

# ANALES DE LA UNIVERSIDAD DE QUITO.

SERIE II. >

Quito, Agosto 15 de 1888.

< NUMERO 9.

## JURISPRUDENCIA.

### APUNTES

PARA LAS LECCIONES ORALES DE LEGISLACIÓN POR EL SEÑOR  
DOCTOR ELÍAS LASO, CATEDRÁTICO DE LEGISLACIÓN Y ECONOMÍA  
POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL.

#### LECCIÓN 21.

### LOS OTROS TRES PODERES DE LA NACIÓN.

Hemos dicho que la Soberanía, sin dejar de ser una, se divide para su ejercicio en tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; pero el Estado que es el representante, el agente activo de la autoridad, ó más bien dicho, la autoridad misma en sus diferentes acciones y manifestaciones, necesita para establecer un buen régimen gubernativo robustecer el poder atendiendo constantemente y con vigilancia incansable á aumentar la esfera de acción, la cantidad misma de poder, la eficacia de este poder y su acción benéfica sobre todos los asociados para colocarse á la cabeza de ellos, conducirlos ó siquiera ayudarlos á conseguir ese triple desarrollo físico, moral é intelectual de que han menester para la consecución del fin remoto.

En el estado actual del mundo este poder se consigue de dos modos, aumentando el poder de la Nación y apropiándose de las fuerzas vivas de la sociedad para ponerlas al servicio del Estado.

#### I.

El poder de la Nación se aumenta con la riqueza y la fuerza: cuanto más rico es un pueblo más lo es su gobierno; porque la riqueza de los individuos forma la riqueza de los gobiernos. Antiguamente no comprendían esta verdad y por eso los gobiernos acaudalaban á costa de los súbditos; pero esta riqueza es efímera,

desaparece en el primer desastre y no tiene capitales de reserva que reparen inmediatamente las pérdidas sufridas en los primeros reveses. Cuando la riqueza está en el pueblo; cuando ella proviene del trabajo, es decir cuando es económica, se reproduce, renace con las necesidades y puede asegurarse que es inagotable; los EE. UU. del Norte y la Francia moderna dan testimonio de esta verdad; los primeros en la guerra de unionistas y separatistas gastaron de 1861 á 1865 muchos millones de pesos, parecía que el tesoro público y el individual estaban agotados; pero el segundo es como el Fénix, renace de sus propias cenizas porque basta una chispa bajo la ceniza para que el soplo vivífico del interés individual la anime, la levante y saque de ella una llama abrazadora que se eleva, ondula y llena el espacio en menos tiempo que aquel en que se consumió la primera. Postrada la Francia por la Prusia en 1870 paga una contribución de guerra enorme y sin embargo, su industria no muere, su riqueza no se agota y esa sangría la vivifica, la robustece y le da sangre más llena de fibrina. Estos prodigios, desconocidos en la antigüedad, se deben á la buena distribución de la riqueza entre los individuos. Una contribución enorme, un empréstito fabuloso son cosas de un momento, y la riqueza brota por todos los poros del cuerpo social con más abundancia que el agua de los manantiales.

La buena distribución de la riqueza, el respeto á la propiedad, la división del trabajo, la libertad de acción y de movimiento industrial bien entendidos multiplican los medios de subsistencia, facilitan la satisfacción de las necesidades de la vida y la población crece, se ensancha, se derrama, hinche el territorio nacional, rebosa, sale á otros pueblos, estudia, aprende, medita y da á la Nación aquel grado de fuerza moral, científica, industrial y física que hace poderosos á los pueblos.

El Estado observa todos estos movimientos progresivos, los estudia, los vigila, á las veces los dirige, los refrena cuando se extravían y hace de ellos su vida y su poder. La Estadística le da los datos, la Economía política le dicta las medidas, la Moral los endereza, la Religión los sublima; y los hombres de gobierno, que ven con todos estos ojos, conocen mejor que los otros hombres los caminos, escogen el más recto, el que tiene menos obstáculos, toman las riendas, emprenden lentamente la marcha, aligeran el paso ó lanzan el carro del Estado según conviene á las circunstancias y los tiempos. El talento, la prudencia y la sagacidad son gran parte para el manejo oportuno de estos medios y la consecución del propósito social.

