores, ministros, subministros, empleados y demas agentes del poder egecutivo, sin dejar, sin embargo, de ser en ellos como en cualquier otro ciudadano, un título precioso que les haria acreedores á la estimacion del gefe del estado y de los administrados.

Organizacion de las prefecturas, suprefecturas,
y alcaldias.

1º El gefe supremo del poder egecutivo debe tener agentes ó delegados en las provincias, en cada division y subdivision del territorio nacional: sin esto no hay conjun-

to ni unidad, no hay nervio ni fuerza en la egecucion, ni hay verdadera monarquía. Y lo que acabamos de decir hasta aquí, apoyado del racionio, y de otra parte fortificado con toda la autoridad de la expericacia, prueba claramente cuan grave sería el error de los hombres que con la mira del bien público y de la libertad, se persuadiesen que es posible confiar sin inconveniente las atribuciones de este poder de egecucion, en una porcion del territorio por limitada que sea, en una ciudad ó en un pueblo, á una asamblea deliberante ó un cuerpo cualquiera compuesto de varios miembros.

El gobierno, órgano de *resolucion y accion*, para el egercicio del poder legislativo relativamente á todos los intereses de pura localidad, necesita estar apoyado en las diversas partes del territorio, por instituciones, que como las dos cámaras representativas de la propiedad y de la industria, sean de una naturaleza análoga á la de su constitucion, bajo el primero de sus aspectos cual es la resolucion. (V. mas arriba, pág. 77 y sig.)

Para el egercicio del poder egecutivo, todavia con mucha mas razon necesita el gobierno que en estas mismas divisiones y subdivisiones territoriales y administrativas

le reemplace un móvil de accion de una naturaleza igualmente análoga á la que debe tener su propia constitucion, bajo este otro aspecto, es decir, que este móvil de accion debe en todas partes, tanto en la mas pequeña aldea, como en la capital, estar en mano de un solo hombre.

Los prefectos, suprefectos y alcaldes son pues en el dia en Francia, como es debido, los auxiliares necesarios, los ministros y delegados del rey en los departamentos, partidos y pueblos.

2° El principio que se trata de establecer luego en cuanto á la fijacion del número de estos agentes, prefectos, suprefectos y alcaldes, es una consecuencia inmediata del principio que acaba de reconocerse y segun el cual no puede existir mas que un prefecto en cada departamento, un suprefecto en cada partido y un alcalde en cada pueblo.

La ley del 28 pluvioso año VIII, dice en efecto, que habrá en cada departamento un prefecto, en cada partido un suprefecto, y en las ciudades, villas y otros pueblos cuya poblacion no excediese de dos mil y quinientos habitantes, un alcalde, y un adjunto ó agregado; en aquellas cuya poblacion fuese de dos mil y quinientos á cinco mil habitan-

tes, un alcalde y dos adjuntos; y en las de cinco mil á diez mil, un alcalde, dos adjuntos y un comisario de policía, etc.

Pero los adjuntos y sobre todo los comisarios de policía, no son ni deben ser mas que unos substitutos, unos oficiales súbditos á la autoridad del alcalde; por ello un decreto del consejo de estado con fecha de 2 de pluvioso año 9, decidió que estando presente el alcalde, los adjuntos no tenían entrada en el consejo municipal.

En cuanto á la fijacion del número de consejeros de prefectura, suprefectura y alcaldía, dependiendo este de la naturaleza y de la extension de las atribuciones que le pertenecen, deben estas estar reconocidas y fijadas antes de ocuparse de determinar el número de aquellos.

3º Supuesto que los prefectos, suprefectos y alcaldes son los auxiliares; ministros ó delegados del rey en los departamentos, partidos y pueblos, el derecho de nombrarlos pertenece al rey; y si este derecho está reconocido y no sufre la menor dificultad por lo que respecta á los suprefectos y prefectos; cómo podría presentar ninguna fundada relativamente á los alcaldes que estan colocados á un grado inferior en la línea de los agen-

tes del poder egecutivo ó de la administracion?

Así pues , aunque muy amenudo haya querido pretenderse que los alcaldes debian ser electivos, hemos visto (*Ciencia del publicista*, tom. VIII, pág. 551 y sig.) remontando hasta el reinado de Luis VII, que siempre se ha acabado por volver mas ó menos , segun el tiempo y las circunstancias á la observancia del principio.

Segun los decretos de 19 floreal año 8, 18 floreal año 10, y 5 germinal año 11, su nombramiento en los pueblos de mas de seis mil habitantes se delegó á los prefectos.

En cuanto al nombramiento de los consejeros de prefectura, la ley de 28 pluvioso, año 8, la atribuiria al gefe del gobierno; pero tambien podria delegarse sin inconveniente, bien así como la facultad de nombrar los consejeros de suprefectura y alcaldía á los prefectos y suprefectos, mientras que el derecho de eleccion de los ciudadanos, se respetase en su verdadera y justa aplicacion, es decir, por la eleccion y la designacion de los mandatarios y representantes de la propiedad y de la industria, no solo en las cámaras nacionales, sino tambien en las departamentales, cantonales y municipales.

Por lo demas, que el derecho al nombramiento de los consejeros de prefectura, subprefectura y alcaldía, los retenga y ejerza directamente el jefe del poder ejecutivo, ó que trasmita y delegue su ejercicio, no es menos cierto que la sabiduría del legislador y el pacto constitucional, pueden y deben sujetarlo á ciertas condiciones determinadas, como por ejemplo, la de la edad y la de la observancia de un sistema gradual y progresivo de ascenso.

Estos funcionarios deben tambien estar obligados á fijar su residencia en la cabeza de partido de su administracion, como dispone la antigua y nueva legislacion.

