



## ELEMENTOS DE CIENCIA ADMINISTRATIVA

Florentino González

ESHO  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SISTEMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# **ELEMENTOS DE CIENCIA ADMINISTRATIVA**

Comprende el bosquejo de un sistema de  
Administración Pública para un  
Estado Republicano

**Florentino González**

**ELEMENTOS  
DE CIENCIA ADMINISTRATIVA**

Comprende el bosquejo de un sistema de  
Administración Pública para un  
Estado Republicano

© 1994 ESAP

Escuela Superior de Administración Pública

Reservados los derechos de la presente edición

ISBN 958-652-066-8

ESAP Diagonal 40 # 46A 37. Fax 2224178

Santafé de Bogotá D.C., Colombia

Portada: Bertha Judith Ibáñez

Edición electrónica: Jorge Rincón. Diseño.

Impreso en Colombia en los Talleres Gráficos de la ESAP.

## **INDICE**

	<b>Pág</b>
Estudio Introductorio . . . . .	7
Contexto Histórico . . . . .	39
Prólogo . . . . .	67
Introducción . . . . .	71
<b>LIBRO PRIMERO</b>	
Nociones Generales	
<b>CAPITULO I</b> . . . . .	75
IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DE LAS COSAS QUE TIENE POR OBJETO	
<b>CAPITULO II</b> . . . . .	86
DE LOS MEDIOS PASIVOS PARA FACILITAR LA ADMINISTRACION PUBLICA	
<b>CAPITULO III</b> . . . . .	94
DE LOS MEDIOS ACTIVOS PARA FACILITAR LA ADMINISTRACION PUBLICA	
<b>CAPITULO IV</b> . . . . .	104
DEL MOVIMIENTO ADMINISTRATIVO	

## **LIBRO SEGUNDO**

De la Administración Nacional o General

---

	Pág
<b>CAPITULO I . . . . .</b>	<b>111</b>
DE LA SUPREMA ADMINISTRACION DEL ESTADO	
<b>CAPITULO II . . . . .</b>	<b>117</b>
DEL JEFE DE LA ADMINISTRACION Y DE SU MODO	
DE OBRAR	
<b>CAPITULO III . . . . .</b>	<b>130</b>
DE LAS SECRETARIAS DEL DESPACHO	
<b>CAPITULO IV . . . . .</b>	<b>134</b>
DEL SECRETARIO DE NEGOCIOS EXTRANJEROS, DE	
SU MODO DE OBRAR, Y DE LOS NEGOCIOS QUE ESTAN	
A SU CARGO	
<b>CAPITULO V . . . . .</b>	<b>146</b>
DEL SECRETARIO DEL INTERIOR Y DE LOS NEGOCIOS	
DE SU DEPARTAMENTO	
<b>CAPITULO VI . . . . .</b>	<b>167</b>
DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y DE LOS NEGOCIOS	
DE SU DEPARTAMENTO	
<b>CAPITULO VII . . . . .</b>	<b>182</b>
DEL SECRETARIO DE LA GUERRA Y DE LOS NEGOCIOS	
DE SU INCUMBENCIA	
<b>CAPITULO VIII . . . . .</b>	<b>195</b>
DEL SECRETARIO DE MARINA Y DE LOS NEGOCIOS DE	
SU DEPARTAMENTO	
<b>CAPITULO IX . . . . .</b>	<b>204</b>
DE LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACION	
SUBORDINADOS A LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO	
<b>CAPITULO X . . . . .</b>	<b>207</b>
DE LOS GOBERNADORES CONSIDERADOS COMO	
AGENTES GENERALES DE LA ADMINISTRACION	
NACIONAL	

---

<b>CAPITULO XI . . . . .</b>	<b>240</b>
DE LOS MERINOS O JEFES DE CANTON, AGENTES GENERALES DE LA ADMINISTRACION	
<b>CAPITULO XII . . . . .</b>	<b>246</b>
DE LOS ALCALDES, AGENTES GENERALES DE LA ADMINISTRACION	
<b>CAPITULO XIII . . . . .</b>	<b>249</b>
ATRIBUCIONES Y DEBERES COMUNES AL GOBERNADOR, AL MERINO Y AL ALCALDE	
<b>CAPITULO XIV . . . . .</b>	<b>259</b>
DE ALGUNAS MEDIDAS QUE PUEDEN CONTRIBUIR A LA BUENA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA NACIONAL	

## **LIBRO TERCERO**

### **De la Administración Municipal**

<b>CAPITULO I . . . . .</b>	<b>273</b>
CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL REGIMEN MUNICIPAL	
<b>CAPITULO II . . . . .</b>	<b>286</b>
DE LOS FUNCIONARIOS QUE INTERVIENEN EN EL REGIMEN Y EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	
<b>CAPITULO III . . . . .</b>	<b>288</b>
DE LAS CAMARAS O DIPUTACIONES DE PROVINCIA	
<b>CAPITULO IV . . . . .</b>	<b>310</b>
DE LAS ASAMBLEAS O CONCEJOS DE CANTON	
<b>CAPITULO V . . . . .</b>	<b>318</b>
DE LOS CONCEJOS COMUNALES	
<b>CAPITULO VI . . . . .</b>	<b>333</b>
OBSERVACIONES RELATIVAS A LAS MATERIAS DE LOS TRES CAPITULOS PRECEDENTES	

---

<b>CAPITULO VII . . . . .</b>	<b>340</b>
DEL GOBERNADOR, CONSIDERADO COMO	
MAGISTRADO MUNICIPAL	
<b>CAPITULO VIII . . . . .</b>	<b>346</b>
DEL MERINO O JEFE DE CANTON, CONSIDERADO COMO	
MAGISTRADO MUNICIPAL DEL CANTON	
<b>CAPITULO IX . . . . .</b>	<b>350</b>
DEL ALCALDE CONSIDERADO COMO FUNCIONARIO	
MUNICIPAL	
<b>CAPITULO X . . . . .</b>	<b>356</b>
DE LOS MEDIOS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO	
DE LAS DISPOSICIONES DE LAS AUTORIDADES	
MUNICIPALES	
<b>CAPITULO XI . . . . .</b>	<b>363</b>
VARIAS OBSERVACIONES RELATIVAS A LAS OBRAS	
PUBLICAS, PRINCIPALMENTE A LAS VIAS DE	
COMUNICACION	
<b>APENDICE AL LIBRO 3º . . . . .</b>	<b>372</b>

## **LIBRO CUARTO**

Del modo de evitar la colisión entre los actos de las diferentes autoridades administrativas y de impedir sus abusos.

<b>CAPITULO I . . . . .</b>	<b>387</b>
DE LAS DIFERENTES ESPECIES DE MEDIOS QUE SE	
PUEDEN EMPLEAR PARA ESTE OBJETO	
<b>CAPITULO II . . . . .</b>	
DEL MINISTERIO PUBLICO Y SU INTERVENCION	
ADMINISTRATIVA . . . . .	<b>400</b>

# **ESTUDIO INTRODUCTORIO**

No es frecuente tener la posibilidad de prologar una obra trascendental de la ciencia de la administración, y es menos usual que el prefacio de un libro cuya aportación tenga alcances universales. Me siento profundamente emocionado por haber podido, en primer lugar, consultar un texto tan importante como son los "Elementos de Ciencia Administrativa" de don Florentino González, ciudadano de Colombia y, en segundo lugar, por haber asumido la extraordinaria responsabilidad de efectuar el estudio introductorio.

## **La trascendencia histórica de la Ciencia de la Administración**

El estudio de la administración pública constituye uno de los campos del saber social más interesante y trascendental. La ciencia de la administración pública es la disciplina, entre las ciencias sociales, de más antigua data en la enseñanza sistemática, pues comenzó a ser impartida en Alemania en 1727. También es la primera en ofrecer libros de texto para la docencia; tales medios pedagógicos aparecieron dos años después de la inauguración de los cursos en el año señalado. Asimismo, tiene el mérito de haber configurado el primer perfil profesional en ciencias sociales, por medio de la Profesión en Policía, Economía y Cámara-lística, nombre con el que se organizaron estos cursos. Finalmente, tal era el estatuto de la enseñanza de esta profesión, que su organización e impartición se realizó originalmente en las Universidades de Halle y

Frankfurt del Oder. Entonces, la Policía, la Economía y la Cameralística, eran las ciencias administrativas vigentes.

Progresos semejantes son perceptibles a lo largo del siglo XIX, como lo vamos a observar en las páginas siguientes, en tanto que en nuestra atareada centuria las disciplinas sociales y políticas comenzaron a configurar sus primeras organizaciones profesionales y académicas. Tocó el mérito a la ciencia de la administración abocarse, antes que otras disciplinas hermanas, a la primera convocatoria de reunión de sus profesantes, que se congregaron en 1910 en la ciudad de Bruselas, mientras que la ciencia política y la Sociología tuvieron que esperar hasta finales de los años cuarenta para realizar sus primeras reuniones, bajo los auspicios de la UNESCO. De los fructuosos trabajos efectuados en Bruselas, dos décadas después se pudo consolidar la primera agremiación profesional en las disciplinas sociales: el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, establecido en Madrid cuando corría el año de 1930.

Como se ha podido observar, la ciencia de la administración es un campo del saber de notoria importancia, que justifica la evocación de los nobles pergaminos de su fecunda antigüedad, y por tanto me congratulo de tener el gran honor de hacer una remembranza tan relevante, como el introducir a los lectores a uno de los libros más importantes de la historia del pensamiento administrativo universal.

Desde 1972, año en que comencé a profesor catedra de Teoría de la Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en la Universidad Nacional Autónoma de México, ratifiqué mi convicción de que el estudio de la administración gubernamental estaba fundado en principios científicos. Al mismo tiempo, mis anhelos estudiantiles para acceder a las grandes obras del pensamiento administrativo, se habían transformado en una vocación irrenunciable, y hasta cierto punto en una obsesión académica. Aunque mis trabajos investigativos, docentes y de divulgación, se han expliado en una variedad de campos, ciertamente el ámbito de actividad preferido ha sido la teoría de la administración pública y, dentro de ésta, la historia del pensamiento administrativo.

Con mucha frecuencia aprovecho los viajes a otros países, para hacerme de obras importantes para el estudio de la administración

pública. Durante 17 años, estos viajes y el uso intensivo de los procedimientos de localización y acceso documental de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, me facilitaron la obtención de los libros angulares del pensamiento administrativo, que redituaron en la preparación de tres obras sobre el tema<sup>1</sup>. En agosto de 1973 adquirí un valiosísimo libro titulado "Historia de la Administración Española e Hispanoamericana" cuyo autor es el erudito investigador español Juan Beneyto. En el Apéndice a la Introducción de la obra, se consignaba la existencia de un gran caudal de libros, ensayos y manuales de autores españoles e hispanoamericanos. De este nutrido caudal de fuentes, me llamó poderosamente la atención el libro de Florentino González<sup>2</sup>.

En 1984 viajé a Madrid, con el objeto de buscar las obras de los autores españoles, que estuvieron activos durante la primera mitad del siglo XIX. Su labor, en esta época, había sido la más fructuosa y brillante en el desarrollo de la ciencia de la administración en Europa. En la cuarta década del siglo pasado ya se había eclipsado en Francia el aporte de Charles-Jean Bonnin, fundador de la moderna ciencia de la administración; todavía los alemanes estaban cultivando a la antigua ciencia de la Policía; y aún faltaba mucho para que los italianos y angloamericanos comenzaran a escribir sobre administración pública, como ciencia. En España estaban arduamente laborando Javier de Burgos y José Posada de Herrera, quienes habían dictado cursos sobre administración pública en 1840 y 1843, respectivamente<sup>3</sup>, en tanto que Agustín Silvela y

1. Omar Guerrero. *Introducción a la Administración Pública*. México, HARLA. 1984. La Teoría de la Administración Pública. México, HARLA. 1986. Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. México, Fontamara. 1986
2. Juan Beneyto. *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*. Madrid, Aguilar. 1958. Florentino González está citado en la p.45
3. Las lecciones de Burgos se impartieron en Granada, en diciembre de 1839 y enero de 1840. Las exposiciones fueron recogidas por uno de los cursantes, quien las publicó en el periódico "La Alhambra", órgano del Liceo que organizó la reunión académica, entre enero y abril del año siguiente. Antonio Mesa Segura compiló las lecciones con el título de "Ideas de Administración", junto con otros trabajos de don Javier. Ver, "La Labor Administrativa de Javier de Burgos". Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946. Las breves cátedras granadinas de Burgos, fueron el preámbulo del ambicioso proyecto que significó la creación en 1842, de la Escuela Especial de Administración, cuyos cursos se

Alcjandro Oliván estaban escribiendo dos valiosos textos sobre el mismo tema<sup>4</sup>.

Uno de los centros bibliográficos y documentales más importantes de Europa es la Biblioteca Nacional de España, con sede en Madrid. En su rico acervo encontré la mayor parte de las valiosas obras que buscaba, así como otras de gran significación. Trabajar en sus ficheros me brindó la oportunidad de emprender un primer rastreo del libro de Florentino González, pero la labor fue infructuosa; a pesar de que dicha Biblioteca atesora una gran cantidad de sus trabajos, no están en sus anaquellos los "Elementos de Ciencia Administrativa". Habría que esperar un mejor momento, para poder visitar Colombia, país que aún no había tenido el gusto de conocer.

La oportunidad tardó mucho tiempo. En octubre de 1991 participé en una reunión de expertos sobre temas de modernización curricular, convocada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y realizada en la sede central de la Escuela Superior de Administración Pública en Santafé de Bogotá. Aunque la apretada agenda de trabajo me impidió buscar la obra, me enteré por boca de un profesor de la Escuela que los Elementos se encontraban en la Biblioteca Nacional de Colombia. Finalmente, en junio de 1992 una misión de consultoría efectuada en la ESAP, por invitación del CLAD y la propia Escuela, me brindó la largamente esperada oportunidad de tener acceso a la obra de don Florentino González.

Mi primer día de estancia en Santafé de Bogotá me sirvió para visitar la Biblioteca Nacional y en efecto, en breve tiempo di con el libro.

iniciaron en noviembre 29 de este mismo año. Es sumamente significativo que, paralelamente a la intención manifiesta de organizar una carrera administrativa del servicio público, se anotara como principio que "para administrar es indispensable saber administración". Luis Jordana de Pozas, "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Precedentes del Centro". Revista Internacional de Ciencias Administrativas volumen XXVIII, número 1. 1962. pp.34-62

4. Silvela escribió los Estudios Prácticos de Administración (Madrid, Imprenta Nacional. 1939); y Oliván, De la Administración Pública con relación a España (Madrid, Biblioteca de Educación. 1843)

## La obra y su origen

### El autor

Don Florentino González (1805-1875) es suficientemente conocido en Colombia, para hacer aquí mayores referencias a su vida y a sus andanzas políticas<sup>5</sup>. Sin embargo, su estatura intelectual y pública merece ser recordada y conocida fuera de Colombia, para aquilatar las virtudes cívicas y académicas de tan distinguido latinoamericano. Unas notas sobre el abundante caudal de documentos, obras y artículos que brotaron de su imaginativa mente, nos servirán a este propósito. Florentino González fue un hombre típico del siglo XIX, como lo fue el alemán Alejandro von Humboldt, el francés Alexis de Tocqueville y el mexicano Luis de la Rosa. Hombre culto, personaje de la vida política, personalidad nacional, hábil periodista, González representa el modo de vivir de aquéllos a quienes interesaba la política de la época como una cuestión de fe pública y vocación existencial. Liberal, como muchos hombres ilustrados de entonces, confiaba en la iniciativa social para sufragar sus necesidades, pero creía en la solidez de las instituciones gubernamentales para responder a las motivaciones públicas, o como él las llama: los intereses sociales. En una era de emergencia vigorosa de la publicidad, en el sentido de ensanchamiento de lo público, utiliza la pluma para comunicar, para enseñar, para polemizar, para defenderse y para pelear. Weber decía que la esencia de la política es pelear; Florentino González peleaba con el arma que, desde entonces, es el florete de la publicidad moderna.

Dentro de su nutrida obra bibliográfica y documental destacan, además de los "Elementos", las dos Memorias Administrativas que legó como muestra de su gestión al frente de la Secretaría de Hacienda, en 1847 y 1848. Su vigorosa pluma produjo, como era costumbre entonces, la defensa pública de su labor al frente del Ministerio Público, en 1855

5. Colombia ha rendido justo homenaje a tan distinguido compatriota, principalmente por medio de trabajos sobre su vida y obra. Se han escrito más de 25 trabajos sobre Florentino González, del siglo pasado a la actualidad.

y 1857, además de la Memoria de labores correspondiente a 1857. Los temas políticos y gubernamentales ocuparon con preponderancia su versátil pensamiento, tal como lo corroboran su "Ensayo sobre la situación de los Estados Colombianos", y el opúsculo "La Federación en la Nueva Granada", publicados en 1848.

Los temas constitucionales fueron principalísimos en la mente y actividad de don Florentino, y de su fértil mano surgió en 1858, un proyecto de constitución política que sometió a la consideración del Congreso, cuando fungía como Procurador General de la Nación. De igual factura fue su proyecto de constitución para la Provincia de Buenos Aires, de 1870. Pero su aportación mayúscula, la conforman sus "Lecciones de Derecho Constitucional", disertadas originalmente en Buenos Aires, Argentina, y cuya edición príncipe se efectuó en 1869, simultáneamente en este país y en Bogotá. No podemos pasar por alto el hecho de que estas "Lecciones" fueron material muy consultado en varios países iberoamericanos.

Su intensa labor intelectual se extendió a la traducción de libros, desde el francés y el inglés; destaca entre ellos la versión en español del "Gobierno Representativo" de John Stuart Mill, publicado en Valparaíso, Chile, en 1865. También tradujo varias constituciones políticas de los Estados de la Unión Americana, así como la de los Estados Unidos y Francia, que tanto le interesaban como cultivador del derecho constitucional. Además, su inagotable capacidad de trabajo ofreció espacio para que, sin interrupción, cultivara el periodismo entre 1827 y 1873.

Florentino González es un precursor del Latinoamericanismo. Era un personaje interesado en los problemas comunes de los países latinoamericanos, tal como se corrobora en 1869, año en que de su pluma brotó el artículo "Los Límites de las Repúblicas Hispanoamericanas y el Principio del Utí Possidetis", publicado en Buenos Aires; un trabajo similar denominado "La Política del Imperio Brasileño y el Derecho Público Americano", fue dado a la imprenta en la misma ciudad, al año siguiente. Su actividad literaria, periodística e intelectual, dejó honda huella en Chile, donde entregó para la estampa la traducción de la mencionada obra de John Stuart Mill; en tanto que la segunda edición de las "Lecciones de Derecho Constitucional" (1871), ampliada y corregida, que había publicado la Librería de Rosa y Bouret en París, fue

seguida por la quinta y posiblemente la última edición de París y México, de 1909<sup>6</sup>. En estas dos ediciones se incluyó, como apéndice, el proyecto de constitución de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, debemos comentar con énfasis que la segunda edición de los "Elementos" se llevó a cabo fuera de Colombia, pero dentro del fraternal Ecuador; la edición se efectuó en Quito, en 1847.

### **Los "Elementos de Ciencia Administrativa" y su lugar en el pensamiento administrativo universal**

Tal como lo apuntamos, en la Europa de 1840, sólo España dedicaba su mayor esfuerzo al estudio de la administración pública. Este hecho no era fortuito, sino el efecto de una vigorosa tradición de cultivo de las disciplinas administrativas desde el siglo XVIII. En 1784 fueron vertidos al español los "Elementos Generales de Policía", del alemán Johann Heinrich Gottlobs Von Justi, en tanto que Tomás de Valeriola había realizado una traducción parcial, con cierta dosis de plagio, del "Tratado de la Policía" del francés Nicolás Delamare<sup>7</sup>. La Policía, entonces, significaba algo muy diferente a lo que en los nuevos tiempos ha venido a ser; en el Siglo XVIII la Policía era lo que hoy entendemos por

6. Dentro del nutrido catálogo las ediciones de la Librería de Rosa, Bouret y Cía., destaca la "Enciclopedia Popular Mexicana", una Colección de Manuales de Artes, Ciencias y Oficios. Dentro de la categoría de Manuales de Filosofía, Derecho y Política, se publicó uno relativo a la diplomacia, además de otro, titulado "Manual de Administración", editado en 1857. Su autor es el español Francisco de Paula Madrazo, un discípulo de José Posada de Herrera, antes mencionado.
7. Johann Heinrich Gottlobs von Justi escribió sus *Grunsätze der Policey-Wissenschaft* (Gottingen, im Verlang der Vittwe Vandenoef) en 1756. La obra fue traducida al francés como *Eléments Généraux de Police* (Paris, chez Rozet, Libraire, rue S. Severin, a la Rose d'or, 1769), y de esta versión se virtió al español como *Elementos Generales de Policía* (Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Angel) en 1784. Por su parte, Delamare publicó su *Traité de la Police* (Paris, chez Michel Brunet. Cuatro volúmenes) entre 1705 y 1713.

administración pública y entre los alemanes se cultivaba como una disciplina científica, era la ciencia de la policía (*Policey-Wissenschaft*)<sup>8</sup>. A principios del siglo XIX, la Policía ya se había convertido en un campo del saber tratado por los propios españoles, tal como lo hacía Valentín de Foronda en sus "Cartas sobre la Policía", publicadas en 1801<sup>9</sup>.

Esta actitud intelectual de interés y ocupación por los temas del gobierno, propició una atmósfera muy favorable para la renovación del saber administrativo en España, cuyo afluente intelectual vendría más allá de los Pirineos, cuando en 1808 apareció en París la primera edición de los "Principios de Administración Pública" de Charles-Jean Bonnin<sup>10</sup>. Este libro, producto de la actividad innovadora de una mente revolucionaria, trastocó sustancialmente los fundamentos de la antigua ciencia de la Policía, formada bajo los auspicios del despotismo ilustrado, y produjo el rechazo de la voz misma que era objeto de la disciplina: la Policía, sustituyéndola por el vocablo Administración Pública, como relevo conceptual propio de los principios republicanos.