El hombre público que no conoce esta oportunidad, ó que abusando de su genio y del poder de la Nación cuyos destinos dirige deja de poner en acción todas las fuerzas y las riquezas individuales, se queda corto y retarda el progreso nacional; pero también lo retarda, y hasta lo pierde, el que suponiendo que todo lo asequible es permitido, abusa del poder de la Nación y la precipi-

ta por encima de la justicia y el deber, vallas naturales de la autoridad.

Esta fuerza que nace de una población rica y vigorosa se manifiesta en el interior por medio de la administración ejecutiva en general, así como por la administración de justicia y la policía; la primera acostumbra á los ciudadanos á obedecer; la segunda dirige con autoridad sus diferencias y castiga los crímenes; finalmente la tercera corrige las acciones que sin ser completamente punibles son ya una preparación del delito, y todas tres vigilan para la consecución del orden público.

En el exterior la fuerza se manifiesta por medio del ejército, el cual hace respetar los derechos de la Nación, los vindica cuando han sido conculcados y pone en su lugar el honor nacional. El ejército es el brazo del Estado, así como los poderes legislativo y ejecutivo son su cerebro y el judicial su conciencia. Por esto es que el ejército es esencialmente obediente no deliberante y para estar bien organizado necesita de dos elementos, el ejército veterano y una reserva compuesta de todos los ciudadanos capaces de tomar las armas. Cuando el Estado cuida solo del ejército de línea no es fuerte porque no puede ni tiene medios de reparar los reverses, pocas batallas son necesarias para subyugarlo. Cuando la reserva hace las veces del ejército ó cuando se cuida de la educación guerrera de los ciudadanos, dando á las multitudes genio marcial y pundonor nacional, tampoco es fuerte el Estado porque no da completo desarrollo al ejército y las guerras se prolongan más allá de lo que conviene. En la guerra franco-prusiana le faltó á la Francia el segundo elemento y por eso sucumbió inmediatamente después de haber sido destrozado su ejército de línea. En los EE. UU. la guerra civil se prolongó demasiado porque un ejército de simples milicias no alcanza á desarrollar todo el poder del Estado pues no es en verdad más que el complemento necesario del ejército permanente.

Pero no bastan estos medios materiales cuando no existen los morales. Un país sin cultura y civilización, sin hábitos de orden y obediencia es siempre un pueblo débil por más elementos materiales que cuente. Respeto á la autoridad, obediencia á la ley, amor al orden, costumbres sencillas, conocimientos generalmente difundidos entre la multitud, amor propio nacional y sobre todo principios religiosos arraigados en el corazón son indispensables para que un Estado sea fuerte y poderoso.

## II.

El segundo medio de aumentar el poder de la Nación es, dijimos, que el Estado se apropie de las fuerzas vivas de la sociedad para ponerlas á su servicio. Vamos, pues, á ver cuáles son estas fuerzas vivas y cómo debe aprovechar de ellas la autoridad.

La prensa, la tribuna y la opinión pública, han dicho los pu-

blicistas, son estas fuerzas vivas, al menos en los gobiernos representativos, que hoy en día son los propios de los pueblos cultos.

Es la prensa el primero ó el cuarto poder del Estado?, pregunta Cormenin y contesta. Esta cuestión es muy controvertida. “ . . . Bajo el punto de vista de las ficciones constitucionales, la “ prensa no es ni siquiera un poder; mas bajo el aspecto de la ver-  
“ dad práctica, la prensa es el primero de todos los poderes. En  
“ efecto el que no cesa de hablar, concluye por recibir parias del  
“ que no habla siempre. El que dispone de la publicidad, al fin  
“ ó al cabo se hace dueño del que recibe esa publicidad misma ”

La prensa tiene varias formas, libros, folletos, protocolos memorias y periódicos; pero los primeros están por lo regular destinados á las ciencias y la literatura, los segundos circulan talvez sólo en las clases elevadas de la sociedad, las memorias y protocolos son especialidades: el periódico es la forma más apropiada á la discusión política palpitante y de actualidad.