4º La acumulacion de los empleos prohibida varias veces, tanto por las leyes antiguas, como por las modernas, no es útil en efecto en ninguna parte ; no existe sino en los gobiernos imperfectos y en los despóticos ó que estan próximos á serlo y que creen ya su autoridad bastante absoluta para quitarse la mascarilla y sacudir toda consideracion. ;Pero qué contraria es principalmente á la naturaleza de las funciones de prefecto, suprefecto y alcalde !

¿Cómo en un buen orden, en un sistema constitucional regular puede tolerarse la acu-

mulacion de estas funciones con las de los mandatarios ó representantes de la propiedad y de la industria, en las cámaras? ¿Hay acaso algo mas chocante que ver alcaldes, suprefectos y prefectos, abandonar durante una gran parte del año, la vigilancia de los detalles de su administracion, para discutir y censurar públicamente en las cámaras provinciales y municipales sus propias resoluciones, ó en las cámaras nacionales la conducta y los actos del ministerio, cuyos súbditos son, y de quienes depende su revocacion?

¿Un legislador perspicaz podrá presumir que estos agentes subordinados harán este examen con una plena libertad de conciencia, ó no debe considerar como indudable, que contra su propio parecer, su opinion se resentiria de la influencia de la posicion falsa y subyugada en que las consideraciones de su empleo les tiene constituidos?

Ademas la obligacion de la residencia que acabamos de reconocer en principio consagrada por la legislacion, bastaria por sí sola para patentizar la evidencia de la incompatibilidad, por lo menos en las cámaras nacionales. En efecto, si la residencia de un prefecto en su departamento, está prescrita como

un deber, es porque se considera como una condicion necesaria para el egercicio de sus funciones.

¿ Acaso dirán que en ciertos casos, y cuando un prefecto está llamado á egercer funciones de diferente naturaleza, pero siempre de orden público, un secretario general ó un miembro del consejo de prefectura podria cumplir los deberes de prefecto, con tanta exactitud como él mismo? Si así fuese se responderia con toda razon, que los empleos de prefecto no tienen obgeto y que por lo mismo deberian desde luego suprimirse.

Luego debe necesariamente convenirse que todavía en esto hay desórden y confusion, y siempre que hay desórden en la organizacion, es imposible que las cosas marchen de una manera regular. El piloto mas activo y vigilante, nunca estará cierto ni tendrá la menor seguridad de conducir su buque al puerto deseado, cuando los remadores ó marineros, el timon, las velas y los palos no estan cada uno en el lugar que le corresponde: el mas habil conductor, nunca alcanzará el obgeto de su carrera, cuando el carro está roto ó las ruedas sin fuerza ni apoyo.

Si de la naturaleza de las funciones de prefecto, suprefecto, alcalde, consejero de pre-

fectura y de alcaldía, resulta la incompatibilidad de estas funciones, con todas las demas funciones públicas; si la dignidad de estos puestos esenciales de administracion no permite que los hombres que los ocupan se dediquen á especulaciones comerciales ó lucrativas, de cualquier naturaleza que sean, desde luego es evidente que á la importancia de estas funciones, debe acompañarle un emolumento proporcionado, pues todo trabajo merece un salario ó recompensa.

Los prefectos, suprefectos y alcaldes, los consejeros de prefectura, suprefectura y alcaldía, son ciertamente los agentes especiales del gefe del poder egecutivo ¿pero en qué interes? Seguramente que no es el suyo personal y exclusivo, y lo mismo sucede en lo que concierne los consejeros de estado y los ministros, sino para la utilidad pública y comun, para el bien y la prosperidad del estado en general; luego este mismo estado que sirve, y al cual son necesarios é indispensables, es el que debe sobrellevar el gasto de los sueldos que es justo concederles.

Los prefectos, suprefectos y aun los consejeros de prefectura desde su creacion se han pagado de los fondos del tesoro, pero las funciones de alcalde, de siempre han sido

gratuitas ¿y por qué? ¿Puede darse una razón bien fundada y equitativa?

Antes de la revolución los oficiales públicos que egercian estas funciones ú otras análogas con el título de alcaldes, regidores, prevostes, etc., disfrutaban varias utilidades, sueldos de villa y otros derechos, exenciones, privilegios y prerogativas. Seguramente semejantes derechos y privilegios debian suprimirse y no se restablecerán, ¿pero no podrian compensarse con un sueldo moderado, justamente debido por sus ocupaciones activas y asiduas que deben ser exclusivas para cumplirlas exactamente? ¿No es este el único medio que puede el legislador emplear eficazmente, para que el funcionario investido de esta autoridad, considere siempre el cumplimiento de los deberes que le conciernen, como una obligación estricta y necesaria, y no mire su empleo como un simple título honorífico que le es debido, sin sugetarle á ningun deber para con sus administrados?

Ninguna ley ha limitado nunca la duracion de las funciones de prefecto y suprefecto; y por el contrario, varias disposiciones legislativas han fijado un término mas ó menos corto para las de alcalde. ¿A qué fin, pues, esta diferencia? ¿Por qué motivo razonable y

fundado los alcaldes y adjuntos deberán nombrarse de nuevo ó cambiarse frecuentemente, al paso que la duracion de las funciones de prefecto y suprefecto no tendria mas límites que los que quiera imponer la voluntad del gefe del poder egecutivo? Podrá decirse que es porque las funciones de alcalde, como son enteramente gratuitas, son por consiguiente onerosas al que las egerce; pero este motivo se desvanece si se señala un situado conveniente.