El francés era entonces el lenguaje universal de la gente culta y seguramente la obra de Bonnin llegó a España en su idioma original. Es posible que la desafortunadamente perdida obra de José de Canga Argüelles, "Elementos de Ciencia de la Administración", escrita en 1833, tenga en Bonnin sus fundamentos. Sin embargo, Bonnin fue traducido en 1834, ampliándose extraordinariamente la divulgación de sus ideas, principalmente la difusión de la moderna ciencia de la administración<sup>11</sup>.

8. Omar Guerrero, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, antes citada.
9. Valentín de Foronda. *Cartas sobre la Policía*. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820. Segunda edición. El mejor estudio sobre este período, se debe a Mariano Baena del Alcázar. *Los Estudios sobre Administración en la España del Siglo XVIII*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1968.
10. Charles-Jean Baptiste Bonnin. *Principes d'Administration Publique*. Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Tres volúmenes. La edición original se realizó en 1808, seguida por las de 1809 y la citada de 1812; esta última es la más consultada. En 1829 apareció el *Abregé des Principes d'Administration* (Compendio de los Principios de Administración), que recogió las partes sustanciales de los tres volúmenes.
11. C.J.B. Bonnin. *Compendio de los Principios de Administración*. Madrid, Imprenta de José Palacio. 1834. La versión española procede del "Compendio",

He subrayado especialmente la relevancia del pensamiento administrativo español en la primera mitad del siglo XIX europeo, con el objeto de situar, en su justa dimensión, la importancia de la obra administrativa de Florentino González. A muchos kilómetros de distancia, en el otro lado de Atlántico, los hispanoamericanos paralelamente estaban comenzando a cultivar a la ciencia de la administración, con independencia de los progresos de la madre patria. En 1839 es dado a la luz un primer esbozo de estudio sistemático de ciencia de la administración en España, pero con alcances muy restringidos y carente de los propósitos de trascendencia histórica insoslayables, para quien desea ensanchar los cauces de un nuevo campo del saber. Se trata de los "Estudios Prácticos de Administración", del citado Agustín Silvela. Aunque tiene el mérito de ser el primer esfuerzo para configurar dicho estudio, su formato antológico de documentos legales y administrativos, y la brevedad de su exposición teórica, limitan por principio su virtual aportación. Silvela fue honrado al declarar el alcance de su obra; únicamente se propuso, como lo indica el título completo, tratar de los "Estudios Prácticos de Administración o Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes Orgánicas"; de modo que el tratamiento científico de la administración pública se limita a las 41 páginas de la Introducción y el resto, 387 páginas, están dedicadas a la compilación de esos proyectos, dictámenes y leyes. Tal como el mismo lo acota,

*a haberlo permitido nuestras fuerzas, hubiésemos emprendido escribir unos Elementos de Administración; pero desconfiando por una parte, y con sobrada razón, de nosotros mismos; y por la otra, persuadidos de que en medio de la agitación de los ánimos, los estudios puramente teóricos y especulativos consiguen rara vez fijar la atención; al paso que la captan no poco los de aplicación, hemos preferido formar una colección de proyectos y leyes explicadas por sus motivos<sup>12</sup>.*

mentionado en la nota precedente.

12. Silvela, Estudios Prácticos de Administración, p. XXXV.

En contraste frente a don Agustín Silvela, Florentino González estaba dotado de sensibilidad para comprender la trascendencia histórica del cultivo de la nueva ciencia, y con grandeza de ánimo elaboró los "Elementos de Ciencia Administrativa", que Silvela no quiso o no pudo desarrollar, y por lo tanto, le corresponde el enorme mérito de ser el fundador de la ciencia de la administración en nuestra lengua y en nuestra cultura<sup>13</sup>. Finalmente, fue hasta 1843 que España ofreció al mundo su primera aportación científica a la administración pública, por mano de Alejandro Oliván<sup>14</sup>.

La aparición del libro de don Florentino González, representa un suceso de enorme importancia universal para la ciencia de la administración, tal como lo podremos observar enseguida: en 1840, poco más de 30 años después de que Bonnin fundara los cimientos modernos del estudio científico de la administración pública, los principados alemanes seguían cultivando a la ciencia de la Policía, como en las viejas épocas del despotismo ilustrado. Hacía mucho tiempo que los grandes catedráticos prusianos habían comenzado a profesar sus lecciones de economía, Policía y cameralística -hoy en día, Finanzas Públicas-, y las cátedras y profesiones administrativas originales se habían transformado en Escuelas especializadas de formación de servidores públicos. A pesar del vigor de los programas de formación de los servidores públicos en Prusia, Austria y otros principados alemanes, el cultivo de la ciencia de la Policía declinó irremediablemente durante las primeras décadas del

13. He mencionado antes la autoría de don José de Canga Argüelles, de unos Elementos de Ciencia de la Administración, escritos en 1833. Sin duda es la obra primigenia en las disciplinas administrativas en nuestro idioma, pero el hecho de haber permanecido manuscrita y no tener difusión alguna, pues ningún autor contemporáneo a don José la cita, inviabiliza cualquier aporte al pensamiento administrativo. El Profesor Mariano Baena del Alcázar, un profundo conocedor de la ciencia de la administración española en el siglo XIX, me comentó que considera al libro posiblemente perdido para siempre.
14. Alejandro Oliván. De la Administración Pública con relación a España. Como lo hicimos saber en una nota precedente, la obra fue publicada en Madrid por la Biblioteca de Educación, en 1843. Un año antes Oliván había impreso una versión preliminar e incompleta de lo que, por insistencia de sus amigos, preparó como un libro; esa versión apareció en la Encyclopédie Espagnole del Siglo XIX y se refería la voz "Administración".

siglo XIX. Para entonces, hacia más de medio siglo que von Justi había muerto, en tanto que José von Sonnenfels, otro gran catedrático, había fallecido en 1814. En la década de los cuarenta, en Alemania, sólo estaba activo Robert von Mohl, que en 1845 profesaba cátedra en la Facultad de Economía Política de la Universidad de Túbinga. Un año antes, su libro "La Ciencia de la Policía" había tenido su segunda edición<sup>15</sup>, mientras los "Principios de Administración Pública" de Bonnin estaban en su cuarta edición y habían sido vertidos al español y el italiano. Tal era el contraste que ofrecía en la primera mitad del siglo XIX, en Alemania, el estudio de la administración pública.

Por su parte, en Francia, Bonnin había sido olvidado y sus aportes a la ciencia de la administración reemplazados por el derecho administrativo; por consiguiente, los estudiosos contemporáneos de la administración pública francesa, no dejan de lisonjearse de la aparición, en 1845, de los "Estudios Administrativos" de A. Vivien, cuyo mérito principal fue rescatar el estudio de la administración pública, con independencia del derecho administrativo<sup>16</sup>. Francia recuperó a la ciencia que ella misma creó, cuatro años después de que don Florentino había publicado sus "Elementos".

Mientras en los países alemanes se cultivaba todavía a la antigua disciplina administrativa de la Policía y Bonnin era olvidado por los franceses, en América Florentino González inauguraba el cultivo de la moderna ciencia de la administración. Fue hasta 1864-1884, muchos años después de la gesta intelectual de don Florentino, que Lorenz von Stein publicó su célebre libro, "La Teoría de la Administración"<sup>17</sup> gracias

15. Robert von Mohl. Die Policey-Wissenschaft. Tübingen, Verlang der H. Laupp'schen Buchhandlung. 1866. Tres volúmenes. La obra fue publicada originalmente en 1832-1833.
16. A. Vivien. Etudes Administratives. Paris, Editions Cujas. 1974. Dos volúmenes. La edición príncipe, de 1845, fue seguida por las de 1852 y 1859, de la cual se obtuvo la edición facsímil de 1974, aquí utilizada.
17. Lorenz von Stein. Die Verwaltungs-Lehre. Stuttgart, Berlang der F.G. Gottschechen Buchhandlung. 1864-1884. Ocho tomos en diez volúmenes. De manera similar a Bonnin, von Stein elaboró un compendio de su obra monumental, que se publicó como Hanbuch der Verwaltungs-Lehre und Verwaltungs-recht (Manual de Teoría de la Administración y Derecho Administrativo). Stuttgart, berlang der F.G. Gotta'shen Buchhanlung. 1870.

a la cual los países alemanes abandonaron a la antigua ciencia de la Policía y adoptaron a la moderna ciencia de la administración. La fuente de von Stein fue la misma de Florentino González: Charles-Jean Bonnin.

El aporte mundial de don Florentino es más comprensible y legítimo, sin embargo, si se considera el desarrollo universal de la ciencia de la administración, principalmente en países tales como Italia y los Estados Unidos, muy acreditados por la calidad de su administración pública. En cuanto a Italia, es patente un sensible rezago con respecto al desarrollo de la ciencia de la administración, a pesar de que esta disciplina había sido introducida en el país desde 1824, gracias a la traducción del libro de Bonnin<sup>18</sup>. También von Mohl fue vertido al italiano, en 1861, cuando su libro "La Ciencia de la Policía" fue traducido en forma profética con el título de "La Ciencia de la Administración", aunque de manera parcial. Como suele ocurrir en la ciencia de la administración, la enseñanza es un poderoso incentivo para su desarrollo, y en Italia el decreto de 1875 destinado a la impartición de cursos sobre la materia fue complementado al año siguiente con un ensayo de Giovanni de Gionnis titulado "Prólogo al Curso de Ciencia de la Administración Pública"; y en 1877 con un artículo de Carlo Ferraris sobre la Ciencia de la Administración Pública en las Facultades de Derecho. Ferraris, adalid de la disciplina en Italia, produjo el primer texto completo hasta 1888, cuando en Turín egresó de imprenta su libro "Ensayos sobre Economía, Estadística y Ciencia de la Administración". Para entonces, la obra de Lorenz von Stein estaba muy difundida en suelo italiano y su impacto había sido decisivo para el desarrollo de la ciencia de la administración peninsular; así las cosas, un resultado natural de este desenvolvimiento fue la traducción de su "Manual" en 1897<sup>19</sup>.

En los Estados Unidos, la ciencia de la administración fue introducida hasta bien entrado el siglo XIX. La influencia preponderante en la

18. Carlo Giovanni Bonnin. *Principi di Amministrazione Pubblica*. Napoli, nella Stamperia Francese. 1824. Tres volúmenes. Esta versión fue obtenida de la edición francesa de 1812 y, ciertamente, es una traducción impecable al italiano.
19. Lorenzo Stein. *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. Torino, Unione Tipografico Editrice. 1897.

segunda mitad de esta centuria en Europa, era Lorenz von Stein. Uno de sus discípulos, Gaspar Blunschli, fue la fuente de inspiración directa para Woodrow Wilson, cuyo artículo "El Estudio de la Administración" inauguró en 1887, el cultivo de las disciplinas administrativas en los Estados Unidos<sup>20</sup>.

No tardó mucho para que viera la luz una obra completa sobre la nueva disciplina en este país, Frank Goodnow publicó en 1900 su célebre, y polémica obra, "Política y Administración"<sup>21</sup>.

Luego se produjo una abundante cascada de trabajos sobre administración pública, encabezados en 1926-1927 por los dos primeros libros de texto para los estudiantes norteamericanos de la especialidad elaborados por Leonard White y William Willoughby<sup>22</sup>.

Finalmente, hay que resaltar el papel cimero de don Florentino como padre de la ciencia de la administración en Iberoamérica. Trece años después de que aparecieron los "Elementos" en Bogotá, el mexicano Luis de la Rosa dio a la imprenta la primera entrega de su obra "La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla"<sup>23</sup>, que desafortunadamente se publicó incompleta; en tanto que otro González, el guatemalteco Antonio González Saravia, en 1888 dio a los lectores su libro "La Administración Pública"<sup>24</sup>. Había nacido la ciencia de la administración iberoamericana, y se estaba difundiendo.

La estatura intelectual de un hombre se aquilata mejor, cuando se lo sitúa entre otros hombres grandes. Tal era la estatura de Florentino González.

20. Woodrow Wilson. "The Study of Administration". E.U. Political Science Quarterly, vol. 2. 1887.
21. Frank Goodnow. Politics and Administration. New York, Russell and Russell. 1900.
22. Leonard White. Introducción al Estudio de la Administración Pública. México, Compañía General de Ediciones. 1964 (La edición original se remonta a 1926). William Willoughby. Principles of Public Administration. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.
23. Luis de la Rosa. La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla. México, sin datos editoriales. 1853.
24. Antonio González Saravia. La Administración Pública. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación. 1888.

## **Florentino González, primer catedrático de ciencia de la administración en la lengua de Cervantes**

Santafé de Bogotá no solamente es sede del nacimiento de la ciencia de la administración en América, y de los países que hablan lengua española, sino también de su enseñanza. Un brevísimo repaso de sus antecedentes en Europa, será de ayuda para destacar la eminente labor de don Florentino como pionero de la docencia de la administración pública.

Como lo adelantamos en el inicio de este trabajo, universalmente considerada, la enseñanza de la administración pública comenzó en las universidades de los principados alemanes en 1727. Entonces, los catedráticos germánicos enseñaban el qué y el cómo del gobierno; el qué se refería a la acción administrativa, el cómo a los procedimientos de la acción, tal como don Florentino lo profesó años después. Los progresos generados por el Movimiento Cameralista, iniciados con el establecimiento de la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, transitaron hacia la formación de escuelas especializadas en ciencias camerales. Una de ellas fue instituida en el seno de la Universidad de Túbinga, sobre la cual tiempo después se modeló la Escuela de Administración de Francia, fundada en 1848. Esta Escuela, a su vez inspiró a la hoy Escuela Nacional de Administración francesa, sobre la que se modeló la actual Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, en Alemania<sup>25</sup>. Posteriormente se instituyeron otros centros de formación para el servicio público, tales como la Academia Cameralista en Lautern, en el Palatinado, a poca distancia del Spira, cuyos cursos se iniciaron en 1774, y la Academia Cameralista en Stuttgart<sup>26</sup>.

25. F. F. Ridley. "Public Administration: Cause for Discontent". London. Public Administration vol.50, jun-dec. 1972. pp.65-71.
26. Fritz Mortein Marx. "German Administration and the Speyer Academy". Public Administration Review vol. XXVII, number 5. December, 1967. pp.403-410. Del mismo autor, "A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference". Bruselas. International Review of Administrative Sciences vol.35, number 4. pp.291-301.

Hay que recordar que Javier de Burgos dictó un breve curso de administración pública, en el invierno de 1839-1840. Dos años antes, a Florentino González se le había solicitado en el Colegio de San Bartolomé en Bogotá, que impartiera un curso de ciencia administrativa para los estudiantes de jurisprudencia. Esta solicitud, a decir del distinguido neogranadino, se hizo algunos años antes que escribiera los "Elementos". Debido a que en la Nueva Granada no se enseñaba esta nueva ciencia, ni se había profesado antes, se "*vio precisado a enseñar lo que no había aprendido, y necesitaba hacer un estudio más asiduo que el de los alumnos que recibían*" las lecciones. Le fue insuficiente el reglamento de enseñanza y las leyes administrativas vigentes, y ni Bonnin, que le fue tan útil para sus cátedras, llenaba del todo el prospecto profesional de las lecciones de administración para una república, cuyo fundamento debía ser la descentralización y la vida municipal. Gracias a otro francés, Alexis de Tocqueville, pudo conciliar el sistema de ciencia de la administración de Bonnin, con los principios del gobierno descentralizado desenvuelto en la "Democracia en América", por Tocqueville; ello fue complementado por el digesto del señor Gordon, sobre la administración pública británica.<sup>27</sup>

Dos años dedicó don Florentino al estudio de la administración pública, tiempo en que según nos cuenta, fueron "*de incertidumbres y de errores*", pero que de manera secunda sirvieron para sembrar las semillas de lo que serían los "Elementos". Estos años los destinó a profesor de cátedra, a divulgar su plan de trabajo -en el periódico "La Bandera Nacional"-, y a llamar la atención de los miembros de la Cámara de Representantes para la redacción de un nuevo código administrativo fundado en los principios de la descentralización. Por fin, luego de sus experiencias docentes e investigativas, Florentino González podía decir con toda modestia, que con yerros propiamente humanos, había escrito "*un libro que trata de una ciencia desconocida en América, y una ciencia que nos importa mucho cultivar, si queremos ser algún día felices, este libro es de una gran utilidad, aunque no de más que bases para discernir. El*

27. Florentino González. Elementos de Ciencia Administrativa. Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla. 1840. Dos volúmenes. Tomo I, Prólogo, ver especialmente la p.I.

*despierta ciertas ideas, que desarrollándose por talentos superiores, tendrán con el tiempo una trascendencia inmensa sobre la dicha social*"<sup>28</sup>.

Los "Elementos" fueron concluidos, posiblemente, en octubre de 1839, pues el secretario de la Gobernación de la Provincia de Bogotá, José María Ortega, otorgó el derecho de exclusividad de la obra a don Florentino, el 7 de noviembre de 1839. La segunda edición se realizó en Quito, Ecuador, por la Imprenta de la Enseñanza.

### **Contribución de Florentino González a la Ciencia de la Administración**

Uno de los méritos principales de Florentino González, consiste en haber introducido la ciencia de la administración a nuestro continente, a través de su fundador, Charles-Jean Bonnin. Para dar pauta al sistema de administración pública que había elaborado, comienza ofreciéndonos una definición del objeto de su libro: "*la Ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos*"<sup>29</sup>. Esta definición rememora el concepto de ciencia de la administración, formulado por Bonnin en 1812, en el cual destacaba que

*"la Ciencia de la Administración es la Ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades, en todo lo que interesa al orden social"*<sup>30</sup>.

Para ambos autores, la ciencia de la administración es una disciplina encaminada a ofrecer un conocimiento de los principios que rigen a los

28. Ibíd, p.III.

29. Ibíd, primera página de la breve Introducción, no numerada.

30. Bonnin, Principes d'Administration Publique, tomo I, p.XV.

asuntos de orden público, y a los cuales don Florentino destaca como de índole social. Estos principios, sustentados en el saber científico, son la guía que sirve de brújula a la actividad de las autoridades para hacer realidad el destino y misión de la administración pública: conservar las relaciones entre la sociedad, como un todo, y las personas individuales que la integran. Estas mismas nociones se adoptaron en España, poco tiempo después<sup>31</sup>.

En el esquema conceptual de Bonnin, las relaciones entre la sociedad y sus miembros individuales constituyen dos tipos de lazos sociales. En primer lugar, se gestan las relaciones públicas administrativas, que identifican al ciudadano en su condición de administrado, en el sentido de que la acción gubernamental lo considera como el destinatario de sus atenciones, disposiciones y preocupaciones. Dentro de esta condición genérica, el administrado se encuentra ante la administración pública en calidad de contribuyente a la hacienda pública, conscripto del servicio militar o miembro de la guardia nacional. En segundo lugar, se crean las relaciones civiles administrativas, que establecen la condición privada del individuo, pero sin desconexión con los intereses sociales. En este sentido, la persona individual se presenta como un sujeto del registro civil, que define jurídicamente no sólo su espacio vital como ser humano, sino también las fórmulas de su matrimonio o la naturalización y nacionalidad como miembro del Estado.

Para Florentino González los intereses sociales son inherentes a la condición del individuo como miembro de la sociedad, y por lo tanto, a la sociedad en sí; éstos mismos contrastan con aquellos que se refieren a los que el individuo cuida por motivos de su propia utilidad como, por ejemplo, los referidos al ejercicio del pensamiento, la industria o la profesión de un culto religioso; los intereses sociales se refieren a las poblaciones, al usufructo de los productos naturales, la seguridad de los

31. Decía Posada de Herrera, bajo una fuerte influencia de Bonnin, que "la Ciencia de la Administración será aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros que la componen, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares, y nacen del mismo principio de asociación". *Lecciones de Administración*, volumen I, p.36.

habitantes, la educación pública, el matrimonio, los decesos y las contribuciones, etc. Una vez que ha identificado a los intereses sociales, González explica que "*la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos*"<sup>32</sup>. Bonnin había explicado que "*la Administración Pública abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social*"<sup>33</sup>.

Esta idea, que se refiere a la administración pública como acción, don Florentino la extiende a los funcionarios públicos, de modo que lo que entiende como una buena administración se refiere tanto a los resultados ventajosos que se obtienen, como a los funcionarios que la ejercitan. Como corolario de estas nociones, y de acuerdo a su proyecto, distingue a la administración pública nacional y a la administración municipal, interpretando a la primera como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación, y a la segunda, como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las secciones de la nación.

Una vez formulado su esquema de ciencia de la administración, inspirado en Charles-Jean Bonnin, procede a examinar a la administración pública como objeto de esta ciencia.

### Estructura de los "Elementos de Ciencia Administrativa"

El esquema discursivo de los "Elementos" tiene un fuerte acento pedagógico, como la mayoría de los textos que se produjeron en los siglos XVIII y XIX. Hay que recordar la mención que el autor hace de las lecciones impartidas en el Colegio de San Bartolomé para comprender el espíritu del libro: nutrir de sabiduría a la juventud. Florentino, embargado por la genuina modestia del hombre superior, había declarado que

32. González, obra citada, tomo I, p.1.

33. Bonnin, obra citada, tomo I, p.88.

no escribía para el estadista, sino para el novicio que aspiraba a ingresar a los quehaceres administrativos.