El Estado no puede ser indiferente y dejar que este poder hable y obre sin moderador; él forma la opinión pública con su hermana la tribuna, y la opinión pública una vez formada es un poder temible, porque puede destruir; ó sumamente útil y provechoso, porque su acción poderosa é irresistible es capaz de realizar en un día lo que se ha pretendido durante largos años, ó aquello para lo cual se ha trabajado mucho tiempo sin provecho. Es el vapor, es la electricidad, aplicados á la política. La autoridad debe observar todos los pasos, tendencias y modos de ser de este poder para seguirlo cuando es justo, útil y conveniente, ó moderarlo cuando es perjudicial. La autoridad tiene felizmente medios eficaces para neutralizar este poder y para dirigirlo á la consecución del fin social. DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Debe tenerse presente que la prensa unas veces existe sólo por la ley, mas no se halla en las costumbres, y entonces no es un poder tan grande que digamos. Inglaterra y los EE. UU. la tienen arraigada ya en las costumbres más que los demás pueblos de Europa, y por esto es allí un poder casi organizado, temible é influyente en todos los negocios graves del Estado. En la América del Sur, dice Grimke, la prensa no está en las costumbres y por eso los encargados del poder la amordazan no pocas veces, y la desprecian en otras muchas.

Los encargados de la autoridad pueden dirigir este poder, ó al menos moderar su acción por medio de periódicos oficiales, diarios semi-oficiales; ó valiéndose de la misma libertad concedida á los ciudadanos para terciar en las discusiones públicas.

El primer modo casi nunca es bueno; porque el diario oficial debe limitarse, para no perder la magestad del Estado, á ser simplemente el órgano de promulgación de las leyes y decretos de la autoridad, así como de las órdenes y comunicaciones oficiales que deben conocer los asociados para saber cual es la política, actividad, vigilancia y táctica del Gobierno. Cuando se

mezcla en las discusiones casi siempre agría los ánimos, antes que calmar la agitación ó la exageración de los partidos; porque la discusión tranquila se sostiene mejor entre iguales, pues entre estos ambos tienen necesidad de buscar la razón para apoyar sus doctrinas; no usan del tono magistral que suele tomar el diario oficial y el interés de los individuos no se mezcla en las discusiones, ó al menos no se presume ser el móvil de sus opiniones. Si el diario oficial baja el tono, contemporiza y se muestra débil la oposición crece en audacia, lucha con más vigor, canta victoria y toca dianas; anonadando así á la autoridad y presentándola y aun exponiéndola al menosprecio y befa de la multitud, todo lo que la desprestigia y hace despreciable. El Gobierno, solía decir con razón García el Grande, debe contestar con hechos á sus calumniadores, y ciertamente esto vale más que una polémica directa por la prensa.

Otro de los medios empleados frecuentemente por los gobiernos es el de un diario semi-oficial. Pero este medio es todavía menos conveniente que el del diario oficial propiamente dicho, porque es muy difícil sostener el incógnito y guardar el justo medio entre los intereses y pretensiones del Gobierno y los de la oposición. El carácter dudoso del periódico basta para desacreditarlo desde su aparición en la arena política, y el desprestigio es casi seguro si el redactor no es un periodista diestro y veterano; aun con estas cualidades no puede prescindir de que sus lectores le escuchen prevenidos en contra; necesita, pues, de gran talento y de vasta instrucción para arrancar las aprobaciones de lectores puestos en guardia para no creer lo que él afirma. Al diario francamente oficial se le escucha como á la parte, pesando las razones que alega y aceptando aquellas que enuncia apoyadas en la lógica y el buen sentido; mientras que del diario semi-oficial se cree que no habla con sinceridad, que trata sólo de engañar y que no es la persuasión la que le obliga á defender los actos del gobierno. La idea de que no defiende causa propia y aboga por salario le hace despreciable por muchas y recomendables que sean sus prendas.