Lo que hemos dicho precedentemente (tom. I, pág. 21, y en este pág. 62) todavía puede recibir aquí su aplicacion en un sentido. Ningun empleo debe ser hereditario ni venal; pues por el contrario todos deben merecerse por el talento y la virtud, y concederse los unos por la confianza del pueblo, y los otros por la del principe. Pero la estabilidad, tan necesaria para la prosperidad de los estados, no quiere que la duracion de los empleos, cualesquiera que sean, esté en tal manera sujeta y limitada, que los hombres que los egercen apenas tengan el tiempo suficiente para adquirir la instruccion y conocimientos de las cosas y del terreno que necesitan para administrar bien, conocimientos que solo se adquieren con la práctica.

Los prefectos , suprefectos y alcaldes , como son los delegados del príncipe en los departamentos , partidos y pueblos , pertenece á este el derecho de nombrarlos ; y por la misma razon no puede contestársele el de revocarlos.

Sin embargo obrará con mucha prudencia en el interes de las localidades , de la causa pública y en el suyo propio , si no hace uso de este último derecho , sino con mucha circunspeccion , y solo por causas graves , directas y personales.

Esta circunspeccion es un medio de sentar y dar solidez al gobierno. Si por consecuencia de la mudanza de un ministro se destituyen veinte ó treinta prefectos y cincuenta ó sesenta suprefectos y alcaldes cuando quizás todos cumplen con su deber , es seguramente abrir otras tantas puertas al descontento y al desórden sin ninguna necesidad real , y llamar sobre todos los puntos del territorio el recuerdo y el riesgo de las revoluciones.

El legislador debe tambien saber distinguir en todas las cosas lo que por su naturaleza puede y debe estar arreglado por la ley fundamental y constitucional del estado , y lo que debe abandonarse al libre arbitrio y á

la voluntad plena y entera del rey: y usando así de este discernimiento, reconocerá que si esta ley puede comprender alguna disposición relativa á la duracion de las funciones de prefecto, suprefecto y alcalde, de consejero de prefectura, suprefectura y alcaldía, sin introducirse en el derecho ó prerrogativa real, solo será limitándose á dar á estas funciones, bien así como á las de consejero de estado y de ministro, el término que la naturaleza y la edad prescriben habitualmente á cualquier clase de tareas físicas é intelectuales. (V. mas arriba pág. 63.)

5º Hemos demostrado (*Ciencia del publicista*, tom. VIII, pág. 585 y sig.) la jurisprudencia actual relativa á la responsabilidad de los prefectos, suprefectos, alcaldes ú otros agentes secundarios del poder egecutivo: á esta jurisprudencia apoyada en una legislación mas ó menos fija, debe oponerse aquí la autoridad siempre victoriosa de la primera de todas las leyes, cual es la razon, base universal é inmutable del derecho y de sus principios; y no podemos menos de repetirlo, todo administrador, todo agente del poder egecutivo desde el ministro hasta el último de sus agentes, debe ser responsable. Esta responsabilidad es una consecuen-

cia forzosa de la naturaleza de tales funciones; y el orden, la paz y la prosperidad pública dependen de su exacta observancia.

Que unos tribunales desinteresados é imparciales tengan precision de fallar, que todo pleiteante temerario cuyas quejas se juzguen mal fundadas, sea condenado al resarcimiento de daños y perjuicios, y no podrá razonablemente presumirse que se encuentren muchos que esten dispuestos, contra sus propios intereses á promover malas dificultades y absurdas pretensiones contra los depositarios de la autoridad administrativa. Además ninguna presuncion por fuerte que sea, no puede tener bastante peso para motivar la infraccion de un principio sin cuya observancia no hay justicia ni garantía asegurada para la seguridad, libertad, y la propiedad de los ciudadanos. ¿Y de qué sirve reconocer un principio si al mismo tiempo se elude su aplicacion? Esta táctica, inconstitucional y fraudulenta ya no puede alucinar á nadie.

Sin embargo es á un mismo tiempo consagrar el principio y eludir la aplicacion el sujetar (como lo han hecho entre otros la constitucion del 22 frimario año 8, y el senado consulto de 28 floreal año 12) á

una autorizacion del consejo de estado, ó á cualquier otra autoridad egecutiva de un grado superior al rango que ocupa el funcionario inculpado, las quejas y diligencias que quieren seguirse contra los prefectos, suprefectos, alcaldes y otros agentes de la egecucion ó de la administracion por hechos relativos á sus funciones.

Si uno de ellos citado directamente ante el poder judicial constitucional, legítimo y regular, justifica órdenes superiores, deberá ser absuelto y libre de la acusacion, cuyo peso solo podrá recaer contra el agente del grado superior de quien dimanará la orden, pero el acceso del santuario de la justicia nunca debe estar impedido ú obstruido por el hombre poderoso que tiene interes á privar el debil y oprimido de la proteccion que viene á reclamar ante aquella.

Entre otras muchísimas autoridades que podriamos citar aquí en apoyo del principio, decia Mirabeau : « Una nacion nunca será libre si toda la gerarquía social (egecutiva) no está comprometida en la responsabilidad, exceptuando solamente el gefe, porque la inviolabilidad del príncipe es necesaria á la paz pública... Se debe sancionar esta máxima si se quiere ser libre... Resignaos á ser

esclavos ó declarad la responsabilidad, exceptuando solamente el gefe. . . Nunca sereis sino unos esclavos, si todos, desde el primer ministro hasta el último esbirro, no son responsables. . . Lo repito, toda la gerarquía (ejecutiva) debe ser responsable, ó bien siempre encontrará el medio de hacer impune todo atentado.»