La obra está compuesta por dos volúmenes, en tanto que el temario fue integrado como se acostumbraba antaño, es decir, por libros y capítulos. En el primer volumen, el Libro Primero comprende un capítulo sobre las ideas generales de administración, y sigue con el tratamiento de los medios pasivos para facilitar el curso de las funciones de la administración pública. El capítulo III se refiere a los medios activos, en tanto que el capítulo IV toca el movimiento administrativo. El Libro Segundo está dividido en 14 capítulos, todos ellos referentes a la administración nacional, y trátase en su interior la organización de la administración pública y sus diversos funcionarios. El Tercer Libro, plasmado en el segundo volumen, estudia a la administración municipal, su organización y sus agentes, como uno de los temas centrales de la obra. El Cuarto Libro se refiere al modo de evitar la colisión entre los actos de las diferentes autoridades y a la forma de impedir sus abusos, concluyendo con el estudio del Ministerio Público.

Dentro de las materias contenidas en la obra, deben destacarse los temas que González cultivó con preferencia y que significan, desde varios ángulos, aportes universales a la ciencia de la administración. Como tiene el mérito de haber introducido el cultivo de la ciencia de la administración en Iberoamérica, y de haber escrito el primer tratado de esta materia en nuestro idioma, él es parte fundamental del torrente intelectual que acompañó desde entonces al desarrollo de la disciplina. Sin embargo, don Florentino es un autor original y sus contribuciones son pioneras.

En primer lugar, hay que subrayar sus contribuciones al estudio de las instituciones administrativas primigenias, en los países que adoptaron al Estado de Derecho tanto en Europa, como en América. En el seno del Libro Segundo, hay un cuidadoso y detallado examen de las secretarías del despacho, y como era usual entonces, éstas se restringían a las secretarías de negocios extranjeros; interior; hacienda; guerra; y marina. No menos relevante es el estudio de la administración provincial, a cargo de los gobernadores, a los que conceptúa doblemente como agentes al servicio de la administración nacional y como funcionarios locales, habida cuenta de que, de manera muy significativa en su es-

quema del sistema republicano, había realizado una distinción entre la administración nacional y la administración local. El volumen segundo está dedicado casi íntegramente a la administración local, por la que muestra una singular y justificada preocupación. Sus estudios sobre ésta constituyen uno de los aportes más relevantes.

De gran importancia es el tratamiento muy preferente del servidor público, al que dedica el capítulo IX, y que puede ser considerado como uno de los apartados más relevantes de la obra. Por primera vez, en nuestro continente, y en nuestra lengua, la administración de personal es tratada de manera completa y sistemática.

Estos no son los únicos méritos de don Florentino González; en las páginas siguientes hablaremos de otros y profundizaremos los mencionados.

## La Administración Pública en movimiento

Un gran acierto de los científicos de la administración del siglo XIX, fue la asunción de conciencia sobre la inviabilidad del orden jurídico sin el concurso de la administración pública. Esta fue concebida como la actividad cuyo objeto es el beneficio del interés social. Es natural que don Florentino declare que "*en vano se darían las mejores disposiciones para un pueblo, si no se facilitasen los medios de que pudiera ponerse en práctica*". El beneficio no llega a la sociedad cuando las reglas permanecen en el papel, porque no sólo interesa cuidar que las leyes sean buenas, sino también, que se puedan aplicar. Precisamente, en el sabio entender del ilustre colombiano, es la ejecución la esencia de la Administración Pública, y en sus palabras, "*esta última parte, es decir, la parte adjetiva, es la que toca a la Ciencia Administrativa*"<sup>34</sup>.

La ciencia de la administración tiene como índole la ejecución de la ley y por lo tanto, ante el carácter sustantivo que representa el derecho, su aplicación constituye la parte adjetiva en la que descansa la naturaleza

34. González, obra citada, tomo I, p.16.

de la administración pública. Lo que en Europa se conocía como acción administrativa, el autor de los "Elementos" denomina movimiento administrativo. Este movimiento consiste en el proceso por el cual la acción administrativa desciende desde el jefe del Estado hasta los funcionarios que laboran de cara a la ciudadanía, que recorre de arriba a abajo a la escala administrativa<sup>35</sup>. El movimiento administrativo está caracterizado por un proceso de acción y reacción, cuyo estímulo primario parte del cuidado que el jefe tiene para que sus colaboradores se desempeñen con acierto, usando al efecto una suave pero estricta vigilancia que recuerde los deberes a los servidores públicos, aclare sus dudas y produzca informes sobre sus labores, como un efecto de reacción.

El movimiento administrativo no es un fin en sí mismo y por consiguiente, uno de los grandes progresos que la ciencia de la administración brindó al mundo en el siglo XIX, fue el concepto de la administración pública como un factor inexcusable para el bienestar social. Florentino González, prohombre de esta ciencia, nítidamente señaló que *"el movimiento social, el progreso de la nación y las variaciones que naturalmente producirán estas causas en los intereses, exigen también un Movimiento Administrativo rápido, activo y eficaz"*<sup>36</sup>.

Es la existencia del movimiento administrativo, por la movilización de recursos públicos que entraña, lo que explica porqué en los países en donde hay buena administración, hay prosperidad, bienestar y grandes obras públicas de interés social. La fuerza y la riqueza de la sociedad, ha dicho don Florentino, han llevado a la cima lo que los individuos sólo podrían formular como proyectos. Inherentes al movimiento administrativo, son los medios que facilitan el desempeño de la administración pública. Don Florentino clasifica a estos medios en dos categorías: medios pasivos y medios activos.

El territorio debidamente dividido constituye el medio pasivo esencial de la administración pública, porque es el espacio físico que comunica a la autoridad pública y a los intereses sociales que manejará. Una adecuada administración territorial, basada en la organización de pro-

35. Ibíd, p.39.

36. Ibíd, p.40.

vincias, cantones y distritos parroquiales, como en la Nueva Granada, favorece el ejercicio administrativo para que su realización sea uniforme, sistemática y oportuna. Este esquema territorial es el elemento básico de su teoría municipal, pues es el distrito parroquial en donde las familias están en contacto directo entre sí; "allí es donde se palpa la sociedad, en donde se ve lo que ella es, y donde el hombre conoce la ventaja de hallarse reunido con sus semejantes. Allí es que él siente el poder y la fuerza de lo que carece el hombre aislado, y allí es que se experimentan los bienes o los males de la Administración".<sup>37</sup>

Lúcidamente, explica que las ideas de nación, de provincia y de cantón, tienen algo de aéreo, en tanto que el distrito parroquial es "*realidad, todo se toca, se ve y se palpa*". El territorio debidamente dividido, se complementa con otros dos medios pasivos de la administración pública: la carta geográfica y la estadística.

La teoría de los intereses sociales, es una de las piedras angulares del pensamiento de Florentino González, porque son tales intereses los que guían la administración en la medida en que su atención significa la felicidad de quienes los expresan. Pero estos intereses deben representar las partes que integran a la nación sin llegar a atomizarla produciendo un efecto contrario que dañe su principio de unidad como base del país".<sup>38</sup>

37. Ibíd, p.18.

38. La teoría de los intereses sociales, inspirada en Charles-Jean Bonnin, fue también cultivada en España poco tiempo después de que lo hiciera Florentino González en Colombia. Alejandro Oliván explicaba, que "hasta estos últimos tiempos puede decirse que no se ha aplicado con fruto el análisis a la investigación y clasificación de las diferentes operaciones que en una nación practica el Poder supremo para la conservación, dirección y mejora de las fuerzas e intereses sociales. El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los Gobiernos; pero la Ciencia de la Administración es muy moderna. Tres son los actos de Poder supremo: pensar, resolver y ejecutar. Por el primero se preparan y proponen las leyes, por el segundo se forman y por el tercero se hacen cumplir". De la administración pública con relación a España, pp.1-2. Posada de Herrera, por su parte, advertía que en sus lecciones "no nos vamos a ocupar de vanas teorías, de principios puramente abstractos, sino de doctrinas de aplicación, de intereses sociales". Lecciones de Administración, volumen I, p.15.

## Organización de la Administración Pública

Possiblemente uno de los apartes más ricos de los "Elementos", sea el Libro Segundo, relativo a la administración nacional, o general, que don Florentino contrasta explícitamente con la administración local. Define a la primera, de la siguiente manera: "*llamo Administración suprema del Estado aquella primera acción que el funcionario encargado del Poder Ejecutivo y sus agentes inmediatos ejercen sobre los intereses y negocios sociales*"<sup>39</sup>. Con base en el concepto de acción, identifica a la administración suprema como un encargo del jefe de Estado y sus inmediatos colaboradores, los secretarios del despacho.

### a) El Jefe del Ejecutivo

Es de tal relevancia la función ejecutiva, que toca a la constitución política establecer sus marcos legales. En este código fundamental, Florentino González desarrolla la imaginativa distinción entre el resultado de un buen sistema electoral y el resultado de la responsabilidad. El primero, asegura los requisitos de patriotismo, capacidad y responsabilidad exigibles a quien asumirá el primer cargo del servicio público: la jefatura de Estado. El segundo, garantiza la imposibilidad del abuso del primer magistrado del país y previene que, en caso de un exceso, no escapará del castigo que merezca<sup>40</sup>. Asimismo, una ley secundaria establece el mecanismo de tránsito de las órdenes de la jefatura de Estado a sus colaboradores inmediatos, así como las providencias que hagan patente el principio de responsabilidad.

Una de las polémicas más cálidas en la ciencia de la administración en el Siglo XIX, consistió en el problema de la ubicación de la sede del gobierno. El consenso se inclinó, por lo general, a conciliar dicha sede

39. Ibíd, p.47. De manera similar a Florentino González, Agustín Silvela se refería a la administración del Estado. Decía: "ya se deja conocer que entendemos...por Administración del Estado, el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan, o la acción y juego de las diversas partes del Poder Ejecutivo". Estudios Prácticos de Administración, p.VI.

40. González, tomo I, p.48.

como responsabilidad común de los poderes legislativo y ejecutivo, distinguiéndose la formación de la ley, de su ejecución. Don Florentino González, como muchos profesantes del liberalismo de la época, pensaba que el gobierno reside en el legislativo por consistir en la dirección de todos los negocios públicos y porque este poder está facultado para emitir los preceptos inherentes a tales negocios. Este gobierno, al que define como el gobierno propiamente dicho, lo distingue del gobierno sensible, al que define como el gobierno en acción que reside en el poder ejecutivo. Sin embargo, no desarrolla una antinomia, sino una distinción pertinente que le permite explicar a la ejecución como el medio de poner en efecto a la voluntad del legislador, pues la ejecución de la ley implica una gran cantidad de pormenores que deben ser combinados y cuidados. Aquí evocamos su noción de movimiento administrativo, principalmente cuando declara que "*cuando el encargado del Ejecutivo hace esto, administra, porque ya entonces entra positivamente en el manejo de los intereses sociales*"<sup>41</sup>.

Debido a que la ley no puede llegar hasta los detalles de ejecución, los cuales no pueden estar sujetos a reglas precisas e invariables, corresponde el jefe de Estado el poder de interpretación que evita, como dice don Florentino, que se convierta en un mero publicador de las leyes emanadas del poder legislativo. Este poder es inherente a la administración activa y debe ejercitarse con la ayuda de un consejo que impida que la ejecución sea inconsulta. El consejo, encarnado en una organización que asista al jefe del ejecutivo, aporta a la ejecución lo que González califica como el juicio prudente.

### b) Los Secretarios del Despacho

El despacho de los negocios del poder ejecutivo, se descarga mediante el trabajo de sus colaboradores más próximos: los secretarios del despacho, cuyas labores obedecen a lo que denomina división del trabajo administrativo. Esta división es dinámica, debido a que la agrupación de los negocios está sujeta a la variación de los tiempos y a las com-

41. Ibid, pp.56-57.

plicaciones inherentes a los progresos del Estado. La agrupación de los negocios administrativos en secciones especializadas, está calcada en la organización de las secretarías del despacho. Las bases que sustentan a la división del trabajo administrativo las encuentra en la nación y en sus relaciones con otras naciones. Estas bases son los lazos políticos con los países, la intervención del gobierno en el mejoramiento de la sociedad, el sostenimiento de los gastos públicos, la fuerza que garantiza la defensa frente a los ataques externos y la necesidad de la navegación. Todas ellas, son "bases para una división arreglada de las demás oficinas del despacho de la Administración Suprema". El esquema de división del trabajo administrativo, sustenta la necesaria creación de las cinco secretarías antes mencionadas, independientemente de que algunos países puedan optar, además, por crear otras secretarías relativas a las obras públicas, la instrucción pública, y la industria y el comercio. Liberal convencido, Florentino González considera que el establecimiento de más secretarías del despacho "depende de la mayor intervención que el gobierno haga de las cosas de sus súbditos".

El número de secretarías del despacho depende del grado y calidad del gobierno, de modo que en un país bien gobernado, en el que los particulares atienden adecuadamente sus asuntos y las autoridades municipales son responsables de los negocios de su competencia, será innecesario un número de dependencias de la administración suprema tan "embarazoso y complicado". La creación de estas secretarías tiene por objeto examinar y despachar los negocios públicos relativos a las resoluciones ejecutivas, y examinar las disposiciones legales que son aplicables a cada caso. La filiación liberal de don Florentino, además del influjo de Tocqueville y su teoría de la descentralización, hace al distinguido neogranadino explicar la inutilidad de los ministerios de obras públicas, instrucción pública, e industria y comercio, "pues este recargo de ocupaciones a la Administración Suprema sólo tiene por origen ese furor de centralizarlo todo, que es el único pensamiento del despotismo, y la causa del atraso de las naciones"<sup>42</sup>. Sin embargo, el posterior desarrollo histórico de los países iberoamericanos inspiró un camino diverso, que

42. Ibíd, p.74.

hizo necesario crear secretarías del despacho como las aquí cuestionadas por el catedrático de San Bartolomé y que correspondieron al Estado de Bienestar, que se desarrolló ampliamente en el siglo XX.

Como lo adelantamos, es muy significativo el detallado y cuidadoso estudio de cada una de las secretarías del despacho, pero destaca principalmente el tratamiento de la secretaría de negocios extranjeros. Hay que recalcar este hecho, porque en la época en que escribió los "Elementos", los libros sobre ciencia de la administración estaban dominados por el estudio de la administración interior. Esto es patente también en obras anteriores, como la de Bonnin, y en otras preparadas posteriormente en España, Francia, Alemania, Italia y otros países. Entre los pocos tratados de ciencia de la administración que prestan atención a las relaciones exteriores, están los libros de Lorenz von Stein y Posada de Herrera, ya citados<sup>43</sup>. Por lo tanto, es extraordinariamente importante resaltar esta contribución de don Florentino, quien igualmente tiene el mérito de ser el primer estudioso de la ciencia de la administración que comprende a la administración de lo exterior, como un campo de conocimiento de la nueva disciplina<sup>44</sup>. Como lo explica, los negocios públicos que atañen a este ministerio son de los más complejos dentro de la administración pública, porque no se pueden establecer como reglas fijas, rutinarias y precisas, y requieren la capacidad de juicio de quien está a cargo de ellos. Su despacho reclama una oficina debidamente organizada, en la cual impere la prontitud, el discernimiento y la reserva.

Florentino González declara que "*los negocios extranjeros, es decir, todo lo que se refiera a promover, cultivar y conservar relaciones ventajosas con otras naciones, vinieron a ser uno de los ramos de la preferente atención de la autoridad. He aquí el motivo para crear el despacho de*

43. La obra de von Stein, "Teoría de la Administración", merece especial referencia. En ella destaca la división de la administración pública, en cuatro tipos específicos: administración de las relaciones exteriores; administración de la defensa; administración de la justicia; administración de la hacienda; y administración de lo interior.
44. He destacado este hecho en mi más reciente libro, Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. 1993. En imprenta.

*negocios extranjeros, con una oficina correspondiente cerca del Jefe de la Administración*<sup>45</sup>.

El imperativo de la prontitud, discernimiento y reserva, inherentes a la administración de los negocios extranjeros, reclama el reconocimiento de la diplomacia como ciencia, cuyo estudio puede capacitar a los miembros del servicio exterior de los países iberoamericanos para evitar convertirse, como lo advierte don Florentino, en "*juguete de las arterias de un astuto cortesano*" europeo, del estilo de Talleyrand y Metternick. Por consiguiente, aconseja la organización de una escuela diplomática, con carácter aplicado, en la cual se impartan lecciones sobre esta importante materia. He aquí otra de sus importantes dádivas intelectuales, a la ciencia de la administración universal<sup>46</sup>.

Alertando sobre el equívoco de visualizar a la diplomacia como un conocimiento ajeno a la ciencia de la administración, el notable catedrático colombiano explica lo siguiente: "*quizá lo que precede se verá como una digresión extraña del asunto de la obra, y que debería más bien colocarse en un tratado de Derecho Internacional. Pero meditando un poco se conocerá fácilmente que los principios enunciados pertenecen a la Ciencia de la Administración Pública; porque ¿cómo habrá buena Administración en los negocios extranjeros sin que se haga lo que ellos expresan? O hay Relaciones Exteriores, y es preciso que los negocios que a ellas se refieren puedan ser bien manejados, y entonces es necesario lo que ya hemos dicho; o hay Relaciones Exteriores, y entonces sí podemos desentendernos de las verdades que preceden*"<sup>47</sup>.

45. González, obra citada, tomo I, p.79.

46. Este aporte de Florentino González es muy significativa, pues en 1840 sólo estaba en funciones la Academia Diplomática de Viena, fundada en 1753 bajo el influjo cameralista, y para entonces había dejado de laborar la Academia Diplomática de París (1712-1719). La propuesta del ilustre colombiano fue protética, precisamente en Latinoamérica se fundó la primera academia de formación de servidores públicos de lo Exterior en el siglo XX: la Escuela del Servicio Exterior de Chile, establecida en 1929, hoy llamada Academia Diplomática Andrés Bello. En los países de antigua tradición en el servicio exterior, el nacimiento de este tipo de instituciones fue muy posterior: la formación de diplomáticos se inició en España en 1942, en Italia en 1944, en Francia en 1945, en los Estados Unidos en 1947 y en Alemania en 1950.

47. González, obra citada, tomo I, p.89.

Para el auxilio de cada uno de los ministerios, Florentino González señala la existencia de las direcciones generales, tales como las referentes a la instrucción pública, las rentas y la tesorería general, así como la comisión de marina y el estado mayor general. Infortunadamente, el poco espacio que les dedica no permite destacar que, por su carácter funcionalmente descentralizado, estas instituciones constituyeron en el siglo pasado especies de organismos descentralizados de gran importancia en la búsqueda de la prontitud y la eficiencia que reclamaban los ministerios de la administración pública.

### c) La Administración Local

Existe una ambigüedad en el estudio de la administración local, que comprende a las provincias, cantones y municipios. Florentino González concebía a los gobernadores, merinos y alcaldes, titulares de cada uno de estos circuitos de la administración territorial, como parte de la jerarquía de la administración nacional y, al mismo tiempo, como funcionarios locales. Ellos fungían como un eslabón de la organización administrativa del Estado, enlazando el abstracto concepto de nación, con el vivo concepto de sociedad real encarnado en las municipalidades. Debido a la ausencia en su pensamiento de la idea de federación y de autonomía municipal, don Florentino concilia la configuración central de su esquema de organización administrativa, con las acciones en las localidades, por medio de un mecanismo de participación social. Así, aunque el jefe de Estado nombra al gobernador, sugiere que la designación recaiga en una personalidad reconocida y respetada en la provincia. Similar mecanismo permite que el alcalde, nombrado por una autoridad ajena la localidad, sea designado mediante una terna elaborada en el municipio.

Aunque Tocqueville es continuamente invocado en el tomo II, dedicado a la administración local, es más sensible el incógnito aporte de Bonnin. Hay que destacar que don Florentino se propuso en este volumen, pugnar por la descentralización de la vida local porque sabía y presentía los males de la centralización, a la cual identificaba con el despotismo<sup>48</sup>. Es muy importante que pongamos el acento en sus recomendaciones sobre el establecimiento de las diputaciones provinciales

y las asambleas cantonales como órganos de representación y participación política, puesto que la deliberación inherente a su naturaleza significa una contraparte al principio de jerarquía, el cual norma a la organización de funcionarios tales como el gobernador, el merino o el alcalde.

#### d) Los Servidores Públicos

Hay que recordar que Florentino González distinguió entre los medios pasivos y los medios activos de la administración pública. Los medios activos son los más importantes, pues, ellos encarnan en los servidores públicos. Aclaraba que "*a estos funcionarios es a los que denomino medios activos, porque ellos son los que imprimen el movimiento sobre las masas sociales y los que tocan activamente sus intereses*"<sup>49</sup>. Con la noción de medio activo, inicia el estudio del servicio público, uno de sus principales aportes. La fórmula organizativa que funge como base de este servicio es la jerarquía, cuya función es la de viabilizar el ejercicio del mando y el establecimiento de mecanismos de información para el control del desempeño de los subordinados en el orden escalar, desde la jefatura suprema de la administración pública, hasta las potestades parroquiales.

La garantía de ejercicio del mando es la potestad del titular del ejecutivo para nombrar a quienes reciben directamente las órdenes de parte suya, así como a los jefes de las grandes secciones funcionales y territoriales de la administración pública. Este criterio, debe extenderse a los demás depositarios de la autoridad administrativa. Por un motivo similar, el jefe del ejecutivo debe estar igualmente autorizado para remover con libertad a sus colaboradores inmediatos. Sin embargo, la administración pública no es un coto estamental ajeno a la voluntad ciudadana, de modo que debe permitirse la participación del pueblo en

48. El volumen II está dedicado a reseñar, con un efecto de contraste implícito, el carácter local de la función administrativa del gobernador, el merino y el alcalde, ya que en el volumen I había tratado a estos funcionarios como agentes de la administración nacional.