El redactor de un diario semi-oficial se ve muchas veces estrechado por las pretensiones del gobierno y la lógica de la oposición. No faltan ocasiones en que la autoridad le obliga á defender actos ú opiniones insostenibles, y entonces la prensa libre le acosa por todos lados como los perros de caza al jabalí. El periódico semi-oficial no puede callar cuando la prudencia aconseja este partido; no puede inclinar la cabeza para que pase el turbión, ni taparse la boca cuando sopla el *simour*; se ve en la presión de balbucir cualesquiera disculpa y necesita aguzar la imaginación para salir del mal paso. Entonces un periodista de oposición diestro como Junius le tira al suelo y le patea.

La Inglaterra, dice un publicista moderno, sigue hoy la práctica de limitar el periódico oficial á la publicación de los actos gubernativos y los Ministros escriben en los demás periódicos como pudiera hacerlo un particular; así en la discusión hay igualdad, y

la oposición no se exaspera. El Ministro no expresa la opinión del Gobierno como sucede en los diarios oficiales ó semi-oficiales, defiende los actos y la política gubernativa como pudiera hacerlo un simple ciudadano; no impone su opinión pues trata sólo de convencer ó conmover con la razón y el sentimiento. Esta discusión igual en el terreno común obtiene mejores resultados, es más pacífica, más libre, más escuchada y mejor comprendida; el Ministro puede en ella callar cuando conviene el silencio; dejar pasar la agitación febril de las pasiones y hacerse escuchar después, sin que nadie le reconvinga por no haberse explicado durante la tormenta; sus victorias son más completas, porque aparecen en público como el triunfo de la razón sin mezcla alguna de la autoridad, y los ciudadanos pasan sin obstáculo alguno á las filas ministeriales; pues ceden á la razón y no al interés ni al miedo.

El Gobierno debe moderar los avances de la prensa con la prensa; colocar á la cabeza de sus escritores hombres diestros capaces de dirigir el movimiento intelectual para que no se extravíe, y llene su misión de ilustrar y popularizar los conocimientos más necesarios para el buen movimiento y progreso social; así la prensa es un poder tan poderoso como la autoridad misma, porque la inteligencia se sobrepone á la fuerza y conduce rectamente á la multitud. Pero como en ella cabe el crimen, lo mismo que en todas las cosas humanas, la autoridad no debe dejarlo pasar desapercibido; debe castigarlo severamente, pues la discusión tiene lugar dentro del círculo de la moral, más no fuera de él; porque todo lo que sale de la moral la autoridad debe aplastar y refrenar. Una prensa irreligiosa, licenciosa y calumniadora es un elemento de destrucción y de muerte, que la autoridad debe reprimir con energía para que no envenene á la sociedad; porque así como la discusión científica, política ó industrial difunde la luz y los conocimientos entre las multitudes, así mismo cuando salta la valla de la moral, pervierte el criterio popular y corrompe las costumbres. Un periódico sedicioso es un clubista, ahullador de plazas públicas, que debe ser amordazado por la autoridad para que no perturbe el orden público. Esos escritores de taberna que se apoderan de la prensa para iniciar las revoluciones deben ser expulsados de ella por la ruda mano de un gendarme.

### III.

Otro de los poderes sociales es la elocuencia, y la autoridad debe poseerla para conducir á los pueblos al fin social á que están llamados; Dios mismo puso la elocuencia en boca de Araón cuando quiso organizar el pueblo de Israel, en la de Pablo cuando quiso llamar á los gentiles y en la de Pedro el ermitaño cuando quiso libertar el Occidente de la absorción mahometana. Si la elocuencia es el arte de mover y convencer, la autoridad para aunar las inteligencias y armonizar las voluntades debe emplear también estos dos medios, que á las veces son los únicos capaces de

conseguir el propósito social. El cristianismo no se difundió de otra manera por todos los ángulos del mundo.

Pero si en toda forma de gobierno la elocuencia es un poder, en la representativa es una necesidad; porque la autoridad vive de ella, pues desciende al terreno parlamentario y allí discute cuerpo á cuerpo y obtiene sus triunfos con el sudor de su rostro. Toda ley, todo decreto tiene que ser discutido, y si el Ministerio carece de oradores, la oposición dirige los trabajos parlamentarios de tal modo, que ata las manos de la autoridad para lanzarse después á implantar lo que ella apetece. Cuando la oposición cuenta en su seno hombres verdaderamente patriotas, conocedores de las necesidades públicas y amigos del progreso, el Ministerio debe secundarlos, ayudarlos y aunar sus fuerzas para adelantar en el camino del progreso; pero si el genio del mal procura la destrucción y la muerte arrastrando á las multitudes á un abismo, la autoridad debe emplear tambien armas iguales convenciendo y conmoviendo á la multitud para alumbrar su camino, y hacerle ver los precipicios y los escollos.