Los consejeros de prefectura, de suprefectura y de alcaldía, bien así como los consejeros de estado, en razon de la naturaleza de sus funciones, no se hallan en el caso de esta responsabilidad.

Atribuciones de los prefectos y de los consejos de prefectura, de suprefectura y de alcaldía.

I. Distingcion de estas atribuciones.

Ahora se conoce la distingcion esencial que es importante hacer entre las atribuciones del consejo de estado y las del ministerio, y la diferencia que de ello debe resultar en el modo de la organizacion de uno y otro.

El consejo de estado participando á la deliberacion, como lo indica su de nominacion, debe obrar colectivamente; la unidad, principio motor de la ejecucion, debe encontrarse

esclavos ó declarad la responsabilidad, exceptuando solamente el gefe. . . Nunca sereis sino unos esclavos, si todos, desde el primer ministro hasta el último esbirro, no son responsables. . . Lo repito, toda la gerarquía (ejecutiva) debe ser responsable, ó bien siempre encontrará el medio de hacer impune todo atentado.»

Los consejeros de prefectura, de suprefectura y de alcaldía, bien así como los consejeros de estado, en razon de la naturaleza de sus funciones, no se hallan en el caso de esta responsabilidad.

Atribuciones de los prefectos y de los consejos de prefectura, de suprefectura y de alcaldía.

I. Distingcion de estas atribuciones.

Ahora se conoce la distingcion esencial que es importante hacer entre las atribuciones del consejo de estado y las del ministerio, y la diferencia que de ello debe resultar en el modo de la organizacion de uno y otro.

El consejo de estado participando á la deliberacion, como lo indica su de nominacion, debe obrar colectivamente; la unidad, principio motor de la ejecucion, debe encontrarse

principalmente en la organizacion del ministerio. (V. mas arriba pág. 184.) La misma distincion debe existir entre las atribuciones de los prefectos, suprefectos y alcaldes y las de los consejos de prefectura, suprefectura y alcaldía; y deben sacarse las mismas consecuencias en cuanto á la diferencia del modo de organizacion que es peculiar á cada una de estas dos instituciones: á la una le pertenecé la unidad y la egeecucion, y á la otra el consejo y la deliberacion.

Desde luego hablaremos de las atribuciones de los prefectos, suprefectos y alcaldes, y seguidamente de las de los consejos de prefectura, de suprefectura y de alcaldía, porque en efecto, siendo estos consejos junto á los prefectos, suprefectos y alcaldes, en cierto modo lo mismo que el consejo de estado junto al rey, los prefectos, suprefectos y alcaldes, delegados y ministros del rey en los departamentos, partidos y pueblos, son los que se presentan naturalmente en primera línea, y los consejos en segunda.

II. Atribuciones de los prefectos, suprefectos y alcaldes.

Puede decirse que las funciones de los prefectos, suprefectos y alcaldes, todas de una misma naturaleza aunque en grados di-

ferentes de la línea gerárquica, deben comprender en sí tres especies ó clases de atribuciones: las que se aplican al egercicio del poder legislativo *local* que deben egercer en union con las cámaras departamentales, cantonales y comunales de que hemos hablado mas arriba (v. t. II, pág. 87; y *Ciencia del publicista*, t. VII, pág. 254 y sig.); las atribuciones que tienen relacion exclusivamente á la egecucion de las resoluciones legislativas tomadas por ellos en union con los mandatarios y representantes de la propiedad y de la industria en estas cámaras provinciales y municipales por cada departamento, partido y pueblo: estas atribuciones siendo una consecuencia de las primeras, no necesitan estar mas particularmente determinadas (algunas de ellas confundíndose de otra parte con las que siguen); en fin, las atribuciones que les pertenecen por ser los ministros del gefe del poder egecutivo en los departamentos, partidos y pueblos, y por la clasificacion de las cuales debe seguirse el órden precedentemente admitido para el reparto de las atribuciones ministeriales, pues que son una emanacion perfectamente análoga é idéntica de estas, en las diferentes divisiones y subdivisiones del territorio y de la administracion.

En la segunda parte de la *Ciencia del p^ublicista* se encuentran tambien reunidos bajo los diversos puntos de vista que presenta esta clasificacion los numerosos fragmentos de la legislacion en Francia, y por ahí puede reconocerse hasta que punto ya estan en concordancia con las verdaderas atribuciones de derecho. Aquí nos limitaremos á recordar el resumen compendioso de estas atribuciones.

Cultos y religion.

Los prefectos, suprefectos y alcaldes deben vigilar especialmente, en la extension de sus jurisdicciones respectivas, á que todos los cultos admitidos por las leyes del estado sean respetados y puedan egercerse con la mayor libertad. Deben concederles á todos una igual, plena y entera proteccion, etc. *

Instruccion pública.

Deben emplear todos sus esfuerzos á fomentar la instruccion pública, aplicándose á darla una buena direccion, tomando por base el conocimiento de los principios inmutables y universales de la razon, de la

* Véase tom. I, pág. 23.

moral y del derecho. Si en todas partes esta instruccion fuese lo que debe ser, nunca seria perjudicial; pues por el contrario seria muy útil y saludable, tanto en las últimas como en las primeras clases de la sociedad.

Estado civil, funciones y formalidades judiciales.

A los alcaldes pertenece especialmente la formacion de los actos del estado civil de los ciudadanos, los nacimientos, matrimonios y fallecimientos, la conduccion de los registros cívicos y de los estados de la poblacion, etc.

Agricultura.