49. Ibíd, tomo I, p.26.

algunos nombramientos, para que sienta a los funcionarios como propios. Tal como debidamente lo discierne, si al pueblo se le confiere la elevada responsabilidad de elegir al jefe de Estado y a los legisladores, no existe motivo para que no pueda participar en el nombramiento de los agentes inferiores de la administración. La fórmula que propone es inteligente: el pueblo propone a los candidatos y el jefe del ejecutivo escoge entre ellos.

Otra garantía del principio de jerarquía, es la facultad de los funcionarios para obligar a la obediencia, incluso coercitivamente, mediante arrestos y multas tal como entonces lo mandaba la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Nueva Granada. Esta, empero, no era suficientemente explícita al respecto y abría cauces al abuso, por lo cual Florentino González recomienda la precisión de estas facultades. Para prevenir excesos, aconseja al mismo tiempo el establecimiento de garantías de los funcionarios inferiores con respecto a los superiores. Hay que subrayar que esta propuesta, como "*partidario entusiasta de toda clase de garantías del inferior para con el superior*"<sup>50</sup>, obedece a su convicción de que el desvalido debe ser protegido por la fuerza de la ley. En este sentido don Florentino es un precursor de los derechos civiles del servidor público.

Para que se haga realidad el principio del movimiento administrativo rápido, activo y eficaz, es menester que el gobierno se nutra de la sociedad, buscando en ella a los individuos con más luces e ilustración, para ofrecerles el decoroso cargo del servicio público.

Don Florentino distingue entre los servidores públicos generales y los funcionarios especiales. Los primeros tienen atribuciones para desempeñarse en todos los ramos de la administración pública y sirven para poner en acción las disposiciones emanadas de las secretarías de Estado, en las provincias en las cuales laboran. En la Nueva Granada estos agentes eran los gobernadores, los jefes políticos y los alcaldes, los cuales actuaban como enlace entre la administración nacional y la administración local. Por su parte, los agentes especiales atienden ramos concretos de la administración pública, tales como lo interior, la hacienda,

la guerra, la marina y los negocios extranjeros. Con respecto a estos negocios, se abstiene de referirse al servicio exterior, que juzga bien tratado por el derecho internacional, y que constituye un cuerpo funcional especial típico, de acuerdo con su concepción.

Como era usual en los tratadistas de ciencia de la administración de entonces, Florentino González pone el acento en la formación de los servidores públicos e incluso, como gran precursor, sugiere la creación de una institución docente para diplomáticos. Sin embargo, como otros colegas de su tiempo, no alcanzó a concebir el desarrollo de una carrera administrativa del servicio civil, que ya se estaba gestando en Europa.

*Omar Guerrero*

México, Ciudad Universitaria. Septiembre de 1993.

# **CONTEXTO HISTORICO**

**Florentino González y los demonios del siglo XIX**

Por su voluntad política y por la realidad histórica que vivió, Florentino González fue protagonista de transformaciones y resistencias culturales que, de manera velada o abierta, se han prolongado hasta el presente colombiano.

Aunque su figura aparece con frecuencia en penumbra frente a otros hombres y relatos brillantes, aceptados con facilidad, González debe ser reconocido como el controversial hombre del destino que luego de la independencia política disparó el pensamiento y las medidas que desgarraron en Colombia la imagen premoderna del mundo.

Desgarramiento que aspiró a la eliminación de una sensibilidad general constituida en mestizaje durante el proceso colonial, con aportes del pasado indígena y africano.

El demonio disolvente de las seguridades psicológicas y morales premodernas llegó traído por González a la economía, la organización del Estado, la administración pública e incluso la vida personal del protagonista.

Este demonio llamado modernidad fue impuesto como proyecto reordenador de una realidad que en su contraparte sólo dejaba posibilidad para la adaptación, el asombro y la contemplación. Un mundo quieto, cerrado, construido y regulado por una mano trascendente que ya había predeterminado el destino humano y el de la naturaleza.

En ese escenario fue González un personaje acorde con el conflicto de su tiempo. En lo extenso de su vida pública defendió con firmeza una expresión del liberalismo y de sus modelos afines, sobre cuyo eje las nuevas repúblicas del siglo XIX conformaron su corporeidad. Corrió con los riesgos de la apuesta con su época y por ello pagó un alto precio: fue expulsado de su presente colombiano.

Más allá de las críticas a su pensamiento, hechas desde distintas ubicaciones ideológicas opuestas al liberalismo radical que profesó, González puede colocarse en el mismo sitio de Andrés Bello y Domingo Faustino Sarmiento, dos grandes arquitectos de los instrumentos republicanos que legitimaron el desgarramiento y el conflicto entre las visiones moderna y premoderna de la sensibilidad decimonónica latinoamericana.

### Cambiar la subjetividad

Florentino González tuvo claridad anticipatoria en la tensa, fisurante perturbación de su tiempo. Para él era irreversible la inserción de la modernidad en la dura piel cultural de la sociedad que se iba a transformar.

Esa claridad venía de la idea ilustrada que ya había hecho pulsión entre los primeros hombres de la revolución. En su caso, como en el de Sarmiento, la certeza se expresaba de manera vertical y dogmática frente al otro demonio americano: la "barbarie premoderna". Es decir, la realidad de un pasado vigente en la interioridad y en la expresión social, cultural y política de los pueblos recién independizados.

Por ese motivo fue firme en los conceptos centrales de las propuestas europeizantes que debían permitir, a partir de la instauración del Estado moderno, la rápida construcción institucional y cultural de la América hispana posindependiente.

En lo que hace a la forma de organizar el Estado y su administración, González trazó una línea divisoria entre la concepción española y aquella que podía hacer posible la modernización del país y sus costumbres. Ese es el tema del libro "Elementos de Ciencia Administrativa". La

primera idea era centralizada, hija legítima del reinado de los Habsburgo, quienes consolidaron el régimen colonial entre 1.500 y 1.700, y ella no cambió en lo fundamental con la llegada al trono de los reyes borbones en 1701, salvo por el ingreso de las ideas ilustradas a través de los colegios, en particular los de los jesuitas. La nueva propuesta en cambio tomaba modelos de Europa del norte y de los Estados Unidos.

La segunda noción se afirmaba en una propuesta descentralizada de la administración y en la existencia de relaciones sociales en las cuales el interés y racionalidad del individuo debían imponerse a la cohesión solidaria del grupo tradicional.

El proyecto liberal aspiraba a la conformación de una sociedad civil. Por naturaleza ese proyecto disolvía el antiguo orden cuyo sentido constitutivo era la pertenencia indisoluble que se iniciaba en la etnia particular y concluía en la subordinación personal al símbolo unitario del monarca.

Tal giro intentaba hacer irrevocable la propuesta emancipatoria de la revolución, no tanto en el exterior del individuo como en su interior, en lo subjetivo. Bajo este criterio la independencia no era un simple rompimiento de vínculos políticos con la metrópoli española: en verdad se pretendía alterar la visión de mundo de los neograndinos.

### **Utilitarismo proscrito**

Ya en las primeras pugnas políticas internas, protagonizadas por Santander y Bolívar, el modo de encarar las transformaciones de la subjetividad colectiva explica la rivalidad de los principales caudillos de la independencia.

Bolívar, tras los episodios de septiembre de 1828, insistió en el modelo organizativo ensayado en el Alto Perú, que recogía la memoria de un Estado fuerte, centrado en figuras de reconocida autoridad para las gentes, asimilable a estructuras de gran arraigo cultural o disuasivo, como la iglesia y el ejército.

En cambio, el sector considerado civilista dirigido por Santander y apoyado intelectualmente por Vicente Azuero, renegaba de la tradición

cultural que asignaba una misión trascendente al Estado o al destino del hombre. El contraste se evidenciaba en la manifiesta necesidad de anclar en tierra y en la experiencia mundana toda posibilidad transformadora. En una palabra, el núcleo intelectual que rodeaba a Azuero, y al que pertenecía el joven Florentino, proponía transformar la moral redentora en una ética del progreso. Eso era para ellos la Revolución.

Y una muestra de aquel nivel de confrontación, un tanto velado por la exégesis hacia los próceres fundadores, fue la polémica desatada en torno a la introducción en la enseñanza pública de la filosofía utilitarista de Jeremías Bentham. Esto sucedió en 1826, cuando ejercía la presidencia Francisco de Paula Santander y Bolívar permanecía en Lima.

El pensador inglés era eje de las convicciones de Azuero y su gente. Con el ingreso de la ética utilitarista en la enseñanza general se buscaba producir el ya mencionado giro radical en el imaginario de los colombianos.

Se pretendía pasar de un salto de los valores fincados en la moral religiosa a una ética secularizada, pragmática. En síntesis: se aspiraba a que los habitantes del nuevo país, al menos quienes recibían instrucción pública, actuasen en el mundo como lo hacían los ingleses.

La introducción de Bentham fue interpretada como una herejía en virtud de las costumbres de la época y generó la protesta y movilización de la iglesia. Impuesto Bolívar como Dictador, en 1828, una de sus primeras medidas fue la exclusión de Bentham de la enseñanza pública.

### **Demagogos y serviles**

Pero la dislocación en las concepciones de mundo no quedaba allí, se extendía a las identificaciones de uso común. El mote distintivo con que se señalaban popularmente los partidarios de Santander y Bolívar sintetizó en metáfora ambas nociones. Con el término de "serviles" los adherentes a Santander adornaban a los seguidores de Bolívar. "Demagogos" fue la designación que aplicaron los bolívaristas a sus contradictores.

La primera calificación identificaba una forma de subalternidad que requería de una figura con autoridad en la cabeza de una pirámide social. Después de la cabeza y hasta la base, esa pirámide -para los críticos del modelo- estaba formada por una masa callada y obsecuente. Así fue como la razón ilustrada europea interpretó la estructura social del medioevo, con su señorío feudal. Y eso era lo que quería desterrar la razón ilustrada americana después de la independencia.

Aquella forma de regulación social era organicista, nostálgicamente premoderna. Homologaba la idea de que la sociedad era un cuerpo vivo, un organismo, que debía vivir en comunión con el orden universal predispuesto por la divinidad. Allí no podía haber sujeto ni interés privado, solo comunidad. Así se organizaba el pueblo de Dios.

En sentido inverso la mención de "demagogo", aludía al deseo de erosionar las propuestas de una "vanguardia lúcida" que, en opinión de los bolivarianos, estaba tentada de construir repúblicas en el aire. La figura ilustraba la idea de que se pretendían crear instituciones y estructuras jurídicas desatendiendo una realidad cultural que, por fuera de la reducida clase dirigente criolla, no tenía tradición, ni conocimiento, sobre las formas de organización social moderna. Esto equivalía a considerar que el pueblo recién independizado no era un sujeto colectivo que pudiera hacer viable el arquetipo que impulsó la independencia.

La rotulación de demagogia para el grupo liberal ortodoxo de Azuero, expresaba el reiterado llamamiento de Bolívar a no construir una "ley sin sujeto". No podía haber para los partidarios del Libertador unas instituciones civiles sin la existencia de un pueblo preparado que legitimase la propuesta moderna. Un ejemplo claro de la contrapropuesta lo constituye uno de los bolivarianos notables de esos años, Juan García del Río, quien publicaba en 1830 el libro "Meditaciones Colombianas", en el cual se defendía la instauración de la monarquía en Colombia.

Resulta claro, con esos antecedentes, que la pugna enmarcaba el desgarramiento entre un proyecto de país moderno y una vivencia cultural premoderna. La ley con sujeto era una referencia a la tradición inglesa que ajustaba la norma jurídica a las costumbres.

El desgarramiento alcanzaba tanto al grupo de Bolívar, como a los hombres que acompañaban a Santander. Enfocar como civilistas a unos

para oponerlos a los otros es un reduccionismo que nubla más de lo que aclara.

El Libertador era un admirador de las instituciones y el carácter empirista inglés, tanto o más que sus adversarios. Conocía el pensamiento de Bentham y nada indica que lo rechazara.

La convicción de Bolívar en gobiernos tutelares, fuertes, a medio camino entre el orden depuesto y el fundamentalismo liberal, no era otra cosa que la objetivación de una idea de Estado que fuese puente articulador entre el proyecto de modernidad a insertar en el largo plazo y el tozudo hecho de la realidad cultural vigente en los primeros años de independencia.

Si no había sujeto, quien por definición es constituyente emancipado de mundos, sólo quedaba el recurso de hacer modernidad por mímisis. Eso equivalía a enmascarar lo subjetivo premoderno mediante la propuesta de modernización. Y en un movimiento simultáneo fetichizar el progreso y su racionalidad económica, satanizando como "atraso" la sensibilidad de las gentes que resistían culturalmente el modelo. Pero esa forma de modernizar "lo exterior" postergando la constitución del sujeto individual y colectivo -el único que puede cambiar las cosas desde el interior de si mismo- iba a traer grandes traumatismos al país futuro.

Para Bolívar la eliminación de Bentham como modelo de educación nacional, más que una convicción fue una medida de coyuntura que atendía a la asimetría de la propuesta liberal frente a la fuerza de la tradición cultural.

### **Las otras fuentes ideológicas**

Tras la muerte de Bolívar y la dispersión de su grupo, la línea conceptual de Florentino se amplió y consolidó. Aquel punto de partida que fue Bentham se encadenó con el pensamiento, también utilitarista, de Stuart Mill en el González maduro y autodesterrado de Valparaíso.

Como puntos intermedios entre ambas fuentes deben referirse, entre otros, a Grimke y Lieber, pero sobre todo a Tocqueville, quien había estudiado el desarrollo de la modernidad política que inauguró la ex-

periencia norteamericana. En ella, más que una concepción de Estado, el francés intentó comprender la conformación de una sociedad generada por la razón: sociedad de masas en lo social, sociedad civil en lo político. Sus observaciones expresan el desencanto ante un igualitarismo que disuelve las jerarquías todavía integradas en el orden burgués del siglo en curso, e instaura el despotismo de las mayorías.

En el prólogo de los "Elementos de Ciencia Administrativa", Florentino González señala la importancia de la obra de Tocqueville, la cual le dió luces para efectuar el salto de la concepción española de la administración a las nuevas formas de organización social y del Estado.

El libro al que alude González es "De la Democracia en América", publicado en 1835. En este trabajo el autor galo no exalta los resultados del interés de emancipación que guió al proyecto ilustrado en su lucha por la democracia. Para él la emergencia de las masas es clave en la consolidación de la operación democrática, aunque se corre el riesgo de que lo individual quede relegado por el peso de la mayoría. Esto, en la visión de Tocqueville, resulta contradictorio con la exégesis del sujeto que hace la modernidad.

Tal poder de las masas es, en el pensamiento de Tocqueville, una amenaza para el ideal de la libertad individual que deberá enfrentar la aspiración de igualdad y bienestar que traen consigo las mayorías.

Para el autor europeo la democracia americana es una demostración de que el riesgo se concreta en la corrosión de los valores. Consta que en los Estados Unidos ya nadie trabaja por virtud sino por dinero y hasta el propio presidente tiene un salario<sup>1</sup>.

Tocqueville teme a la homogenidad que arrastra la masificación democrática, pues considera que en el proceso se sacrifica la libertad por la igualdad y el resto se abona al bienestar. No podía advertir hacia 1830 que la experiencia global de la modernidad norteamericana, no atada a diferencias de memoria feudal, aceleraba las transformaciones intersubjetivas, orientando el cambio de percepción que afectaba a las masas y a las instituciones que regulan sus relaciones.

1. Jesús Martín-Barbero. De los Medios a las Mediaciones. México D.F. Gustavo Gil, 1987. p. 32-34

Una de tales transformaciones fue el paso del carácter de la cualidad, la virtud, a la cantidad, representada en el salario del presidente norteamericano. Tocqueville, un nostálgico del orden que había devenido en burgués pero conservaba la verticalidad en las distinciones hacia lo plebeyo y lo vulgar, no estaba dispuesto a reconocer esa horizontalización de las relaciones. Esa posibilidad del "todos iguales" ante las oportunidades del mundo desacralizado y descentrado que anunciaaba la masificación capitalista era equivalente, en el imaginario norteamericano, a la anhelada emancipación proyectada en la experiencia mundana. Tocqueville no asimilaba el impacto del paso del valor de uso al valor de cambio, el cual constituía una transformación simbólica fundamental en la modernidad.

En el desencanto del pensador europeo también se siente un propósito de control a la fractura del orden burgués amenazado por el igualitarismo; esta escisión prefiguró, de igual manera, las dinámicas de inclusión-exclusión social que traumatizaron el proceso de modernización.

Sin embargo, en el desencanto de Tocqueville ante los Estados Unidos, Florentino González encuentra luz. Es a partir de ahí en donde se puede ubicar la lucha política por un federalismo que parecía consolidarse como sistema en el norte del continente, y que se concreta en la redacción de las constituciones de la Nueva Granada en 1853 y de la Confederación Granadina en 1858. Esta lucha se prolongará de manera indirecta en la redacción de otros proyectos de constitución hasta el derrumbe definitivo de la propuesta federal, en 1886.

Del pensamiento de Tocqueville Florentino González trasmutó el desencanto en optimismo y trascendió sus propias contradicciones frente a la idea organicista de contrucción del Estado, para convertirse en militante de la descentralización en el cual "... *el gobierno nacional no interviene sino en los grandes negocios...*", dejando a las localidades y habitantes "... *los demás intereses y negocios...*"<sup>2</sup>.

2. Florentino González. Elementos de Ciencia Administrativa. Citado por Oscar Delgado en "Florentino González, Escritos Políticos, Jurídicos y Económicos". Biblioteca Pública Colombiana. Bogotá. D.E. Colcultura, 1984. p.408

De John Stuart Mill, en 1865, durante su estancia en Valparaíso, tradujo "El Gobierno Representativo". En su prólogo evidencia el desarrollo de la idea contractualista en la que actúan individuo y sociedad con la mediación de un Estado descentralizado y secular. Una de las cosas que resultan evidente es que para esa época, alejado definitivamente de su país, la reflexión ha hecho poner pie en tierra al joven idealista de 1828, pues convoca a no "... inventar formas de gobierno para pueblos que imaginan y no para los que existen, y que pretenden adaptar los pueblos a los gobiernos..."<sup>3</sup>. Esas líneas de la introducción al libro de Stuart Mill parecieran un reencuentro con el Bolívar al que había combatido, cuando aquél reclamaba la no imposición de una ley sin sujeto.

### El error más perjudicial

Stuart Mill, a diferencia de Tocqueville, no está desencantado con la experiencia democrática. Para él la democratización que erosiona el nuevo orden impuesto por la ilustración más que peligro trae mediocridad. Así, el desencanto sobre la sociedad de masas se convierte en ironía, pues, a su juicio, el igualitarismo y el bienestar que transportan sobre sí la democracia y la industrialización sólo producen eso: uniformidad, arquetipo del hombre mediocre<sup>4</sup>.

Más allá, lo que refuerza Stuart Mill en el universo teórico de González es la añeja apuesta por el utilitarismo, aquella que se había iniciado con Bentham. Utilitarismo que no es otra cosa que el antiguo hedonismo filtrado y tensionado por la ética protestante, dispuesta a construir la felicidad en este mundo como expresión isomórfica de la felicidad trascendente.

El universo indicado queda cerrado con las traducciones y publicación en Chile y Argentina de las "Consideraciones sobre la Naturaleza

3. Ibid. p.356

4. Martín-Barbero. Obra citada. p.34

y Tendencia de las Instituciones Libres", de Federico Grimke y la "Libertad Civil y el Gobierno Propio" de Francisco Lieber.

En la introducción de la primera obra González reitera su optimismo en la evolución de las instituciones norteamericanas para "*promover el progreso y bienestar de la comunidad política, mejor que cualesquiera otras*".

En la introducción de la segunda pone broche final a sus ideas sobre la formación del Estado, dándole otra vez relieve a su desazón por la dificultad de imponer en la América hispana un modelo organizativo noeuropeo.

En las líneas iniciales de su escrito introductorio al libro de Lieber, González dice textualmente:

*El error más perjudicial en que pueden haber incurrido los hombres que, en las naciones de raza española, han tenido el encargo de fundar instituciones políticas capaces de asegurar las libertades y derechos de los individuos y del cuerpo social a que pertenecen y cuyo conjunto sea apto para dar al gobierno el carácter real y verdadero de republicano, es el creer que esas instituciones y ese gobierno deben y pueden amoldarse a las tradiciones latinas, que han formado las costumbres de los pueblos sobre las cuales han ejercido influencia la legislación romana codificada por Justiniano, y por el poder papal... las instituciones políticas deben ser conformes a las costumbres de los pueblos en donde se tratan de establecer, y siendo las costumbres y las tradiciones bajo su influencia la negación de todo lo que puede servir de base a las instituciones libres, tratando de conformar éstas con las teorías y tradiciones latinas, es claro que emprendían una tarea de resultado práctico imposible para lograr el fin que se proponían. El olmo no produce peras y las tradiciones y teorías latinas no pueden ser la madre de las instituciones libres ni la base sobre la que reposa una organización republicana. Las tradiciones latinas pueden resumirse en dos capítulos: en política, abdicación del poder individual de los miembros de la comunidad y del poder*

*social de ésta en un César, llámese emperador o rey; y en religión, abdicación de la razón humana en un papa*<sup>5</sup>.

### No ahorre sangre de gauchos

Ese tema de la asintonía entre costumbres latinoamericanas e instituciones miméticas con el mundo noreuropeo, tuvo otra fuerte manifestación de González en Valparaíso, la cual lo identificó, en ese momento, con Domingo Faustino Sarmiento. Hasta donde se sabe, ellos no se conocían ni sabían hasta qué punto llegaba la identificación mútua en la forma de solucionar el desajuste entre tradición local y organización moderna.

Por esos años en la Argentina -a la que el socorriano alude como República del Plata- se había decidido resolver el problema de acoplar las instituciones políticas con las costumbres de los pueblos, reemplazando la población local con una masiva inmigración europea.