Los ministros deben estar siempre listos para dar razón de la marcha administrativa, y para explicar el por qué de cada uno de los actos de la autoridad, así como de los motivos de la política que hayan adoptado.

Al contestar á las interpelaciones deben ser claros, sencillos, concisos y moderados; no deben ostentar superioridad, pero tampoco deben inclinar la cabeza; en los casos árduos pueden asegurar que meditarán la contestación, para manifestar prudencia; pero no deben quedarse cortados, porque esto revelaría inepticia ó cobardía. Un Ministro instruido, elocuente, y dedicado al desempeño de sus deberes oficiales equivale á un ejército, y es el elemento más positivo para conseguir el respeto y prestigio de la autoridad.

#### IV.

La prensa y la tribuna forman á las veces la opinión pública, este tercer poder más vigoroso, más exigente y más poderoso que los otros dos; pero con más frecuencia la opinión pública dirige y domina á la prensa y la tribuna.

La opinión pública tiene varias facetas, pues se manifiesta no sólo en la prensa y la tribuna, sino también en los salones, en el club, en el teatro, en los círculos de plaza, en las asociaciones particulares y en las conversaciones de todo género.

Los antiguos conocieron el poder de la opinión pública y por eso decían: *vox populi vox Dei*. Durante la edad media estuvo, sino oscurecida, al menos restringida á un muy pequeño círculo administrativo. En la época moderna ha adquirido mayor poder, mayores proporciones que en otra alguna, y por lo mismo, hay que estudiarla, formarla y dirigirla con más cuidado. Bien encaminada está produciendo en Inglaterra y los EE. UU. una reacción saludable; pervertida puso á Garibaldi á su cabeza,

se derramó como un torrente, y con el pretexto de las nacionalidades, cometió todo género de desafueros y propaló principios monstruosos de gobierno material y cesáreo, que matará tarde ó temprano la verdadera libertad y el orden.

Los magistrados se ven pues en la necesidad de grangearse la opinión pública para que la autoridad no encuentre obstáculos; pero no deben conseguir este elemento de poder á costa de la moral y la justicia.

Por esto es que dice Bluntschli tan sabiamente: “El hombre de Estado debe, pues, contar con ella, aun cuando la desapruébe, sino por su verdad, al menos por su poder. Es necesario que se esfuerce en ilustrarla, en conseguirla, y hacerse un aliado de un adversario temible.”

“Por lo demas, no es un poder activo: no engendra el pensamiento criador, sino que le recibe, se apodera de él y lo extiende; critica y comprueba; pero no gobierna, y sólo abandona este papel cuando el gobierno choca con la ardiente oposición de las masas, y la lucha ha inflamado las pasiones, en cuyo caso puede transformarse en resistencia abierta y apoyar una política revolucionaria.”

“Por lo demás, la opinión se encuentra en una dependencia demasiado estrecha del espíritu del tiempo. Nada puede resistirle cuando se halla en el apogeo de su vuelo, y se dirige hácia su fin de interés general. Sin ser un poder de Estado, se convierte entonces en poder público.”

La Francia, decía Napoleón, necesita siempre tener una pasión; esto mismo puede decirse de todo pueblo cuando no está subyugado por un despotismo absorbente que todo lo tenga bajo su planta. Un pueblo sin opinión pública es hoy tan difícil, como un hombre sin corazón. Las multitudes invaden día á día el terreno de la política y adquieren un ascendiente, un prestigio, una iniciativa, una actitud imperiosa que casi casi se parece á la autoridad misma. Hay, pues, que respetarla, dirigirla, moderarla ó seguirla como hace el piloto con las corrientes de los mares.

La autoridad tiene hoy necesidad de luchar con este Proteo que cambia de formas como el camaleon de colores; por esto hoy, más que nunca es difícil gobernar.