Bajo el punto de vista de la agricultura este ramo importante de la administracion, la vigilancia de los prefectos, suprefectos y alcaldes puede muy particularmente influir eficazmente á la prosperidad de los departamentos, partidos y pueblos. Deben dedicarse á hacer adoptar y propagar en estas diversas partes del territorio los descubrimientos útiles, las operaciones cuya economía, sencillez y ventajas se habrán reconocido y acreditado, ya sea por los desvelos del ministerio ó de cualquier otra manera;

¹ Véase tom. I, pág. 23, 199, 227 y sig.

recoger las observaciones que se les habrán comunicado ó que habrán estado en el caso de hacer por sí mismos, y transmitir los resultados al gobierno.

Deben tambien facilitar especialmente los desagües y desmontes, la aclimatacion de las plantas exóticas, la plantacion de árboles en los caminos, la siembra de los prados artificiales, la multiplicacion de los ganados y la mejora de las razas, la abertura de canales de riego y la libre circulacion de los granos, á proteger las cosechas, hacer publicar los bandos de vendimias, tomar las medidas de precaucion que sean necesarias para hacer limpiar los árboles de la oruga, para la espigadura, la corta del rastrojo, hacer rastrillar y rebuscar las viñas, los ganados trashumantes y el egercicio del derecho de caza, vigilar los mercados, la formacion de los asientos, de los precios en los mercados, la verificacion de los pesos y medidas, la egecucion de los reglamentos de panaderías y carnicerías, la distribucion de indemnidades, socorros, recompensas y fomentos, etc.

Industria y comercio.

La vigilancia de los prefectos, suprefectos y alcaldes, no es menos necesaria por lo que respecta á este otro ramo de administracion en todas las partes del territorio. Deben así mismo aplicarse á facilitar la adopcion de las operaciones nuevamente descubiertas y cuya utilidad está reconocida; transmitir al ministerio todas las observaciones que habrán hecho y recogido sobre este particular y todas las instrucciones que se les pidan; deben contribuir á mantener la policia, el buen orden y la tranquilidad en las manufacturas, fábricas y talleres de jornaleros; hacer egecutar las leyes, ordenanzas y reglamentos sobre la libre circulacion de las materias primeras ó de los géneros fabricados; vigilar las ferias y mercados, la venta de las materias de oro y plata, bien así como la distribucion de las indemnidades, socorros, fomentos y recompensas en este otro ramo de administracion, etc.

Alistamiento y organizacion de los egércitos de tierra.

Las atribuciones de los prefectos, suprefectos y alcaldes, no son ajenas á las que

tienen relacion con las dos direcciones dependientes del subministerio de los egércitos de tierra en el interior.

Deben ocuparse muy especialmente del empadronamiento y de la inscripcion exacta en las matrículas relativas al mismo, de todos los hombres en estado de servicio en la milicia nacional y sedentaria, llenando ademas las condiciones exigidas para obtener su admision. Deben seguir correspondencia con las autoridades superiores y con los comandantes de las legiones, relativamente á los detalles de la administracion, al equipo y armamento, al aseo, instruccion, distribucion de recompensas y el órden y reparto del servicio.

Su cooperacion es asimismo esencial bajo varios aspectos, en lo que concierne al egército de línea, por ejemplo, para el alistamiento y la recepcion de las reclutas voluntarias; para el despacho de las hojas de ruta, el acuartelamiento, los alojamientos, los víveres, forrages y demas subministros de las tropas que estan en marcha; para los trasportes y los carros, etapas, posadas y carcelages; para la indagacion de las familias y parientes de los militares difuntos, y demas documentos que deben trasmitirse al

ministerio , para las filiaciones , la egeecion de las sentencias, la policia de los prisioneros de guerra , etc.

Armadas navales , flotas , y marina.

Tampoco sus atribuciones son ajenas de lo que concierne al alistamiento de las armadas navales y la administracion de la marina , y con mayor particularidad en los departamentos maritimos.

Deben facilitar en todas partes las averiguaciones , y suministrar los informes que sean utiles á los inspectores , celadores de montes para las marcas , cortes , laboreos y trasporte de las maderas de construccion , para las demas partes del material , el servicio de los víveres y demas suministros , la inspeccion de las manufacturas y talleres , el trasporte de la artillería , los carros , etc.

Deben ademas vigilar , en los departamentos maritimos , la conservacion y reparo de las fortificaciones y diques , los destrozos de buques naufragados y varados ; formar sumarios para acreditar los efectos y géneros sacados , recogerlos y hacerlos custodiar con esmero , tomar todas las medidas y medios de conservacion , suministrar sobre este

particular todas las noticias, y dar toda la publicidad conveniente, etc.

Policia.

En todas partes en que hay agentes especiales ó comisarios de policia proporcionalmente á la extension del territorio y de la poblacion, estos siempre deben obrar bajo la vigilancia y dependencia de los prefectos, suprefectos y alcaldes (véase mas arriba, pág. 236); y en los parages en que no se juzguen necesarios estos agentes especiales, sus atribuciones pertenecen directamente á los prefectos, suprefectos y alcaldes, y estos deben egercerlas.

En consecuencia todas las medidas de administracion relativas á la seguridad y policia de los campos, de los caminos y de las poblaciones, les conciernen especialmente bien así como las que se dirigen á la egecucion de las leyes y reglamentos sobre los pasaportes, los permisos de porte de armas, la prohibicion de algunas de ellas, la represion de la holgazanería, y los socorros á los indigentes; la vigilancia de los depósitos y talleres llamados de mendicidad, de los hospicios y hospitales, de las casas de

caridad y beneficencia, de las de reclusion y detencion, y de las cárceles, etc.