González escribió desde Chile, en septiembre de 1863, una carta a su amigo J.M. Torres Caicedo, la cual fue publicada posteriormente en Bogotá y Buenos Aires bajo el título de "Explicación y Apología del Liberalismo Oligárquico"

Algunos apartes de ese largo escrito dicen lo siguiente :

*"... Los bárbaros no aspiran a igualarse a los hombres civilizados, elevándose al nivel de estos con la ciencia y la propiedad que les proporcionarían el estudio y el trabajo... No: los bárbaros buscan la igualdad abatiendo las cabezas que están más altas que las suyas... Es menester cerrar los ojos para no ver que la lucha es del elemento bárbaro contra el elemento civilizado. Si la República del Plata no hubiera recibido, desde que cayó Rosas, un esfuerzo de población*

5. Delgado. Obra citada. p.383-384

*civilizada europea, los unitarios que representan el elemento civilizado de esa sociedad habrían sucumbido; ... los que representan la civilización en América son de raza europea.... Nada tenemos de común con los indios ni con los africanos, que tienen instintos y tendencias bárbaras y adversas a la civilización. No es de ellos que la civilización tenga nada que esperar; antes bien, tiene que temerlo todo*<sup>6</sup>.

Exactamente dos años antes, en septiembre de 1861, desde Buenos Aires, el futuro presidente argentino Domingo Faustino Sarmiento le escribia una carta personal al general Bartolomé Mitre, también futuro presidente, quien se hallaba en ese momento al frente del ejército de Buenos Aires en campaña de pacificación de rebeliones provincianas. Tales acciones militares debian entenderse como el exterminio sistemático de la población nativa: mestiza, negra e indígena. Un fragmento de la carta de Sarmiento a Mitre devela un sentimiento muy íntimo convertido en finalidad política. Allí se decía :

*¿... Por qué no me da el mando de uno de los regimientos de línea que ha quedado vacante?... Paz [se refiere a un general] pudo hacer algo. Más puedo yo ahora. Me siento más hombre. Pero déjese de ser mezquino. No trate de economizar sangre de gauchos. Este es un abono que es preciso hacer útil al país. La sangre es lo único que tienen de seres humanos?*<sup>7</sup>

La posición de esos hombres, en ese momento, pone de relieve con dramatismo las motivaciones psicológicas y culturales profundas de las políticas de inclusión-exclusión que determinaron las relaciones del

6. Ibid. p.344-345

7. A. J. Pérez Amuchástegui. Crónica Histórica Argentina. Tomo 4 de la Segunda Edición. Buenos Aires. Codex, 1972. p.4-XXXIV-V

Estado con la población en buena parte de América Latina, y el desgarramiento desplegado como categoría conceptual en este ensayo.

### **Un Sujeto Complejo**

La exclusión negaba, en el caso de Sarmiento, un pie español en la historia de la civilización. El peso feudal que se asignaba a la conquista española opacaba el reconocimiento de que España había abierto el mundo a Europa. La posterior hegemonía noreuropea en la consolidación de la relación colonial sobre el mundo fue factor determinante en la concepción excluyente.

No obstante, es posible que dentro de ese conjunto también pesara un factor antropológico que diferenciaba la visión latina de la sajona. Tal diferenciación marcó los nexos con la población colonizada en el despliegue de Europa sobre el mundo.

En las regiones protestantes las viejas costumbres populares fueron reprimidas duramente con propósitos de abolición. En las áreas de influencia católica hubo, en cambio, procesos ambiguos.

Por un lado se reprimió -la Inquisición lo prueba-, y, por otro, se adoptó el sistema que el cristianismo había aplicado desde la Roma imperial y durante toda la Edad Media para imponer la fe en la Europa pagana: conciliar, sincretizar cultos y costumbres.

Esta política pendular no excluía la violencia, pero daba espacios a formas de mestizaje cultural y racial. En los católicos, la idea de un universalismo mesiánico frente a lo diferente no se atenuaba, pero sí se apartaba del mesianismo excluyente de los reformados.

El resultado se expresó en dos maneras de hacer civilización eurocéntrica: mientras en la conquista española se produjeron mestizajes complejos que bebían en las formas romanas de expansión, y en cierta idea de la tolerancia cristiana primitiva, el mundo sajón no admitió concesiones raciales ni de culto.

Jesús Martín-Barbero explica así el proceso:

*Católicos y protestantes espián en las danzas y los juegos, en las canciones y los dramas, aquellas peligrosas emociones, oscuros sentires y secretas pasiones que dan asilo a la superstición. Con diferencias entre católicos y protestantes, que comportan sin embargo no pocas contradicciones. Según lo prueban los testimonios reunidos por Burke, mientras los católicos buscan la modificación de las costumbres, los protestantes se empeñan en una abolición completa de las tradiciones y la moral popular, y ella, en nombre de las "nuevas virtudes" cristianas como la sobriedad, la diligencia y la disciplina, es decir, las que componen la mentalidad requerida por la productividad.*

*... los protestantes se vuelven más y más intolerantes con todo lo que en la moral de la gente entraña supervivencias de la vieja cultura, como la espontaneidad, el rechazo al ahorro que alienta su generosidad y un cierto gusto por el desorden y el relajo<sup>8</sup>.*

La mezcla de ambas visiones en los dirigentes y algunos pensadores latinoamericanos posteriores a la independencia, dio a la modernización, una fuerte carga de mesianismo intolerante, y también una ruptura de imaginarios frente al valor del pasado, presente y futuro americano.

Eso fue, pero sigue siendo: las lógicas opuestas de pasado mestizo que no deja de pulsar y presente modernizante que no renuncia a presionar, generó la fragmentación no resuelta del imaginario. Una suerte de esquizofrenia cultural y axiológica que funde en tiempos y espacios a pesimismos y optimismos. Esa fusión se evidencia en el optimista González frente a Tocqueville y el pesimista de la carta a

8. Martín-Barbero. Obra citada. p.81

Torres Caicedo. Pero en todo caso, esa fragmentación se hizo coherente en el rechazo al conjunto de costumbres y razas que enfrentó la modernización.

Así era el pueblo americano con el que convivieron en tensión y conflicto tanto Sarmiento como González. Agregaciones de gentes mestizas y pauperizadas que nada tenían que ver con la abstracción de pueblo moderno politizado y convertido en sujeto colectivo, constitutivo de nación y democracia.

Sería necesario esperar muchas décadas, hasta bien entrado el siglo XX, para que ese pueblo moderno comenzase a aparecer con la industrialización y la urbanización. Ese proceso no concluido, lento y difícil, hace visible un hombre complejo que es, al mismo tiempo mimético-adaptativo, constitutivo-dogmático y creativo-develador. Un sujeto fragmentado, propio de la visión cultural híbrida latinoamericana<sup>9</sup>.

Es importante recapitular: el proyecto liberal ortodoxo americano, como la Ilustración europea, fue absoluto, unilateral y sin concesiones; por ello, excluyó la realidad ambigua del mestizaje. La verdad de la razón sólo podía ser única, universal y necesaria, y fue preciso vaciar la noción de Dios y su sentido trascendente para llenar de sentido la primacía de la razón, el progreso y la ciencia.

En esa inversión de sentido, al positivizar la idea de razón y progreso, esta se transformó en un fundamentalismo secular que exigía demonios para la guerra santa. Y allí estaban, en el estigma bárbaro de la cultura mestiza, en su complejidad racial, en su ambigua forma de resistir a veces adaptativa, mimética y en otros momentos abierta, bárbara.

La idea de barbarie fue asumida por estos hombres como contraria al imperio de la razón. Tanto la fe religiosa, la percepción intuitiva, las creencias, los mitos y leyendas que aseguraban la homogeneidad de las organizaciones tribales, étnicas o regionales, constituían la visión de mundo condenable.

9. Néstor García Canclini. *Culturas Híbridas. Estrategias para Entrar y Salir de la Modernidad*. México D.F. Grijalbo, 1990

Un cierto sentido trascendente de la vida y la muerte también estaba ligado a la cosmovisión rechazada. Por eso significó barbarie la respuesta violenta de los sectores afectados por la inserción del nuevo modelo de vida. La violencia ejercida por los excluidos era barbarie, la contraparte podía ejercerla bárbaramente en nombre de la civilización.

Con ese bagaje ideológico asumió González el compromiso personal de activar las transformaciones. La obsesión modernizante -su demonio personal- lo acompañó desde Bogotá hasta Buenos Aires, en donde otros hombres igualmente endemoniados habían tenido mejor fortuna en el proyecto de desterrar al demonio bárbaro del pasado.

González llegó a Buenos Aires después de vivir ocho años en Chile y tras la muerte en Valparaíso de su esposa, Bernardina Ibáñez. En ese lapso produjo "El Código de Enjuiciamiento Civil" de ese país al que se considera complementario del trabajo realizado por Andrés Bello. Cuando González se instala en la Argentina en 1869, lo hace como invitado de la Universidad de Buenos Aires para fundar la cátedra de Derecho Constitucional. Fruto de su labor Universitaria fue el libro "Lecciones de Derecho Constitucional". Texto que fue durante mucho tiempo básico para esa disciplina, en varios países de la región.

### **El Paraguay, la modernidad bárbara**

En el momento de su llegada al Río de la Plata, el modelo modernizante parecía estar bien arraigado. Mitre y Sarmiento habían vencido en 1852 a Juan Manuel de Rosas: los restos del pasado expresado en la resistencia de los caudillos y las misioneras provinciales eran paulatinamente aniquilados, a la vez que se consolidaba la apertura a la inmigración europea.

Quedaba en la zona un último reducto ejemplar de aquello que se quería abolir: el Paraguay de Francisco Solano López. Como evidencia cruel del contradictorio destino americano, López era derrotado en la Guerra de la Triple Alianza, arrastrando consigo un modelo de país que había alcanzado éxitos haciendo concesiones al pasado.

La organización social, política y económica del Paraguay, continuadora de la gestión de Gaspar de Francia, si bien modernizada, era psicológica y culturalmente tributaria de aquel esquema organicista y centralizado que erizaba la piel al fundamentalismo liberal.

El modelo paraguayo no admitía exclusiones sociales, raciales ni culturales, convirtiendo al Paraguay de 1860 en la primera potencia sudamericana. López, llamado por los ilustrados de Buenos Aires el "Atila de América", evitó el desgarramiento interno del Paraguay articulando las propuestas modernizantes con las tradiciones indígenas guaraníes y con las estructuras comunitarias de las misiones jesuíticas. Esa alquimia había permitido la inclusión, en el proceso de consolidación interior paraguaya, de los gruesos sectores de población con imaginario premoderno que, de otra forma, hubiesen sido marginados. Era un bárbaro, pero sobre todo un mal ejemplo.

Florentino González llegó a Buenos Aires al final de la guerra con la que Argentina, Brasil y Uruguay eliminaron el ejemplo paraguayo, apenas unos meses antes de la muerte en combate del presidente López, en Cerro Corá. El conflicto de casi cinco años redujo la población paraguaya de un millón de habitantes en 1865, a unos 228.000 en 1870. Hasta el presente fue ésta la guerra de mayor magnitud entre países sudamericanos.

Con anterioridad al desastre que enmarcó el máximo desgarramiento latinoamericano en la oposición civilización-barbarie, el cónsul estadounidense en Asunción, August Hopkins, escribía que el Paraguay era "la nación más poderosa del nuevo mundo después de los Estados Unidos. Su pueblo el más unido y el gobierno el más rico que cualquiera de los estados del continente"<sup>10</sup>. Por su lado, Juan Bautista Alberdi sostenía que la alfabetización emprendida por Francia y López había hecho de los paraguayos un pueblo en el que "todos sabían leer y escribir"<sup>11</sup>. Otro argentino, Raúl Scalabrini Ortiz sintetiza, hacia 1930 la situación del Paraguay bárbaro:

10. Amuchástegui. Obra citada. p.IV-158

11. Ibid. p.4-LX

*Allá por los años 1860 el Paraguay era la nación más próspera, adelantada y progresista de todo el continente sudamericano. Sin pedir un sólo centavo al extranjero, con sus propios recursos, había tendido el primer ferrocarril de Latinoamérica, el primer telégrafo, la primera fábrica de armas digna de ese nombre y los primeros -y hasta hace poco los únicos- altos hornos erigidos en esta parte del mundo. Construía sus propios barcos en sus propios astilleros, sus telas y sus calzados. Había realizado el prodigo con operaciones muy sencillas. Traía su yerba mate y sus cueros hasta el puerto de Buenos Aires. Los vendía y con el oro adquiría en Europa los materiales que necesitaba y contrataba los técnicos que le hacían falta. Nada más simple, honrado y merecedor de elogios<sup>12</sup>.*

El paraguayo López había hecho modernidad a su manera fortaleciendo el control de su espacio mediterráneo, abriendo el país en lo que le convenía. En lo demás protegía, aislaba, mientras educaba a su pueblo, restaurando en forma constante aquello que en las tradiciones indígenas y españolas permitiese acelerar la modernización. Los paraguayos no se avergonzaban ni renegaban de su condición mestiza y no encontraban en ella obstáculo para ser poderosos y con autoestima.

Recordar aquella experiencia paraguaya obliga a repensar cualquier idea abstracta pasada, presente y futura sobre una forma lineal, ortodoxa, de construcción de la modernidad, porque ella, como lo ha planteado Octavio Paz, es un término amplio, equívoco, que afirma tanto como niega. Pero que, en todo caso, es una utopía feliz que se persigue y siempre está más allá del presente.

No obstante, para González y para quienes pensaban como él, todo debía ser revolucionado para poder recorrer el espacio que separaba de la utopía. Por eso no podían tener cabida en el mundo americano

12. Ibid. p.4-LXI

aquellos que hacían concesiones al pasado, como López o el Restaurador Juan Manuel de Rosas.

A esta altura del relato se perciben cercanas en sí mismas las categorías de "Regeneración" y "Restauración": cuando el desgarramiento amenaza la unidad del país es necesario hacer sincretismos o acudir a estructuras y costumbres tradicionales para evitar el riesgo de la disolución. Una situación de ese tipo se percibía en Colombia cuando en 1886 se decidió cortar con la experiencia federal.

### Solidez disuelta en el aire

Para González revolucionarlo todo en Colombia significaba obligar a las escuelas a enseñar inglés o francés en lugar de latín. Importar mercancías y exportar materias primas en lugar de cerrar las fronteras que protegían el trabajo artesanal, abrir un canal interoceánico por el Atrato, federalizar el país y reducir la administración. Fue desde la época de sus escritos y acciones contra Bolívar, en el inicio de su vida pública, dentro del grupo Azucro, un permanente generador de propuestas para acercar la felicidad en este mundo.

Como también lo indicó Octavio Paz, para aquellos hombres el esfuerzo consistía en europeizar a los nuevos países ya que "*lo moderno estaba afuera y teníamos que importarlo*".

El progreso reclamado significaba el desplazamiento desgarrador, simbólico y material, en el que -diría Carlos Marx en los años en los que Florentino González modernizaba como ministro de Mosquera- "*todo lo sólido se disuelve en el aire*". Lo sólido era la seguridad basada en lo tradicional premoderno, en la creencia en un destino ya trazado, externo a la voluntad individual, y su disolución llevaba al conflicto, la tensión y la repulsa. Para González fue eso y mucho más.

La repulsa por sus medidas y acciones como ministro de Tomás Cipriano de Mosquera se manifestó en la revuelta de los artesanos y la posterior "dictadura" de Melo. Estos acontecimientos fueron fruto de la apertura al libre comercio y la inserción de la Nueva Granada en la división internacinal del trabajo. No obstante, esas acciones de González

lez impugnadas por el artesanado, comenzaron a generar las condiciones de intercambio favorables a la futura economía cafetera.

En 1853 inició su cuarto viaje a Europa, acelerado por una espectacular paliza que le propinó un grupo de artesanos en una calle de Bogotá, tras su derrota como precandidato presidencial. Empero, su programa de reformas profundas siguió bajo el gobierno de José Hilario López.

El imperativo de la libertad atraviesa toda su idea de reorganización de las relaciones entre los hombres y de estos con el Estado. En la interioridad de esos hombres, debía constituirse aquello que Kant definía como "la mayoría de edad": personas, no criaturas, individuos cuya voluntad no estuviese supeditada al grupo de pertenencia, y ciudadanos capaces de hacer viables los derechos y pactos de la nueva imagen del mundo. Es apropiado insistir: se trata del sujeto de la modernidad.

Pero a esa fiesta no estaban todos invitados. La exclusión del remanente social premoderno -que era la mayoría- se realizaba por mecanismos como el sufragio. Para González, el acto de elegir sólo podía ser ejercido por quien supiese leer y escribir y fuese autosubsistente económicamente. Tal idea de democracia restringida -aunque el pensamiento de González rechazaba la posibilidad de una aristocracia electora- bebía en una fuerte tradición ilustrada.

Martín-Barbero definió en "De los medios a las mediaciones" esta parte de la contradicción entre utopía y realidad:

*La racionalidad que inaugura el pensamiento ilustrado se condensa entera... está contra la tiranía en nombre de la voluntad popular, pero está contra el pueblo en nombre de la razón... la invocación al pueblo legitima el poder de la burguesía en la medida exacta en que esa invocación articula su exclusión de la cultura... de la riqueza... del oficio político y de la educación. La noción política del pueblo como instancia legítimamente... de la nueva soberanía corresponde en el ámbito de la cultura a una idea radicalmente negativa de lo popular, que sintetiza para los ilustrados todo*

*lo que éstos quisieran ver superado, todo lo que viene a barrer la razón: superstición, ignorancia y turbulencia*<sup>13</sup>.

La conformación de este pensamiento frente a la realidad social del siglo XIX también ha sido abordada por Fernán González G., quien ha explicado el conflicto así:

*El problema en los albores de nuestra vida republicana residía en que no existía un pueblo moderno, compuesto por actores individuales asociados entre sí por un pacto voluntario, sino pueblos, actores sociales colectivos, producto de lazos de solidaridad tradicional, de tipo no voluntario.*<sup>14</sup>

### **Los tres pilares de la emancipación**

Los otros elementos del dispositivo ideológico concebido por González apuntaban a afirmar lo civil frente a lo militar, a la emancipación de la tutela religiosa y a erosionar la rigidez en las relaciones económicas.

El primer pilar del sistema era la afirmación de lo civil frente a lo militar, pues este último traía consigo toda la carga premoderna de la agrupación jerárquica y restrictiva de la voluntad individual. Sobre ese fundamento rechazó la posibilidad de un ejército permanente y cualquier forma de participación militar en el gobierno. La fuerza armada, en la concepción de González, no podía ser tan fuerte como para serlo también políticamente. Un criterio básico que era diametralmente opuesto al de Bolívar en relación con los pilares que articularían la nación y la sociedad moderna. Diferente también al concepto de "ejércitos fundacionales", que en Chile, Brasil y Argentina cumplieron roles

13. Martín-Barbero. Obra citada. p.15-16

14. Fernán González. La Crisis del Bipartidismo. Entre la Modernidad y la Tradición. CINEP. Revista Análisis No. 5. Bogotá, 1991. p.6

determinantes en el aseguramiento geopolítico del patrimonio nacional y la generación de un imaginario unificador, a través de la presencia del Estado en los más apartados sitios de los territorios nacionales.

Claro está que a diferencia de lo ocurrido en América Latina, la idea de González evitaba una mayor injerencia del poder militar en los asuntos civiles. La actitud refractaria en Colombia a un eventual ejército preeminente había sido reforzada por la experiencia de la dictadura bolivariana y su continuidad en la presidencia de Rafael Urdaneta.

El segundo soporte en el esquema ideológico de González configuraba la apertura plena de la potencialidad social, antítesis de la rigidez que se buscaba romper, mediante una secularización total. En una introducción a la obra intelectual del personaje histórico aquí tratado, Oscar Delgado recoge el contenido central sobre este punto:

*El ethos de la sociedad debe prescindir de los valores religiosos y actuar conforme al criterio de racionalidad. Libertad individual absoluta para profesar cualquier religión. Independencia absoluta entre el estado y la Iglesia. Esta no debe participar en ningún caso en asuntos públicos ni como institución social, ni a través de sus agentes<sup>15</sup>.*

Por último, la exigencia de aperturas nos lleva a considerar un punto central del modelo, sustentado en la idea del libre cambio o libertad absoluta de comercio interno y externo. La propuesta iba acompañada de otras libertades: la de industria y abolición de monopolios estatales o privados, con garantías a la propiedad privada. Todo esto se reforzaba con la abolición de la esclavitud, la cual, además de su contenido humanista asimilaba la necesidad de ampliar el mercado interno con el aporte de una mano de obra asalariada.

Todo lo expuesto se fundamenta en el concepto de soberanía del individuo, opuesto al criterio socialista utópico de la soberanía popular. Se desplazaba así la idea de "comunidad", con su carga de imaginario

15. Delgado. Obra citada. p.X

premoderno, y se apuntaba a la idea de conformar una persona que por su voluntad constituyese una sociedad civil. Tal visión se articulaba además con el recurso de una "*necesaria libertad absoluta de palabra, reunión e imprenta*". El Estado debía tener una conformación que permitiese el desarrollo de las anteriores propuestas. Para ello la administración, debía organizarse bajo un sistema federal, con un gobierno central de burocracia reducida. La autoridad local -el municipio- tenía una gran autonomía frente a otros poderes del Estado. Con esas bases perfiló el autor de los "*Elementos de Ciencia Administrativa*" un sistema de regulación pública que, con interrupciones y sobresaltos, aún pervive y se perfecciona en Colombia: central en su gobierno, descentralizado en lo administrativo.

Para que no pase desapercibido es conveniente resaltar que lo anterior no es un simple criterio administrativo; es sobre todo un matiz anticipatorio -en más de cien años- del ideal social de unidad en la diversidad. Además, el criterio organizativo federalista intentaba debilitar el poder presidencial. Federalizar le ponía barreras a un presidente omnímodo y evitaba el retorno enmascarado del símbolo regio. Símbolo que parecían guardar con nostalgia, en su inconsciente colectivo, los sectores de población marginados del proceso. Justamente aquellos sectores que después la sociología llamaría "populares". La federalización soslayaba la nostalgia de un rey-presidente, pero en la fragmentación derivada le abrió espacio al rey local: los caudillos regionales. También derivó en el refuerzo de costumbres políticas como el gamonalismo y el clientelismo político.

### País político y país real

Con este modelo se aspiraba a que la abstracción democrática terminase por reemplazar en el interior de las gentes, al carismático príncipe, rey o dictador. Por eso, desde una perspectiva ortodoxa, si era necesario el modelo debía insertarse a presión sobre el magma oscuro de las comunidades americanas. Pero era un magma que, por la misma época, también perturbaba a Europa. La comuna de París, en 1848, testimonia parte del desgarramiento que acompañó la resistencia de los

movimientos populares a la modernización capitalista en aquel continente. Hoy es posible decir que Europa selló hasta cierto punto sus rupturas. Pero en América Latina el conflicto continuó de manera persistente. Este conflicto se ha expresado -para decirlo en frases de Jorge Eliécer Gaitán- como la diferencia entre "país político y país real". Sobre lo sucedido en Colombia ha dicho Fabio Zambrano Pantoja:

*La primera propuesta de organización social diferente a la heredada de la colonia, fue la fórmula del partido liberal en 1850. Con base en una modernización económica, derivada de la división internacional del trabajo, el liberalismo soñaba con un orden sustentado en las relaciones asalariadas y la plena ciudadanía. Esta modernización no pasó deser un deseo. Con ella los liberales esperaban incluir a todos los habitantes en el proyecto de Nación. Pero su rápido fracaso llevó a los liberales a aceptar la lógica de inclusión-exclusión que los conservadores venían promoviendo<sup>16</sup>.*

En el largo plazo, la propuesta ortodoxa de González tuvo éxito y afirmó más allá de su época al segmento mercantil, en especial el cafetero, al que se ató la posibilidad modernizante del país colombiano. Todo lo anterior convirtió al pensador del Socorro, según Oscar Delgado, en el representante "*más sólido del liberalismo clásico y el neogranadino más sabio en las disciplinas de la filosofía política y el derecho público*". Reconocimiento ganado a costa de su sacrificio personal y político: jamás pudo llegar, como quiso, a la presidencia de Colombia. A pesar de ello, sus fundamentos teóricos influyeron decisivamente en el partido liberal, al que comprometió hasta ahora con sus anhelos globales. No obstante la presencia permanente en el liberalismo de un

16. Fabio Zambrano P. Colombia, Cien Años de Exclusión. CINEP. Revista Análisis No. 5. Bogotá, 1991. p.13

ala influenciada por las ideas socialistas, lo cierto es que, en lo básico, éste no abandonó las líneas maestras del pensamiento de González.

Su alejamiento definitivo de la vida pública colombiana permitió a Chile y a la Argentina apropiar la contribución de su producción intelectual, cuando el devenir de esos países iba en la búsqueda de la utopía feliz bajo el control de los hombres que pensaban como González. Esos 15 años finales, en Chile y Argentina, fueron la postrema expulsión de su presente colombiano. El presente moderno aún se busca en la economía, la administración y el derecho público. Pero, sobre todo, en una paz que indique el final del desgarramiento inclusión-exclusión. Alcanzar eso sería alcanzar, al menos, una parte importante de la utopía feliz.

*Nestor Díaz Videla*

Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.

Septiembre de 1993.

# PROLOGO

Hace algunos años que recibí el encargo de dar lecciones de Ciencia Administrativa a los cursantes de Jurisprudencia en el Colegio de San Bartolomé de Bogotá. Yo había estudiado bajo el sistema de enseñanza español, que se conservó después de establecida la República: entonces no se enseñaba aquella ciencia; y mis maestros por consiguiente tampoco la sabían. Me vi precisado a enseñar lo que no había aprendido, y necesitaba hacer un estudio más asiduo que el de los alumnos que recibían mis lecciones. Eché mano de los libros que indica el plan orgánico de la enseñanza, medité sobre nuestras leyes orgánicas de la Administración Pública; pero todas las nociones que adquirí no llenaban mi objeto: yo no podía enseñar a mis discípulos el mejor modo de manejar los intereses y negocios sociales, para que cuando ellos fuesen legisladores pudiesen hacer uso de los principios que hubiesen adquirido para mejorar las leyes administrativas. Hallaba en Bonnin una centralización, en que naturalmente quedaban olvidados los intereses de las localidades, y por desgracia encontraba también nuestras leyes calcadas sobre aquellas doctrinas perniciosas.

Yo deseaba, sin embargo, enseñar algo que fuese útil a mi patria; que pudiese contribuir a mejorar su suerte y me llenaba de confusión de no poder hacerlo, y de verme en la necesidad de tratar de combinar con los principios doctrinas absurdas y leyes basadas sobre ellas. En medio del conflicto interior en que me encontraba, por la convicción de que lo que

había estudiado y enseñado no tenía a conseguir el objeto que se propone la legislación administrativa, llegó ahora tres años a este país la obra preciosa de Mr. de Tocqueville: la leí, la medité; y ella fue para mí una antorcha que me condujo a un campo de investigaciones que me era desconocido. Poco tiempo después vino a mis manos el Digesto de Gordon y una noticia del sistema administrativo que se sigue en el imperio británico. Entonces, al cabo de dos años de incertidumbres y de errores, que no solo me afectaron a mí, sino también a mis discípulos, vinieron a fijarse mis ideas, llegó a percibir la senda por donde debía encaminar mi razón. Mi alma se alivió de un enorme peso, aunque al mismo tiempo me afligía con la idea de que lo que había enseñado, conduciendo a errores perjudiciales dañaba a la reputación de mis discípulos, a la mía propia y lo que es peor todavía, podía contribuir a que se sostuviesen las malas leyes administrativas que existen. Este pensamiento me ha molestado mucho tiempo, y aún al escribir esto no estoy exento de disgusto. Pero, qué preceptor podrá lisonjearse de recordar siempre con placer lo que ha transmitido a sus discípulos?

Cuando dejé de hojear a Bonnin, de querer a todo trance formarme buena idea de nuestras leyes, y me puse a pensar sobre lo que se hacía en la Gran Bretaña y los Estados Unidos para manejar los intereses y negocios sociales, conocí que el mal estaba en el espíritu de centralización que existe en nuestras leyes. Vi que en los países que más han progresado, el gobierno nacional no interviene sino en los grandes negocios, que afectando igualmente a todos los puntos del territorio, a todos los habitantes, pueden ser manejados por disposiciones generales. Vi que los demás intereses y negocios se dejaban al cuidado de las localidades y habitantes a quienes peculiarmente afectaban, y que las diferencias que se suscitaban entre las localidades y la nación, o viceversa, se decidían por la imparcial justicia de la autoridad judicial.

Lleno de contento por haber hallado el hilo para salir del laberinto indiqué mis ideas en un periódico<sup>1</sup>, y tuve el placer de ver que fueron acogidas con entusiasmo, no solo por muchos ciudadanos, sino por las

corporaciones populares que hoy son una mera sombra del régimen municipal; pero que pueden servir de base para la mejora que debe introducirse. La Cámara de Representantes también les prestó favor; pues ha comisionado a un distinguido e ilustrado ciudadano para redactar un nuevo código administrativo basado sobre el principio de la descentralización.

Desde que mis ideas se hubieron fijado, di lecciones orales sobre otro plan, y tuve siempre el deseo de escribirlas y publicarlas por la imprenta; pero jamás me había quedado tiempo que dedicar a una tarea tan penosa, y en que la desconfianza de perder la poca o mucha reputación que uno tenga es un continuo desaliento contra el que se tiene que luchar. Al fin, la naturaleza de mis actuales ocupaciones me dio lugar para emprender la redacción de mis lecciones, aunque con aquella precipitación con que tiene siempre que proceder el que, teniendo familia, debe tratar de asegurar una fortuna a sus descendientes.

Contando con la indulgencia de mis lectores, vencí también el temor inseparable de esta clase de empresas. Defectos grandes habrá que notar; pero a su lado se hallarán algunas útiles verdades, cuyo conocimiento debe proporcionarse a los ciudadanos. ¿Quién podrá lisonjearse de acertar en todas las ocasiones, cuando el error es el patrimonio de la naturaleza humana? Pero un libro que trata de una ciencia desconocida en América, y de una ciencia que nos importa mucho cultivar, si queremos ser algún día felices, este libro es de gran utilidad, aunque no de más que bases para discurrir. El despierta ciertas ideas, que desarrollándose por los talentos superiores, tendrán con el tiempo una trascendencia inmensa sobre la dicha social. Yo he observado esto al leer la historia de los progresos de los conocimientos humanos. He visto que cuantos han escrito sobre las ciencias han dado motivo para sus adelantos; aun los que han proferido grandes errores, aun los que han atacado su enseñanza, fueron causa de las disquisiciones ulteriores, que han venido a fijar los principios. Esto me ha animado; y al resolverme a publicar estos elementos, me he dicho a mi mismo: si los principios que ellos contienen son buenos, contribuirán a hacer la dicha de mi patria; si son malos, daré ocasión a que los que los califiquen de tales los impugnen por la imprenta y fijen los que debemos seguir. De todos

modos, yo hago un bien, y no consideraré perdido el corto tiempo que he empleado en redactar estas lecciones.

El objeto de mi obra es poner a la juventud en camino para llegar a una organización administrativa más perfecta de la que tenemos. Yo no pretendo dar lecciones a los hombres de Estado, que con serlo y merecer este nombre, no las necesitan: es a la juventud, en quien se fincan las esperanzas de la patria, que se dirigen mis reflexiones.

Creo que la clasificación que he hecho de las materias que voy a tratar, presenta una idea ordenada de un sistema de administración para una República central en su gobierno y federal en su administración. Este tratado comprende cuatro divisiones: el libro primero contiene nociones generales de la administración pública; el segundo trata del modo de manejar los intereses y negocios generales de la Nación; el tercero de la administración municipal; y el cuarto de los medios de evitar la colisión entre la administración nacional y la administración municipal.

La reforma que habría que hacer en las instituciones de las repúblicas hispano-americanas no sería un tránsito violento a una existencia nueva, que no tenga algunos puntos de semejanza con la presente. Las bases están echadas, solo resta continuar el edificio. Convertamos en realidades las sombras del régimen y administración municipal, que ahora existen, y todo está hecho. Esto no exige actas, ni pronunciamientos, ni bayonetas, ni dictaduras: el cuerpo legislativo puede hacerlo en calma y quietud. Haciéndolo, moralizará un pueblo corrompido por las revoluciones; porque se le advertirá que las reformas no se hacen siempre con sangre y con la punta de la espada.

Esto es lo que yo me he propuesto; esto es lo que muchos no querrán; pero esto es lo que me sostiene y anima para lanzar a la discusión pública mis pensamientos.

# INTRODUCCION

La ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos.

Los intereses y negocios que tienen tal carácter son aquellos que afectan al individuo considerado en el predicamento de miembro de la sociedad política, y relacionados con los demás individuos que forman esta sociedad. Llamamos intereses y negocios individuales y privados aquellos de que puede cuidar el individuo solo guiado por su propia utilidad y por los principios de la moral deducidos de esta misma utilidad. Los actos de su pensamiento y la publicación de ellos; el ejercicio de su industria o modo de aplicar sus facultades a proporcionarse medios de gozar; la dirección de sus especulaciones agrícolas o mercantiles, y la ejecución de ellas; sus ideas religiosas y su culto, con todo lo que pertenece al dominio de la conciencia, son cosas privadas, en que el interés guía sin intervención de la autoridad: antes si ella se mezclase en manejarlas, más perjudicaría que haría bien. Pero el arreglo de las poblaciones en que viven reunidos los individuos; el poner a su alcance los medios de conservarse en aquella reunión, como son facilitar el uso de las producciones espontáneas de la naturaleza o la adquisición de las de la industria en días fijos; las medidas de seguridad para toda la población, como la iluminación y la vigilancia de la policía; la ense-

ñanza común de todos los niños de una población; el modo de hacer constar las edades, el linaje, el matrimonio, la muerte de los asociados, los contratos que unos con otros celebran; el cobro de lo que cada uno deba contribuir para los gastos de la sociedad, la conservación y distribución de ello; la fuerza que se forme para la defensa, y otras cosas semejantes, son negocios e intereses sociales que tienen el carácter de públicos; porque afectan a la comunidad, y cada individuo particular no podría manejarlos. La acción que cada uno ejerciese inmediatamente sobre estos intereses traería confusión y desorden, riñas y desavenencias, que no producirían su buen manejo. Es preciso, pues, que estos negocios y estos intereses sean manejados por los que sirven de centro de unión a la comunidad, y que, reuniendo en sí las pretensiones encontradas, adoptan el mejor partido, y obran con eficacia y prontitud.

Creo que estas nociones son bastantes para que entremos a examinar el sistema que voy a desenvolver, y del cual son la base.

# CAPITULO I

Idea general de la administración pública y de las cosas que tiene por objeto.

*1. Definición de la administración pública. 2. Diversidad de intereses a que tiene que atender. 3. Autoridades distintas que deben intervenir en su manejo. 4. División de la administración en general o nacional, y parcial o municipal. 5. Jefe de la administración pública; disposiciones que lleva a efecto; inspección en todos los negocios de la administración. 6. Disposiciones para administrar los negocios seccionales o municipales y agentes que las ejecutan. 7. Reflexiones y ejemplos relativos a la administración municipal. 8. Participación de la autoridad judicial en la administración pública. 9. Principio del razonamiento en ciencia administrativa: la utilidad general.*

1. La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para manejarlos.

2. Para que los individuos de una sociedad política puedan hallar en ella el bienestar y la felicidad, es necesario que todos sus intereses y negocios que tienen relación con el estado social sean bien atendidos, ya tengan ellos conexión con la masa entera de la sociedad, ya se refieran a porciones más o menos considerables de ella. Negocios hay que pueden ser manejados por el impulso uniforme de una sola autoridad en toda la nación, porque a todos nos afectan de la misma manera y para

todos tienen igual importancia: la seguridad exterior; el comercio exterior; todo lo relativo a nuestras relaciones con pueblos extranjeros, y otros negocios de esta naturaleza pueden atenderse de una misma manera en todas partes. Estatuya sobre esto el cuerpo legislativo nacional, y conforme a las reglas que diere administre el jefe de la nación; es decir, gobierne el legislador y administre el ejecutor.

Pero hay otros intereses y negocios, que afectan a una porción grande de la sociedad, o sólamente a una localidad, y que no pueden ser atendidos por disposiciones generales. Pretender amoldarlos todos a una misma regla, y querer que la autoridad ejecutora o administradora pueda sacar de la acción uniforme que sobre ellos ejerza resultados iguales y ventajosos, será una bella idea, cuya realización podemos apetecer; pero no es una cosa positivamente asequible, ni que pueda combinarse con la infinita diversificación a que por las circunstancias locales están sujetos los intereses a que se debe atender.

3. La acción de la autoridad sobre los intereses o negocios públicos, o el manejo de ellos, debe arreglarse, pues, por esta variedad; y las leyes administrativas deben tenerla presente al dar a los funcionarios sus respectivas atribuciones. Cuando los intereses pueden recibir una acción uniforme y general, puede el legislador dar una disposición directa, que se lleve a efecto de una misma manera en todos los puntos del territorio, como sucede con la recaudación y manejo de las contribuciones nacionales, con la fuerza armada permanente, con la marina de guerra y mercante, y otros negocios que afectan de un mismo modo a toda la sociedad. Pero cuando los intereses, por ser varios, no pueden recibir esta acción uniforme, exigen particulares modificaciones en el ejercicio del poder público, para que puedan ser manejados con acierto y prudencia; y aun requieren también que autoridades distintas sean las que tienen intervención en ellos. Síguese de aquí, que no pueden establecerse reglas seguras para administrarlos, por la autoridad general, ni por consiguiente puede suponerse que sea factible el poner en acción dichas reglas. El manejo, pues, de estos intereses, y las reglas conforme a las cuales haya de verificarse no pueden ser iguales, ni pueden tampoco recomendarse a unas mismas autoridades. Deberán dejarse al cuidado de aquellos que los entienden mejor, y que más pueden desear su progreso y mejora, por la inmediata utilidad que hayan de experimentar.

4. La administración puede y debe, por tanto, dividirse en general o nacional, y parcial o municipal. La primera es la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales comunes a la masa entera de una nación o de la mayoría de ella: la segunda es la acción de la autoridad pública de una sección de la sociedad sobre los intereses y negocios que son peculiares a esta misma sección.

5. La acción sobre los intereses y negocios generales la comunica primitivamente la autoridad legislativa, que es la que con propiedad podemos llamar gobierno, pues es la que da los preceptos, en virtud de los cuales se experimenta el ejercicio del poder que conduce la sociedad a su fin. El encargado de la autoridad ejecutiva pone en práctica estos preceptos en todo el Estado, por medio de diversos agentes, y es por lo mismo el supremo administrador nacional. Y como, a pesar de que no deba él tener intervención directa sobre los intereses peculiares de las secciones, ni estar encargado de su manejo, es preciso que, al consultar los que los administren la variedad que hay en ellos, para obrar de conformidad con sus exigencias, no turben la armonía que debe existir entre las diferentes partes del Estado, ni se ensanche el círculo de acción de la administración seccional; el encargado de la autoridad ejecutiva debe estar revestido de las facultades necesarias, para inspeccionar lo que se hace en las diferentes secciones, ya con el objeto de promover que se anule y no se lleve a efecto, o sea bien con el de estimular a que se disponga y ejecute alguna cosa útil que se haya omitido hacer. Esta suprema inspección, habilitándolo para ejercer su acción en beneficio público, le da también en los negocios municipales la única intervención útil que puede atribuirsele: teniendo de esta manera subordinados todos los asuntos administrativos, es en realidad el jefe de la administración pública en todas sus ramos. Las noticias que se proporcionan con la inspección que ejerce en los negocios municipales o seccionales, le dan los medios de combinar los intereses diversos y de conservar ilesos los derechos del cuerpo político entero, sin que sean ofendidos los de las secciones que lo componen.

6. En estas secciones, cuyo conjunto forma la nación, las reglas para el manejo de sus intereses y negocios peculiares deben darse por corporaciones nombradas popularmente en las mismas secciones, y llevarse a efecto por funcionarios en cuyo nombramiento intervenga también el

pueblo, y que pueden al mismo tiempo ser agentes de la administración nacional. El poder público, guiado de esta manera en su acción por los conocimientos locales, se ejerce con acierto sobre los intereses que se le encomiendan, y también con aquella eficacia y activa diligencia que inspira los procedimientos de los que honrados con la confianza de sus compatriotas, y sabedores de que hacen un bien de que ellos mismos van a disfrutar en el lugar de su domicilio, tienen presente cuanto puede servir de estímulo para emplear sus fatigas en beneficio público.

7. La intervención del pueblo en la designación de los ciudadanos que han de manejar los intereses y negocios municipales produce en los Estados Unidos los más ventajosos resultados. Allí se ve la república desde el COMUN o parroquia hasta el conjunto de Estados que forman la Unión. Las grandes porciones de la sociedad política y los más pequeños COMUNES tienen su gobierno y su administración propia, trabados de tal manera, que todos concurren al movimiento de la gran sociedad, sin que este perjudique al de ninguno de sus miembros. No hay allí menos unión entre las diferentes partes del Estado, ni divergencias perjudiciales vienen a turbar la armonía que debe reinar entre todos los que desempeñan algún mandato público.

La administración pública organizada, en cuanto sea posible, de la manera que lo está en aquel pueblo afortunado, podrá tal vez no presentar el ejemplo de que a un tiempo y con uniformidad acompañada se esté haciendo una misma cosa en toda la nación. Intereses diversos, que aparecen también en tiempos diferentes, no pueden ser manejados de este modo; porque cuando fueran los unos favorecidos, muchos tal vez serían sacrificados, o por lo menos pasados por alto; resultando malogrado el objeto que debe tener el ejercicio de la autoridad pública, o lo que es lo mismo, frustrados los designios que debe tener una buena administración. No todo en la sociedad puede andar al mismo paso; ni por un solo camino y con un mismo guía marchan todas las partes de la nación: hay que poner en acción elementos heterogéneos para conseguir un resultado. Las desigualdades de la superficie del globo, la diferencia de los climas, la varia circulación de las aguas por los diversos territorios de una nación, la posición más lejana o más próxima de las costas del mar, la mayor o menor riqueza de los habitantes, y varias otras circunstancias, cuya enumeración fuera largo y fastidioso hacer, diversifican de

tal manera los intereses, que no hay asomo siquiera de posibilidad de que un cuerpo legislativo hubiera de conocerlos y atenderlos, ni de que el ejecutor pudiese administrarlos. El gobierno y la administración municipal son necesarios, y sin ellos en vano suspira un pueblo por su adelanto intelectual y material, y en vano se querrán formar esos hábitos democráticos, que dando a los habitantes una grande participación en la cosa pública los hacen interesarse por ella, y engendran aquellos sentimientos de patriotismo que, aunque se forman en el recinto de las localidades, abrazan por necesidad a la nación entera.

He aquí un federalismo, que podrá ser alarmante para los que se asustan con las palabras, que conciben un insano horror por todo aquello que se opone a los hábitos que engendró la pereza, y preocupaciones nacidas de no haberse tomado el trabajo de examinar la naturaleza de las cosas. He aquí este federalismo, que dejando expedita la acción de las autoridades generales en lo que entienden y pueden hacer bien, no priva a las localidades de que se ocupen de lo que sólo ellas pueden manejar con acierto.