Todas las medidas que se dirigen á la egecucion de las resoluciones legislativas tanto nacionales como locales, sobre la abertura, fabricacion y conservacion de los caminos y carreteras de todas clases, su alineamiento y direccion, las adquisiciones, ventas y demoliciones por motivos de pública utilidad, la construccion ó reparacion de las casas de villa, hospicios, cárceles, mercados, carnicerías, puertos, puentes y calzadas, esclusas, presas, barcas, canales, faros, linternas y otros monumentos y establecimientos públicos, como que tienen relacion al otro ramo de policia que concierne la inspeccion de puentes y caminos, tambien son de la competencia de los prefectos, suprefectos y alcaldes, como igualmente la direccion y vigilancia de todas estas obras, la de las minas y canteras, de la pólvora y salitre, de las fábricas é ingenios, hornos de vidrio, de cal y otros obradores que pueden amenazar incendios ó inundaciones, y de todos los establecimientos insalubres ó incómodos¹ etc.; las aguas termales, la propagacion

¹ Se hallará su nomenclatura en la *Ciencia del publicista*, tom. IX, pág. 283 y sig. en la nota.

de la vacuna y otros descubrimientos útiles á la humanidad, bajo el aspecto de la salud pública; no menos que la policía de los hospitales y cárceles, la vigilancia sobre la venta de los comestibles y caldos, y de los medicamentos y sustancias venenosas, sobre los médicos, cirujanos y comadres; las visitas particulares, oportunas para precaver los incendios, las de los hornos y chimeneas, los socorros á los asfixiados y ahogados, la policía de los cementerios y entierros, la destruccion de los animales dañinos, de los perros errantes y vagabundos, las disposiciones para recoger y enterrar los que se encuentran muertos y abandonados en las calles públicas, y todas las demas medidas sanitarias ó de orden de policía y seguridad.

Hacienda pública.

Si se tomasen en consideracion y convirtiesen en leyes algunas de las ideas expuestas en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (entre otras tom. VII, pág. 319 y sig.) relativamente al establecimiento y perfeccion de una contribucion única y en parte voluntaria ¡de cuanta utilidad seria entonces el ministerio de los prefectos, su-

prefectos y alcaldes! ¡ Cuanta sencillez, economía y prontitud podria introducirse con su mediacion, en la marcha y movimiento de este ramo de administracion, en el dia tan complicada y onerosa!

Con este sistema podria tener lugar la aplicacion directa de una parte de las rentas públicas á los gastos locales, y entregar los fondos excedentes al tesoro, sin que fuese necesario valerse de ningun giro de capitales; operacion siempre lenta, insuficiente y dispendiosa.

Pero en el actual estado de la organizacion ministerial y administrativa en Francia, las atribuciones de los prefectos, suprefectos y alcaldes estan en relacion con las atribuciones de las tres primeras direcciones que deben depender del subministerio de hacienda, perteneciente al ministerio del interior. (V. mas arriba pág. 211 y 229.)

De esta manera, bajo estos tres aspectos, estas atribuciones pueden especificarse como sigue: *Patrimonio, aguas y bosques, salinas, etc.* Vigilancia de los guardas, agentes empleados de este ramo de administracion, recepcion de sus declaraciones, formacion y verificacion de los expedientes, y en general medidas administrativas y correspondencia

relativa á la conservacion, direccion y administracion del patrimonio y todos los establecimientos que pueden dar una renta al estado y á los pueblos, arrendamientos, locaciones, particularmente las de las plazas ó alhóndigas, ferias ó mercados, en los soportales, rios, puertos, paseos públicos etc., particiones, ventas, derechos de uso y de servidumbre, activas ó pasivas, arbitrios, percepcion, vigilancia de los derechos de peage, medicion y aforamiento; maravedises adicionales, empleo de rentas y otros recursos de los pueblos, pago de rentas, etc.: *contribuciones directas*: examen y discusion en los consejos de prefectura, suprefectura y alcaldía de los estados ó padrones de reparto de las peticiones de descuento ó descargo de gravámenes, la prosecucion y egecucion de los fallos de estos consejos, los avisos que se deben dar sobre todas estas diversas reclamaciones, etc. *Contribuciones indirectas*: publicacion de los avisos de las autoridades superiores; vigilancia de los comisionados, recepcion de sus declaraciones, formacion ó verificacion de los expedientes, y en general todas las medidas administrativas, correspondencia é informes relativos á este ramo de administracion, etc.

En los bosquejos de la legislacion que he-

mos unido á esta enumeracion de las funciones administrativas, en la segunda parte de la *Ciencia del publicista* (tom. IX, pág. 26 y sig.), hemos citado decretos antiguos, declaraciones, reglamentos, decisiones, etc.; no deberia inducirse de ello, que en nuestra opinion los prefectos, suprefectos y alcaldes, ni tampoco los ministros ó el mismo rey, tubiesen derecho de volver á poner en vigor todas las disposiciones indistintamente.

Algunas de estas son directamente opuestas á las bases, principios y disposiciones mas formales de las nuevas resoluciones emanadas del poder legislativo. Aquellas han sido tácita ó expresamente abrogadas, y es evidente que ningun agente del poder egecutivo, en cualquier grado ó línea gerárquica que se halle colocado, tiene facultades para verificarlas de nuevo; pues entonces él solo seria legislador ó aun mas poderoso que el legislador, puesto que podria paralizar, desnaturalizar y anonadar gradualmente la legislacion.

De estas mismas disposiciones contenidas en los antiguos decretos, declaraciones, etc., algunas de ellas por el contrario, lejos de oponerse á las leyes, estan en armonía con sus principios; son un medio eficaz de asegurar su egecucion y pueden legítimamente

y sin violar en ningun modo la ley , admitir su entera aplicacion, y si su antigüedad fuese tal, que pudiese presumirse que los ciudadanos no lo conociesen suficientemente , los gobernadores, ministros, prefectos y aun los alcaldes cumplirian un deber muy esencial publicándolos nuevamente.