Desde una época muy lejana conocieron los pueblos la necesidad de adoptar este sistema; y los gobiernos, aun los más despóticos, se vieron obligados a hacerles concesiones, desprendiéndose en favor de los funcionarios elegidos en los municipios de una parte de su autoridad, que concentrada en sus manos era solo útil para oprimir, pero no para desarrollar los gérmenes de la prosperidad social. Y felízmente la experiencia de los siglos, lejos de desacreditar la institución, confirma con brillantes ejemplos la verdad de las doctrinas que voy enunciando, y acalla el empirismo político, que condena las instituciones sin averiguar los principios que las sostienen. No llevaré la imaginación de mis lectores a las ciudades de la antigua Grecia, ni a los municipios de la república y del Imperio romanos, aunque los recuerdos históricos de aquellas poderosas y célebres naciones me servirían para demostrar, que su decadencia marchó a la par con las usurpaciones que los jefes del Estado hicieron de la autoridad municipal, concentrando en sus manos, para oprimir, el poder que se había repartido entre muchos, para adquirir y conservar los bienes sociales. Más cerca de nuestra época, y en naciones que han llegado a un punto de esplendor y grandeza, de que no puede darnos idea la historia antigua, existen hoy las pruebas prácticas de la

exactitud y verdad de mis principios. Para contrastar de alguna manera el poder de los señores feudales, tan temibles siempre para los reyes, el monarca concedió un gobierno y una administración municipal a algunas ciudades, que tenían en consecuencia la facultad de nombrar un concejo, y un magistrado local que llevase a efecto sus disposiciones; es decir, que administrase los intereses locales. Las ciudades que consiguieron este beneficio fueron las únicas que prosperaron, en medio de los desórdenes de la anarquía feudal, y fueron las que con el tiempo transmitieron a las demás las ideas democráticas que, primero en Inglaterra, y después en otros Estados han propendido al establecimiento de un gobierno protector de la libertad y cuidadoso de conservar las garantías sociales. En 1207 se hicieron por JUAN SIN TIERRA<sup>1</sup> las primeras concesiones municipales a la ciudad de Londres. Según ellas pudo desde entonces elegir y remover su magistrado local y sus consejeros comunales, y ver por medio de ellos por sus propios intereses. Posteriormente obtuvieron iguales franquicias otras ciudades, no sólo del Imperio Británico, sino también de la Francia; y aquellas que las gozaron por más largo tiempo son las que hoy nos presentan monumentos, que acreditan cuanto vale dejar el cuidado de sus intereses a los que los conocen bien, y que, sacando provecho de las mejoras en que intervengan, se han de esmerar por conseguirlas por propia utilidad.

El gobierno y la administración municipal han contribuido siempre a la prosperidad de los Estados, sin servir de embarazo a la dirección de la sociedad en masa. Aun en la desgraciada España, víctima por tanto tiempo de la dominación lóbrega de los inquisidores y de la absurda tiranía de sus reyes, los pueblos vascongados presentan ejemplos de lo que pueden hacer el gobierno y la administración municipal. En medio del abandono y de la indolencia general, el vizcaíno ha conservado siempre su actividad y su espíritu de empresa, y aquella dignidad, que lo caracteriza entre sus compatriotas. Allí hay caminos, establecimientos de utilidad, comercio, riqueza<sup>2</sup>, mientras las hermosas campañas de otras

1. Hume cap. X.

2. Cartas de un Americano sobre el gobierno federal.

provincias presentan eriales y solitarias la imagen del abandono y de la funesta influencia de un gobierno, que ha querido gobernar y administrar demasiado. Pero sin ir tan lejos, ¿no tenemos acá en la América meridional ejemplos de lo que puede producir el régimen y administración municipal? Las ciudades y villas que tenían sus cabildos y sus funcionarios propios, con facultades para ver por los intereses locales, son las que nos presentan algunos ejemplos de la influencia benéfica de la administración pública.

¿Y qué tropiezos ha encontrado el gobierno nacional para obrar en beneficio público en donde ha existido este gobierno y esta administración municipal? Ninguno. El despotismo y la tiranía si lo han encontrado para progresar; y por esto han sido tan adversos a un régimen, que les impedía el ejercicio de una acción violenta y absoluta sobre todos los intereses sociales.

He aquí los motivos que tengo para transmitir estas ideas de la administración pública. Ellas están en oposición con las que se difundieron en Francia en tiempo del imperio napoleónico, y que por desgracia han cundido en América con los libros franceses; pero ellas, aunque no consultan la formación de una fuerza central irresistible, que pueda mover la nación en el sentido que dicte la voluntad de un déspota, son, sí, las que propenden más a favorecer los derechos de los asociados, que es de lo que debe cuidar la legislación; pues el gobierno y la administración se establecen para el bien de los gobernados.

8. Bonnin, en su tratado sobre la administración, no habla de la autoridad judicial, porque dice que propiamente no puede asegurarse que administra. Su oficio es decidir, cuando hay una contienda sobre derechos; y en virtud de su decisión es que la autoridad administrativa pasa a ejercer su oficio. Sin embargo, es muy esencial averiguar como podrá lograrse la decisión más imparcial y conforme a los derechos que se ventilen, para que después sea arreglada la acción administrativa. Bonnin proscribe en los negocios administrativos la intervención de la autoridad judicial, quiere que las dificultades que ocurran al inferior se resuelvan gubernativa o administrativamente por el superior; que él decida soberanamente sobre los derechos que alegue tener una localidad en contraposición con la sociedad, o viceversa. Esto depende de la naturaleza de su sistema rígidamente central. Para él ningún funcio-

nario administrativo obra con autoridad propia: todos son agentes pasivos de una cabeza que les comunica el movimiento y les imprime una acción uniforme. Pero este sistema, aunque practicable, tiende a sacrificar intereses preciosos, que no se deben desatender; es un sistema que puede ser necesario al cetro robusto de un emperador, que quiere disponer de todo para sus conquistas; mas no a un gobierno que se establece para ver por la felicidad de los asociados.

Es preciso que la autoridad judicial entre a veces en cuenta en nuestras investigaciones administrativas. Si propiamente no administra, porque no maneja los intereses sobre que decide, es un auxiliar de la administración, ya porque falla en las contiendas que ocasionen las providencias de la administración nacional ofensivas de los derechos de la municipal, o viceversa, o de varias autoridades municipales recíprocamente. Relacionada íntimamente la autoridad judicial, en sus operaciones, con el ejercicio de la autoridad administrativa, e interviniendo en un negocio cuyos resultados son de la competencia de la administración pública, no podemos abstraernos de ella y dejar de hacerla entrar en nuestros cálculos.

No me impondré yo la tarea de desenvolver un sistema de arreglo judicial, aunque tan conexionado con la legislación administrativa; porque esta obra, superior a mis fuerzas, no es enteramente necesaria para que se conciba la idea de la administración pública, que me he propuesto presentar en estos elementos. Suponiendo que en la organización judicial se habrá consultado el principio democrático que sirve de base a mi plan administrativo, manifestaré el contacto que la administración tiene con los que distribuyen la justicia, la acción que ejerce sobre ellos, y el papel que representan como conservadores de las facultades de la autoridad nacional y de la municipal. La autoridad judicial será la barrera que impida una colisión funesta entre aquellas, y que sirva para contener las exageradas pretensiones de las localidades, o el poder abrumador de la sociedad entera, que sin este dique destruiría hasta las sombras de la administración municipal.

Si las leyes han de demarcar la esfera de acción de autoridades que pueden tener pretensiones unas contra otras, es necesario que los distribuidores de la justicia, los que pueden fallar imparcialmente sobre los derechos, sean quienes anulan o aseguran las disposiciones de los

que pretendan tener facultad de darlas. Si una de las autoridades administrativas tuviese el poder de anular o suspender los actos de la otra, en vano se establecería la independencia de acción de que ambas deben disfrutar: uno de los contendientes vendría a decidir el litigio, y mal pudiera esperarse que, desprendiéndose de las simpatías que tiene el hombre por cuanto hace, tuviera el valor bastante para ver la razón de parte del que la tenía. Esto no es comúnmente lo que puede suceder; y si lo es, que las autoridades traten siempre de ensanchar los límites de su poder; porque estos ensanches, aumentando los medios de influencia, y asegurando una sumisión servil a lo que se ordene, allanan el camino para satisfacer los desvaríos de la ambición, y para lograr buen éxito en planes liberticidas.

Aquella libertad local, aquella pequeña soberanía en cuyo ejercicio tenemos una parte inmediata, porque se cría en el mismo lugar en que vivimos y cuya acción dirigimos y experimentamos a un mismo tiempo, es lo que forma el patriotismo y ese noble interés por las cosas públicas, que tanto ha contribuido a la prosperidad de los Estados Unidos. ¿Cómo lograr ese patriotismo, ese interés sin asegurar completamente el régimen y administración municipal, que en Grecia y Roma hizo sobrevivir algunos años la libertad a la caída de la República? ¿Cómo existirán este régimen y esta administración, si el poder que todo lo invade, sobre todo tiene pretensiones, hubiera de arrollarlo con su acción fuerte y poderosa, por falta de un protector imparcial, que contuviese el curso de la usurpación? Yo no hallo medio: o es preciso renunciar a los beneficios del régimen municipal, o la autoridad judicial es la que debe intervenir en decidir sobre los actos encontrados de la administración nacional y seccional.

He aquí el papel que los jueces representan en el sistema administrativo, papel importantísimo y no tan embarazoso como podrán creer los que, al momento de presentarles la idea de un juicio, se asustan con el temor de las chicanerías y los embrollos de los procesos civiles. Disipen sus temores los que los hayan concebido: la validez de un acto administrativo es un punto de derecho, que se decide con vista del acto y de la disposición legal, previos los alegatos del ministerio público. No hay larga probanza, ni articulaciones incidentes; porque nada de esto es

necesario: la escritura que deslinda los derechos es la ley administrativa; la probanza es el acto oficial que da motivo al litigio.

9. Al cabo de muchos años de lucha entre la razón y las preocupaciones ha cesado al fin el imperio de lo ficticio, y la legislación reposa sobre la base sólida de un principio conocido, sobre una cosa real, no soñada. Sábase hoy que las leyes, para que puedan ser apropiadas a los intereses de la sociedad, es preciso que estén sostenidas por esos mismos intereses, y que la utilidad positiva que resulte de sus disposiciones es lo único que puede guiarlos con acierto en la difícil empresa de conducir a la felicidad a estos agregados de hombres que se llaman naciones. Si esta utilidad debe ser consultada en la legislación sustantiva, la adjetiva, que es el garante de las disposiciones de aquella ¿podrá estar fundada sobre otro principio? Hacer el bien razonando sobre delirios, que laudables miras pueden haber inventado, que no tienen en su favor pruebas de que son una realidad, podrá ser una pretensión digna de elogio por el objeto que se propone; pero al fundar sobre ella un sistema de operaciones para la autoridad pública, se hallará siempre un vacío, que nada es capaz de llenar. Habrá que recurrir de una ficción a otra ficción, de un fantasma a otro fantasma; y perdido el legislador en la región de las abstracciones, jamás llegará a un resultado ventajoso, si por casualidad no tropieza con el principio verdadero. Por el contrario, cuando sus cálculos se fundan sobre bases conocidas, sobre razonamientos deducidos de los hechos existentes, de lo que pasa en la sociedad y afecta al hombre social, el campo de sus investigaciones se aclara, y él puede marchar sin embarazos y hacer marchar a la nación por el camino de la felicidad.

Después de lo que han dicho los escritores modernos de legislación respecto del principio que debe guiar al legislador en sus procedimientos, e igualmente a los que deben ejecutar sus disposiciones, tal vez se creerá inútil que yo recalque sobre una cosa demostrada de una manera luminosa. Pero no es así: los mismos hombres que, al examinar qué disposiciones civiles o penales sería más conveniente sancionar, se guían por la utilidad general, al dar las leyes orgánicas, que deben asegurar la ejecución de los preceptos sustantivos, sacrifican las realidades, que son los intereses, a una división abstracta del poder público, o a unas ideas de dependencia servil entre distintos funcionarios, que se

dice deben influir en que el régimen de la sociedad sea más propio para conducirla a su fin. Así, la pretensión de que todos los empleados del orden administrativo, cualesquiera que sean, se hallen a merced del encargado del poder ejecutivo, y de que él juzgue de sus actos y los deje llevar a efecto o los suspenda, ha producido una confusión en los principios, sobre que debe basarse la administración pública, que ha venido a anular la administración municipal y dejar desatendidos los intereses más preciosos. Yo no veré en las disquisiciones que haga otra cosa que la utilidad pública, y conforme a ella diré que debe arreglarse la acción de la autoridad sobre los intereses y negocios sociales. Habrá dependencia, cuando de haberla pudieren resultar ventajas a la nación; habrá independencia, cuando pueda existir con provecho. No resulta el orden y el movimiento arreglado de la sociedad de que los actos administrativos se ejecuten de un mismo modo en todas partes, sino de que ellos se practiquen de la manera que lo permitan las circunstancias e intereses sobre que han de tener lugar.

## CAPITULO II

### De los medios pasivos para facilitar la administración pública

*1. Necesidad de una buena división del territorio. 2. Extensión de las secciones en que se haga esta división. 3. Variaciones que puede sufrir. 4. Circunstancias que deben tenerse presentes al hacer la división: aspecto físico del territorio; facilidad de comunicaciones; complicación y diversidad de intereses. 5. Cuando esta última circunstancia debe ceder a otras consideraciones. 6. La diversidad de intereses puede consultarse más en las secciones que tengan más bien una importancia municipal que política. 7. Nuevas divisiones para crear nuevos intereses. 8. Carta geográfica y estadística de la nación.*

En vano se darían las mejores disposiciones para un pueblo, si no se facilitasen los medios de que pudieran ponerse en práctica. Las reglas quedarían escritas; pero la sociedad no sentiría su benéfico influjo. Interesa, por tanto, no solo saber qué disposiciones serán las mejores, sino también asegurar su ejecución: esta última parte, es decir, la parte adjetiva, es la que toca a la ciencia administrativa.

1. La buena división del territorio es esencial para facilitar la administración, y es el medio de poner en contacto la autoridad con los intereses que va a manejar. El jefe de la administración no puede, a un tiempo, y por una acción simultánea suya, mover una gran sociedad diseminada en un territorio extenso. Es preciso que su autoridad tenga puntos de apoyo en diferentes partes, y auxiliares que le ayuden a comunicar el

movimiento. Esto ha hecho necesarias las divisiones y las subdivisiones del territorio, y de la población que lo habita.

Dividida la nación en diferentes porciones, en cada una de ellas puede el jefe tener un agente, que lleve a efecto sus órdenes, por sí, en aquellos negocios que están centralizados en el lugar de su residencia, y por medio de otros agentes subalternos, en aquellos en que no puede hallarse presente. Así la acción de la autoridad, que tuvo principio en el centro del Estado, puede ser transmitida a diferentes puntos, que recibiendo un impulso uniforme, aunque por manos diversas, presentarán la nación y sus intereses en un movimiento regular.

2. Las secciones en que se divide este todo que se llama nación, ni deben ser tan extensas, que imposibiliten la acción, el cuidado y vigilancia de las autoridades que deben presidir en ellas; ni tan pequeñas, que, haciendo necesaria la creación de un gran número de administradores, se complique y debilite su acción, y sea también preciso tener a una multitud de ciudadanos en un servicio público permanente. Para facilitar la administración general, parece muy apropiada la división que existe entre nosotros en provincias, cantones y distritos parroquiales. La provincia se forma de un número proporcionado de cantones, que pueden ser vigilados y dirigidos por el agente nacional que la preside; porque de todos los cantones puede recibir prontas comunicaciones y avisos, y porque puede por sí mismo cerciorarse si las disposiciones generales son, o no, ejecutadas. El cantón comprende un número de parroquias, que puede igualmente ser atendido por el jefe cantonal, vigilado y visitado personalmente. La parroquia o distrito parroquial es aquel grupo de la sociedad, en que las familias se hallan más en contacto, porque viven en casas cercanas unas de otras y es la división más importante; pues allí es donde se palpa la sociedad, es donde se ve lo que ella es y en donde el hombre conoce la ventaja de hallarse reunido con sus semejantes. Allí es que él siente el poder y la fuerza, de que carece el hombre aislado, y allí es que se experimentan los bienes o los males de la administración. Las ideas de nación, de provincia, de cantón tienen algo de aéreo, de ideal para él; pero en el distrito parroquial todo es realidad, todo se toca, se ve y se palpa.

3. Como la división del territorio, y por supuesto de los habitantes, se efectúa para facilitar el modo de atender a los intereses sociales, claro

es que no podrá siempre conservarse la misma que una vez se estableció; porque, no manteniéndose la sociedad estacionaria, no pueden hoy ser los intereses los mismos de ayer. El aumento de la riqueza, los nuevos establecimientos en tierras que antes se hallaban eriales, la navegación de ríos antes descuidados, la apertura de nuevos puertos, el aumento de la población y de la riqueza, complican los intereses, e imposibilitan al magistrado de prestarles su atención. Si se quiere, pues, que la acción de la autoridad siga a los intereses, es necesario que se tenga siempre en mira el crecimiento y progreso que ellos vayan adquiriendo.

El árido desierto, que hoy no necesita de los cuidados de la autoridad, mañana puede estar poblado y cultivado, y representa ya su papel en la sociedad política. Debe, pues, facilitarse su administración, dándole la representación correspondiente en esta misma sociedad; es decir, haciendo de él una nueva sección.

4. No debe consultarse, al hacer la división del territorio, solamente a la extensión de él y al número de habitantes que lo pueblen; pues no siempre en una extensión igual de territorio hay las mismas facilidades para que la autoridad pueda ejercer su acción; ni la población puede estar situada de la misma manera en todas partes; ni la tierra es igualmente rica o estéril, transitable o inaccesible en cualesquiera puntos. La variedad natural, que casi siempre decide de la variedad artificial, que introduce después el hombre, debe tenerse en cuenta para la división de las secciones.

Si se midiese geométricamente el territorio, y se hiciesen las porciones de un número igual de leguas cuadradas, habría una igualdad numérica, que pudiera contentar a los que se complacen con delirios utópicos; pero una igualdad que para nada sería útil, y antes bien podría ser muy perjudicial; porque tendría por resultado una mala administración. Aquí la administración pública hallaría facilidades para llenar su objeto; porque estaban a su alcance los intereses que se le encenderían, allá tendría que descuidarlos, por la imposibilidad de consultarlos. He aquí, pues, cuan erradamente procederán los que, al hacer una división territorial, para objetos políticos, atiendan solamente a la extensión.

Los intereses son la guía siempre que se trata de administración pública; porque atendidos los intereses precisamente ha de resultar la

felicidad de los dueños de ellos. Así es que, al facilitar los medios de que se atiendan, debe tenerse presente el mayor o menor círculo de ellos; y no siempre los intereses se hallan en razón de la extensión del territorio y del número de habitantes. Ellos dependen más bien de la posición geográfica y de las modificaciones físicas que afectan el territorio. Estas circunstancias influyen en las ocupaciones de los habitantes, en la mayor o menor riqueza que puedan adquirir y hasta en su moralidad y cultura intelectual. Una ciudad situada en la costa del mar, en donde se haga un gran comercio, a donde concurren los traficantes de todos los pueblos y que sea el centro del movimiento industrial, es preciso que tenga intereses más complicados que otra, aunque sea más poblada, que no se halle rodeada de las mismas circunstancias. Y si en una corta extensión de territorio, hay muchas ciudades de esta especie, y es preciso que sus intereses sean combinados para que no pueda resultar colisión entre ellos, parece claro y sencillo que aquel territorio, aunque pequeño, debe formar una división política para facilitar su administración. Esto debe, con mayor razón verificarse, si los intereses de aquellas poblaciones son de tal manera diversos, que pudieran en muchas ocasiones hallarse encontrados, y que al prevalecer los de una porción de asociados fuesen oprimidos los del resto. Una ciudad fabricante, situada en el interior de un Estado puede procurar que se mejoren las vías de comunicación, que conducen de los lugares cercanos, en que se producen las primeras materias, a aquel en que se han de emplear en sus fábricas. Y por un cálculo económico errado puede influir en que se descuiden aquellos caminos, que pudieran facilitar la exportación de los mismos productos, para aprovecharse así de las ventajas que puede dar el monopolio, que se halla entonces en situación de ejercer. Si estos intereses han de ser comunes a una misma porción política de la sociedad, ellos serán considerados y se adoptará la medida que pueda conciliarlos. En el caso propuesto, por ejemplo, el resultado vendría a ser que se cuidaría tanto de las vías de comunicación, que sirvan para llevar las primeras materias a la fábrica, como de aquellas que pudieran servir para llevarlas a otros puntos.

A veces la naturaleza del terreno convida a los habitantes a cierta clase de ocupaciones de una misma especie, y aunque él sea muy extenso y muy poblado, los intereses no son muy variados. Allí hay menos

ocupación para la autoridad, aunque el territorio sea mayor y los habitantes en gran número. Por consiguiente, la división política puede allí abrazar un número de leguas cuadradas mayor que el de otra de la misma denominación, y que se halle en diferentes circunstancias. La provincia de Tunja en el interior de la Nueva Granada, con una población doble de la provincia de Cartagena, no tiene intereses tan importantes a que deba atenderse como los de ésta; porque en la primera la posición geográfica, el clima y la naturaleza del terreno llaman a sus habitantes a ocupaciones que, si no son uniformes, se hermanan fácilmente, y no hay probabilidad de que se hallen en colisión. Mas en la última, a distancia de pocas leguas se encuentran lugares, que tienen intereses en colisión y que es preciso combinar, sin que ni se sacrifique derechos adquiridos por unos, ni se anonaden esperanzas concebidas por otros. Cuando hay una parte de la nación que se halla en tal estado, es preciso buscar los medios de que toda la población de ella sea beneficiada, poniendo en movimiento sus naturales recursos para prosperar, y que si, amalgamando en un solo grupo cosas heterogéneas y encontradas, hubiera de resultar que una parte de la población se convertiría en opresora y la otra sería vejada, ya por viejas antipatías, ya por conservar monopolios indebidos, ya por otros motivos; se de una nueva existencia a aquella parte que perecería, si continuase agregada a otra que, lejos de prestarle favor, la arrastra constantemente a su ruina.