Pero esta distincion exige alguna sagacidad y sobre todo una gran dosis de buena fe de parte de la administracion; y por lo mismo no dejaria de ser muy útil que el publicista y el legislador facilitasen su investigacion y simplificasen el exámen. A este último no le es imposible verificarlo por medio de una ley que fijase y clasificase sus principales puntos, cuyos elementos seria muy útil que el publicista empezase á reunirlos.

III. Atribuciones de los consejos de prefectura, suprefectura y alcaldia.

Hemos visto que las atribuciones del consejo de estado son de tal naturaleza , que para que sean distribuidas y egercidas de una manera conveniente, es muy importante que este consejo esté dividido en tres secciones ó comisiones distintas , á saber: comision de legislacion, comision de decretos y

reglamentos de pura egecucion, y comision de lo contencioso administrativo. Hemos visto que las atribuciones de los consejos de prefectura, suprefectura y alcaldía, son de la misma naturaleza que las del consejo de estado aunque en grados inferiores. La misma base de organizacion debe pues presentarse en la distribucion de estas atribuciones : y á este fin los consejos de prefectura, suprefectura y alcaldía, deben tambien dividirse en tres secciones, comisiones ú oficinas, á saber : comision de *legislacion local*, comision de *reglamento de egecucion* y comision de lo *contencioso administrativo*.

Comision legislativa.

Debe estar especialmente encargada de la concepcion y redaccion de las resoluciones *locales* : de su presentacion y discusion en las cámaras departamentales, cantonales y comunales ; como por egeemplo cuando se trata de la construccion de un camino, de un canal, de un puente ó de un edificio público cualquiera que sea, cuyo gasto deba ser á cargo del departamento, partido, ó pueblo, y que por consiguiente los representantes de la propiedad y de la industria deben naturalmente decidirlo. (V. pág. 87.)

Comision de decretos y reglamentos de egecion.

La designacion de esta comision basta para dar á conocer el círculo de sus atribuciones especiales. La egecion de toda resolución legislativa sea general ó local, pide un trabajo, una correspondencia activa, decisiones, decretos ó reglamentos ulteriores, y en estos límites de esta parte de administracion bastante importante, es donde la comision de que hablamos debe concentrarse; como por ejemplo, cuando se trate de verificar el reparto de las contribuciones, de arreglar la division del corte de los bosques, etc.

Comision de lo contencioso administrativo.

Algunas veces se suscitan dificultades entre los diversos agentes de la autoridad egecutiva, relativamente al egercicio y á la extension respectiva de sus facultades; á la comision de lo contencioso administrativo en el consejo de estado pertenece exclusivamente el derecho de estatuir sobre las contestaciones de esta naturaleza ya sea entre los ministros, ó bien entre los prefectos mediante la comunicacion que de ello le pa-

san los ministros. Por analogía y por los mismos motivos la comision de lo contencioso en los consejos de prefectura, suprefectura y alcaldía estatuirá sobre las contestaciones de la misma especie entre los suprefectos, alcaldes y adjuntos, comisarios de policía, los comisionados de la administracion de las contribuciones directas é indirectas, los guardas campestres y demas empleados subalternos.

Tambien podrá conceder las autorizaciones necesarias, no para que un tercero sostenga y reclame sus derechos contra los departamentos, partidos ó pueblos, lo que de la manera que algunas veces ha parecido entenderse (*V. Ciencia del publicista*, t. IX, pág. 449 y sig., en la nota) puede considerarse como un verdadero absurdo; sino para que los departamentos, partidos ó pueblos puedan intentar su accion en justicia con la mira y para la conservacion de sus intereses, ya sea entre ellos ó bien entre particulares.

Quizás se encontrará que en razon de la poblacion actual en un crecido número de lugares pequeños, este sistema de organizacion que exige aun para cada uno de estos pueblecillos por lo menos tres empleados

con sueldo, independientemente del alcalde, acarrearía los inconvenientes de un nuevo gasto y los de una especie de superabundancia de empleados; pero esta objecion tiene muchas contestaciones.

Desde luego la poblacion tiende evidentemente á aumentarse; en el estado de paz que se debe desear verse mantener mucho tiempo y que algun dia será el estado habitual de los pueblos, este acrecentamiento es rápido como de algunos años á esta parte lo vemos evidentemente de todos lados en Francia.

Para que este aumento de poblacion pueda verificarse sin riesgo, sin estorbo y sin trabas en la marcha de todas las partes de la administracion, es necesario que los padrones de todas estas distintas partes existan de antemano, esten dispuestos de manera que cada cosa esté sucesivamente clasificada como debe en el lugar que la corresponde y que es el único que conviene á cada una de ellas.

Consúltense los registros que pueden acreditar el número de los estudiantes de derecho en las escuelas de Paris y demas ciudades populosas, bien así como los estados de los pasantes de abogados en los di-

ferentes tribunales superiores, y luego podrá juzgarse si sería ó no muy conveniente abrir á esta numerosa juventud todas las carreras nuevas que un plan de organizacion constitucional regular y bien concebido, que unas instituciones liberales apoyadas en bases espaciosas y sólidas pueden ofrecer á su celo, á su amor á la patria y al estudio.

En segundo lugar hay muchos empleados suprimidos, y existen todavía otros que deben suprimirse en algunas partes de la administracion sin necesidad real ó por ellas mismas muy onerosas. La mayor parte de estos empleados abrazarian con el mayor placer las ocasiones que se les presentasen de encontrar nuevos medios de existencia, haciéndose útiles á sus conciudadanos.

En fin, repetimos que valdria mucho mas que desde hoy todos los sueldos en general, y particularmente los de los altos funcionarios, fuesen mas moderados, y que su excedente se distribuyese equitativamente entre los empleados de los rangos inferiores.

Esta justa distribucion de los emolumentos y de las recompensas, así como la de las atribuciones de todos los ramos de la administracion, de todas las partes de la organizacion social, seria de la mayor eficacia y tendria

una influencia inmensa en el bienestar general é individual, en la conservacion ó el establecimiento de las buenas costumbres, en la subsistencia y la propagacion de todas las virtudes públicas y privadas. El estado, los departamentos, los partidos y los pueblos encontrarían en él unas fuentes inagotables de buen orden y de prosperidad.

Para completar lo que concierne la organizacion del poder egecutivo, se debe notar que los embajadores, plenipotenciarios, residentes ó cónsules, siendo los agentes y delegados del rey en el exterior del reyno, bien así como los ministros, prefectos, subprefectos y alcaldes lo son en el interior, convendría que las embajadas, consulados, etc., se asimilasen en varios puntos á las mismas bases de organizacion.

FIN DEL TOMO SEGUNDO.

TABLA DE LAS MATERIAS

CONTENIDAS EN EL TOMO SEGUNDO.

CONTINUACION del capítulo segundo, título primero.	Pág.	1
§ I. Cámaras nacionales. — Organización.	Ibid.	
1.º Aplicación del principio de la división del poder legislativo en tres brazos, á la admisión del sistema representativo de la monarquía.	Ibid.	
2.º Del número de diputados ó representantes, y de la relación que debe tener con la población, la división territorial, etc.	3	
3.º Principios relativos á la eligibilidad de los representantes en las cámaras nacionales.	7	
4.º Incompatibilidades, ejercicio y duración de las funciones representativas.	41	
5.º Inviolabilidad, independencia y publicidad de las cámaras nacionales.	63	
Atribuciones de las cámaras como parte integrante del poder legislativo.	76	
Organización de las cámaras provinciales y municipales.	77	

Atribuciones de las cámaras provinciales y municipales.	Pág. 87
§ II. Organización de las juntas electorales.	88
1º Consecuencia de la división del pueblo en tres clases, no exclusivas, pero distintas.	89
2º Del número de electores, y necesidad del triple grado de elección.	92
3º Condiciones á que la constitución puede someter la calidad de elector, sin perjudicar la igualdad, ni alterar la naturaleza del gobierno.	97
4º Funciones que son esencialmente incompatibles con la calidad de elector.	102
5º Inviolabilidad, independencia y modo de proceder de las juntas electorales.	105
Atribuciones ú objeto único de la reunión de las juntas.	118

TITULO SEGUNDO.

PODER EJECUTIVO.

Aplicación del principio de unidad.	125
§ I. Del rey. — De su inviolabilidad.	126
Atribuciones, derechos y prerogativas especialmente inherentes á la corona.	133

1º Lista civil y real patrimonio.	Pág. 138
II. Derecho de gracia y de conmutacion.	147
III. Mando de los egércitos, y límites del derecho que tiene relacion con ello.	160
Organizacion del consejo de estado y del ministerio.	
1º Aplicacion del principio de unidad.	163
2º Del número de consejeros de estado y ministros.	166
3º Nombramiento de estos agentes del poder egecutivo.	168
4º Incompatibilidades, egercicio y du- racion de sus funciones.	172
5º Responsabilidad ministerial.	175
Atribuciones del consejo de estado y del ministerio.	184
I. Distincion de estas atribuciones.	
II. Atribuciones del consejo de estado.	194
Comision de legislacion.	195
Comision de decretos.	196
Comision de lo contencioso administra- tivo.	Ibid.
3º Atribuciones del ministerio.	201
Ministerio del interior.	209
Subministerio de la religion y de los cultos.	211
— de la instruccion pública.	212
— de la justicia.	213
— de la agricultura.	214
— de la industria y del comercio.	216

Subministerio de los egércitos.	Pág. 218
— de las flotas y de la marina.	220
— de la policía.	223
— de hacienda.	228
Ministerio de relaciones exteriores.	229
Ministerio del tesoro público.	231
Organizacion de las prefecturas, suprefecturas y alcaldías.	233
1º Aplicacion del principio de unidad.	Ibid.
2º Del número de prefectos, suprefectos, alcaldes, consejeros de prefectura, etc.	235
3º Nombramiento de estos agentes del poder egecutivo.	236
4º Incompatibilidad, egercicio y duracion de sus funciones.	238
5º Responsabilidad.	245
Atribuciones de los prefectos, y de los consejos de prefectura, suprefectura y alcaldía.	248
1º Distincion de estas atribuciones.	Ibid.
2º Atribuciones de los prefectos, suprefectos y alcaldes.	249
Cultos y religion.	251
Instruccion pública.	Ibid.
Estado civil, funciones y formalidades judiciales.	252
Agricultura.	Ibid.
Industria y comercio.	254
Alistamiento y organizacion de los egércitos de tierra.	Ibid.

(274)

Armadas navales, flotas y marina.	Pág. 256
Policia.	257
Hacienda pública.	259
III. Atribuciones de los consejos de prefectura, suprefectura y alcaldía.	263
Seccion legislativa.	264
— de decretos y reglamentos de egecucion.	265
— de lo contencioso administrativo.	Ibid.

FIN DE LA TABLA DEL TOMO SEGUNDO.

Desinfecado
JUN 20 1931
Departamento de Salud Pública
Dirección de Higiene y Bases Públicas