5. Pero, al proceder a hacer una división territorial, es preciso también tener en cuenta, que la consideración por la diversidad de intereses no debe dominar de tal suerte que, en todas ocasiones, hubiera de inducirnos a dividir tanto el cuerpo político, que la misma división produjese el efecto contrario del que se desea. Ni sería posible que en la infinita variación de los intereses humanos la mano del poder se sintiese en todos ellos de la misma manera; ni que se preparasen de igual modo para recibir su acción. Algo habrá que sacrificar para conservar y perfeccionar lo que sea más precioso; y esto es cuanto puede conseguirse en la sociedad civil. Por consiguiente, cuando, aunque los intereses aconsejen una división, razones de otro género la repugnen, será preciso doblegarse a las que tengan más fuerza, a las que atendidas producirán resultados más felices, o útiles para la sociedad. Como cada sección necesita un agente de la autoridad para administrarla, la infinita división

crearía la necesidad de establecer infinitos agentes y la dificultad de entenderse con ellos, vigilarlos y estimularlos al cumplimiento de sus deberes.

6. Lo que acabo de decir se refiere principalmente a la administración general; porque, respecto de la administración municipal, la consideración por la diversidad de intereses puede tener una extensión menos limitada, por cuanto dicha administración, sólo tiene en mira los intereses puramente locales. Por lo mismo, a primera vista se conoce, que pocos choques y pocas diferencias puede haber en una misma localidad, y que hasta allí podemos descender en la división: y como ningún riesgo habrá en conceder cierta independencia a esta administración en la esfera de acción que le corresponde, disminuyéndose de esta manera la intervención de la autoridad suprema, desaparece el riesgo que habría de que su acción se hallase embarazada por los muchos subalternos a quienes tuviera que dar órdenes.

De lo que precede podemos deducir: 1º, que al hacer las divisiones territoriales que tienen más importancia política, como las provincias en la Nueva Granada, aunque haya en el territorio y en los habitantes que van a formar la sección, intereses algo diversos, siempre debe esta hacerse, contal que dichos intereses puedan combinarse aunque sea con algún sacrificio; 2º, que al formar aquellas secciones, que más bien tienen una importancia municipal, puede atenderse más a la diversidad de intereses, y hay menos necesidad de sacrificarlos.

7. La autoridad no solamente debe atender a los intereses existentes y a la parte poblada de la nación pues no sólo conservar y perfeccionar es lo que contribuye a producir el bien. Es preciso también aumentar lo que se pueda y proporcionar a los habitantes facilidad para llevar su industria a los puntos que aún no ha tocado la mano del hombre, para que allí se críen elementos de fuerza y de vigor, que robustecerán la sociedad entera y contribuirán a hacer el Estado grande y poderoso. Muchas veces será, pues, necesario hacer una sección política de una parte del territorio, que pueda servir para dar salida a la población excedente en las otras, y que por sus riquezas naturales, o por su posición, esté llamada a proporcionar un día grandes recursos a los habitantes y, por supuesto, a la nación y a su gobierno. Por este motivo se han formado en la Nueva Granada dos especies de provincias, una de

las islas de San Andrés y Providencia, y otra de las islas de las Bocas del Toro. Estas creaciones ocasionan gastos y embarazos en sus principios; pero indemnizan con el tiempo las penalidades y molestias que han causado.

8. Desde que se haya reconocido la importancia de una buena división territorial, es preciso admitir también que deben proporcionarse los medios de efectuarla y de que las autoridades conozcan los puntos e intereses sobre que ejercen su acción. Debe, pues, levantarse la carta geográfica del país, y formarse su estadística, para proceder con las noticias que contengan estos documentos a dar las reglas administrativas y a ponerlas en ejecución. La carta y la estadística presentan al legislador un compendio de la sociedad que gobierna, y le facilitan los conocimientos para dividirla con acierto; y ofrecen al magistrado que administra la posibilidad de combinar sus órdenes y de formar sistemas que ofrecer, como resultado de la experiencia y de la meditación, a la consideración del legislador.

Preciso es, pues, que una nación nueva, en que indudablemente todo está mal establecido, empiece por proporcionarse estos conocimientos, para mejorar la condición social, y que se den a las autoridades existentes, tanto nacionales, como municipales, las facultades que necesiten para auxiliar a los que se encarguen de este útilísimo trabajo.

La carta geográfica y la estadística, no sólo sirven para preparar el país a que reciba la acción administrativa, sino que también son la guía que conduce por el buen camino a la administración. Ellas disipan su ignorancia, cuando adolece de este defecto, o aclaran sus dudas, cuando le ocurren. La carta y la estadística son, pues, necesarias si se quiere un buen régimen administrativo.

Seguramente se comprende que no espero yo tantos beneficios de los datos estadísticos que hoy se recogen en la Nueva Granada, ni de los medios que se emplean para proporcionarlos. Yo hablo de una estadística formada por personas inteligentes, que comprenda la realidad y enumeración de todo lo existente; que de una idea de la riqueza y recursos actuales del país, y de las fuentes de donde pueden emanar en lo venidero iguales o mayores. Esta misión podrá llenarla cumplidamente una comisión geográfica debidamente dotada y auxiliada por las autoridades; y cuando, teniendo modelos que lo guíen, los agentes de la

administración puedan proceder ya con luces bastantes, ellos mismos serán los que ayudan a completar y perfeccionar la carta y la estadística.

En las naciones nuevas, y principalmente en aquellas, que han tenido por patrimonio la ignorancia, no puede exigirse de sus habitantes, que ejercen la autoridad pública, lo que es imposible que ellos ejecuten. Es preciso echar las bases sobre que han de fundarse sus procedimientos ulteriores, y encaminarlos por la buena senda con guías seguras para que la sigan.

Si se quiere, pues, plantear un buen sistema administrativo, es preciso que se proporcionen estos medios pasivos, que facilitan su práctica, y sin los cuales se enervará necesariamente la acción de los medios activos.

## CAPITULO III

### De los medios activos para facilitar la administración pública

*1. Medios activos, los agentes. 2. Distribución de los agentes. 3. Diferente extensión de sus facultades: inspección, gradación, subordinación. 4. Nombramiento de los agentes. 5. Intervención del pueblo en el nombramiento. 6. Excepción respecto de los secretarios de Estado. 7. Remoción de los agentes: reflexiones acerca de esto. 8. Facultades punitivas de los agentes.*

1. Acabo de explicar qué cosas considero como medios pasivos para facilitar la administración, comprendiendo en ellos la carta geográfica, la estadística y una buena división del territorio. Voy ahora a tratar de los que han de aprovecharse de las facilidades que aquellos elementos presentan, que son los funcionarios públicos que han de llevar a efecto las disposiciones del gobierno, según las cuales la cosa pública se haya de administrar. A estos funcionarios es a los que denomino medios activos, porque ellos son los que imprimen el movimiento sobre las masas sociales y los que tocan activamente con sus intereses.

2. La nación se divide en diferentes secciones, con el objeto de que el gobierno y la administración, tocando con cada una de ellas pueda imprimir el movimiento y la vida a la sociedad en general. Es, pues, preciso que haya quien sirva para llenar este objeto, en cada una de las expresadas secciones; es decir, que el jefe de la administración tenga en cada una un agente que lleve a efecto las órdenes que le comunique, conformes a las reglas o leyes, según las cuales haya de manejarse la cosa pública.

3. Siendo de diferente importancia las secciones que están sujetas a la acción de estos agentes, según la mayor o menor extensión del territorio, el número de los habitantes y la magnitud de los intereses que les sean peculiares, o que tengan relación con la sociedad en general, también deben ser de diferente extensión las facultades que se conceden a los agentes.

Y como, además, será conveniente que unos sean inspeccionados en su conducta por otros, para que de esta manera quede más asegurada la ejecución de las leyes; deberá establecerse una gradación y subordinación entre ellos. Así el jefe tiene medios de averiguar si su inmediato subalterno ha llenado sus deberes, y puede obligarlo a que los cumpla; y éste, y los demás que siguen en la escala descendente, pueden obrar de la misma manera con sus respectivos subordinados. Así desciende la acción de la autoridad, desde el punto más elevado, desde el jefe de la nación, hasta el funcionario que en la PARROQUIA o COMUN toca inmediatamente con los habitantes.

4. Los agentes son otros tantos brazos, que sirven al encargado de la autoridad ejecutiva para obrar sobre la sociedad, tocándola en sus diferentes secciones. Es preciso, pues, que tenga el poder bastante para moverlos; porque de otra manera en vano se pretendería que llenase su misión cumplidamente. Es, por consiguiente, necesario atribuirle la facultad de nombrar y remover, por lo menos a los que más inmediato contacto tienen con él; es decir, a los que comunican sus órdenes, y a los que las reciben y ejecutan en las grandes secciones de la nación. Los demás agentes pueden ser nombrados por los respectivos superiores en su escala, dejando si se quiere al jefe la facultad de remover.

Por supuesto que un poder tan grande necesita de tener algún freno, para que no se convierta en instrumento del favor y de la opresión; para que una institución que no puede adoptarse sino en beneficio de la cosa pública no llegue a ser el medio de consumar la ruina de la libertad, de disipar los caudales públicos, de contener el vuelo del pensamiento y de disponer de la nación como si fuese un patrimonio particular.

5. Los agentes de la administración son como he dicho los brazos de que se vale el encargado del Ejecutivo para ejercer su acción; pero estos brazos se los concede el pueblo, en cuyo nombre es que ejerce la autoridad pública para beneficio del mismo pueblo; y por lo mismo,

preciso es que el que hace la concesión y ha de sufrir los efectos de ella tenga medios, no sólo de prevenir los abusos, sino de promover el mejor uso posible de ella. Seguramente lo que voy a decir, como consecuencia de lo que precede, no agradará a cierta clase de hombres que, teniendo fija su consideración solamente en los medios de influencia que proporcionen siempre tener en sus manos el poder público, o en las de aquellos a quienes puedan dominar, predicen constantemente el nombramiento libre sin intervención del pueblo. Para ellos la autoridad no tiene bastante fuerza para obrar sin esa facultad omnipotente, ni debe ser responsable por las faltas de agentes que no lo tienen todo de ella y nada más que de ella. ¡Fútiles patrañas, que sugiere la ambición, y que por desgracia admite la ignorancia sin examen! La fuerza de un gobierno no depende precisamente de la magnitud de sus facultades, si esta magnitud no está combinada con la disposición favorable a dejarlas ejercer; ella no viene verdaderamente sino del favor que le presta la opinión. Inmensas pueden ser las facultades que se confieran a una autoridad, y ¿cuál será el uso que podrá hacer de ellas, si la nación, si el poder omnipotente de la opinión les opone aunque sea solamente una fuerza pasiva de inercia?

Desengaños: reconoczamos esta verdad importante, que hace un papel de primer orden en todos los razonamientos políticos exactos, y demos siempre al pueblo la intervención que debe tener en los negocios públicos. Cuando él no tiene esta participación, y se le dan funcionarios que le son desagradables; que no procuran sino conservar las gracias de aquel a quien deben su nombramiento; que tratan de ensanchar, por lo mismo, un poder de que han de participar, es de temerse que todo el poder ideal que forman las muchas facultades consideradas en abstracto desaparezca como el humo, porque no se puede contar con la sumisión de los gobernados. Cuanto menos se deje intervenir al pueblo en el nombramiento de los funcionarios públicos, mayor es el riesgo de que los vean con disgusto, de que los consideren como una cosa ajena y los contrarién en sus operaciones. Y en donde son ya conocidas las fuentes de donde nace el poder, que los funcionarios públicos ejercen, en donde es un dogma político la soberanía del pueblo, no sólo se corre el riesgo que acabo de expresar, sino que aún puede llegarse a aquel extremo terrible, en que la desesperación rompe los vínculos que existen entre el

magistrado y el ciudadano, y reasume la sociedad el poder primitivo que fácilmente puede conducirla a la anarquía.

Este es el resultado de esa fuerza del poder, que no se funda sobre la única base sólida, en que pueden reposar los gobiernos: la voluntad y utilidad de los gobernados. Y ya se conoce que fuerza tan precaria es esta, principalmente, cuando por la tendencia universal de las sociedades hacia las instituciones democráticas, tendencia que es mayor en proporción que avanza el siglo y se difunden los conocimientos, ya no hay que contar con la dócil sumisión que en otro tiempo prestaban los esclavos, antes bien hay que esperar una lucha constante entre esas autoridades advenedizas y los verdaderos dueños de la cosa pública.

Hasta ahora se ha hecho de la ignorancia de las masas un argumento poderoso para combatir la intervención de ellas en el nombramiento de los agentes de la autoridad ejecutiva, sin advertir que al mismo tiempo se concede a esas masas discernimiento y prudencia bastantes para elegir a los que han de ejercer funciones más importantes, como son el jefe del Estado y los legisladores. En medio de los intereses complicados, diversos y tal vez encontrados de las diferentes secciones de la sociedad, se concede al pueblo el acierto para elegir al que pueda regir mejor la nación en masa, *¡y se niega este acierto a cada una de esas mismas secciones que, al concretarse a cosas que sólo a ellas interesan peculiarmente tienen más motivos para proceder con cordura y prudencia!* ¡Contradicción rara! pero muy común entre los que, gimiendo bajo el imperio de los hábitos adquiridos, no levantan su razón para discurrir, ni se detienen un momento a considerar lo que es la sociedad y los intereses que pueden servir para moverla.

Tal vez se calificará como un delirio político la proposición de que el pueblo rara vez se engaña en la elección de los que han de decidir su suerte. Sin embargo, ella tiene en su apoyo, fuera de la autoridad de los publicistas, los cálculos más filosóficos que pueden fundarse sobre la naturaleza del hombre social, sus intereses, y aun sus pasiones. Cuanto más interesa al hombre acertar en cualquier designio, empresa o acto de la vida en que haya que intervenir, tanto mayor es su cuidado y esmero en procurarse los medios de conseguir el acierto; porque un error tendría funesta trascendencia sobre lo que sirve para sus goces, para su felicidad. Esta felicidad, objeto querido y buscado siempre con anhelosa

solicitud, no puede obtenerse sin poner los medios, estos no se pueden poner en acción sin conocerlos; y así es que cada cual los busca y quiere saber cuales son más apropiados. Esto, que pasa en cada una de los individuos de la sociedad, viene a formar el interés general del pueblo por acertar; y desde luego se conoce qué probabilidades hay de que la elección popular sea fijada de una manera conveniente. He aquí una razón bastante poderosa para decidirnos a abrazar el principio sentado.

Parece que él es incontrovertible, cuando se trata de las elecciones nacionales de los gobernantes y administradores. Mas debe serlo cuando se trata de la elección de funcionarios que, al mismo tiempo que son agentes de la administración nacional, serán también los administradores municipales, como diré en otra parte. El gobierno y la administración son tanto más perfectos cuanto más se acercan al modelo que el hombre tiene cerca de sí: la familia. Este modelo se va encontrando en razón que se estrecha el recinto en que debe ejercerse la autoridad. El recinto municipal es el que más se acerca a la familia. Pero como la autoridad del que dirige la gran familia, la nación, le viene de ella misma, es preciso que se le den los medios de influir en sus deliberaciones y decisiones.

De lo dicho deduzco que los medios activos para facilitar la acción de la administración pública, es decir los agentes, deben escogerse por el jefe de la administración coadyuvando el pueblo con una propuesta de elegidos, de entre los cuales haya de hacerse el nombramiento. Así, no se atan enteramente las manos a una autoridad que puede escoger entre varios, ni se priva a las secciones de indicar cual es la persona en quien más confían, y la que probablemente propenderá más por su felicidad.

6. Pero al sentar estos principios no debe creerse que ellos comprenden también a los secretarios del jefe de la administración. Estos son agentes generales que residiendo constantemente cerca del jefe le ayudan a pensar, combinar y ejecutar, y que no podrían ser escogidos con utilidad sino por él mismo; ya porque los talentos y actividad que manifiesten estos funcionarios refluynen sobre el que los preside, porque obran inmediatamente en su nombre; ya porque vieniendo ellos a un puesto prominente en que fijan las miradas de toda la nación, y en que por lo mismo despertarán más fácilmente el celo y vigilancia de todos, esta consideración será un motivo para que se busque a los que sean

dignos de ocuparlo. Aparte de estas razones, hay también la de la necesidad de que se deje expedito lo más que sea posible el uso de este medio de obrar, lo que no sería asequible si no se dejara nombrar libremente a la persona en quien se tuviera mayor confianza.

7. Ya hemos dado una idea de lo que puede hacerse para que el pueblo intervenga en las operaciones de la administración pública: tiempo es de que disipemos la alarma que nuestras doctrinas habrán causado en los que son demasiado celosos de las prerrogativas del poder. Si es útil que se nombre para los destinos públicos a personas de la confianza del pueblo, lo es igualmente que el jefe de la administración no encuentre entorpecimientos caprichosos en el ejercicio de su poder, ni que se le condene a sostener una lucha con sus agentes, o a tolerar sus faltas; porque tanto mal puede resultar de aquí como de los nombramientos del favor o de la pasión.

La facultad de remover a sus agentes allana al encargado del Ejecutivo los obstáculos que pudieran embarazar su acción, y sin privar al pueblo de la intervención en su nombramiento presta a aquel la fuerza bastante para llenar su misión debidamente. Esta facultad da al subalterno la dependencia bastante para servir al objeto de la administración pública, y es al mismo tiempo el remedio contra aquellos abusos, que no podrían probarse ante la autoridad judicial para lograr el castigo del que los perpetrara; y tanto bajo el uno como bajo el otro aspecto es provechoso que resida en la administración.

Pero un poder de esta naturaleza necesita algún correctivo para que el pueblo no sufra las consecuencias de un movimiento apasionado de la voluntad del gobernante: y este se encuentra fácilmente imponiendo el deber de que el reemplazo de los removidos se haga siempre de entre los ciudadanos comprendidos en la propuesta respectiva. De esta manera, al mismo tiempo que el jefe de la administración tiene las facilidades de separar una rémora que impide el ejercicio de sus facultades, queda el pueblo satisfecho, porque el reemplazo es siempre de su elección.

Mas como no todos los empleados de la administración serán ni pueden ser nombrados con esta intervención popular, no siempre puede adoptarse este correctivo. La intervención popular sólo es necesaria en el nombramiento de aquellos agentes que presiden en las diversas secciones territoriales; porque esto basta para que haya las suficientes

seguridades para una buena administración. Los demás empleados, que obran con subordinación a aquellos y están sujetos a su vigilancia dan garantías por la influencia que en ellos tienen aquellas autoridades populares. Sin embargo, es preciso que respecto de ellos también exista el poder de remover por las mismas razones que ya quedan expresadas.

Por supuesto, que en ningún caso debe procederse a tomar una medida tan fuerte, que puede ser vejatoria del patriotismo, y contraria al servicio público, sin fundarla en algunas consideraciones de cuya justicia juzgue la opinión pública, aunque ellas no puedan hacerse presentes en un juicio, porque no sean bastantes para calificar de crimen el hecho que ocasionó la remoción.

Algunos escritores han combatido con violencia esta facultad, sin la cual carecería de fuerza y actividad la administración pública, fundados más en consideraciones que afectan a los individuos empleados que a los intereses sociales. Pero yo creo que ellos se engañan cuando aseguran que un individuo de mérito será vejado con una destitución, porque conserve en su destino la dignidad de hombre libre y se oponga con denuedo a la ejecución de medidas perjudiciales o reprobadas por las leyes. Jamás habrá bastante descaro en un gobierno popular, en que, por su puesto, será libre la imprenta, para estrellarse contra el favor que prestará la opinión a esos ciudadanos importantes; y si acaso llega a haberlo nada pierde el removido, y mucho el que se aventura a separarlo del puesto en que presta servicios importantes. Por supuesto, que no puede temerse el que se le prive de los medios de subsistencia, porque si él es un hombre que por su mérito se atrajo la animadversión del gobernante, seguramente ese mérito consiste en alguna cosa útil a la sociedad y que puede proporcionarle recursos para vivir. Si la persona no tiene tal mérito, y es bastante apocada para no hallar recursos fuera de los sueldos de un empleo, seguramente no es de las que pueden inspirar celos, ni llamar la atención del gobernante para hacerlo objeto de su odio; y entonces no es fácil que se proceda a tan violentos extremos.

Por otra parte, como las persecuciones del poder contra los hombres eminentes contribuyen a aumentar su nombradía y a rebajar el crédito de sus perseguidores, no es fácil que un gobernante se atreva a quitar de un puesto importante a un ciudadano, que también lo será, ya que ha llegado a ocuparlo. Proceder de otro modo sería perder más de lo que

se puede ganar con la remoción; porque el removido no callará, y la nación no será indiferente a los clamores que se dirijan contra la arbitrariedad. Por esta razón, es rarísimo que se remueva a un secretario de Estado, o a un gobernador, sin que haya para ello muy justas causas: y se observa que por lo general sólo son removidos los agentes de la administración, que son negligentes o malversan los intereses públicos.

Estos raciocinios están fundados también en la experiencia de los pocos años, en que se ha practicado nuestro sistema constitucional; y si se ha notado a veces que las pasiones o condescendencias de partido hayan puesto en acción esta facultad, bien castigados quedaron los perseguidores y bastante honradas y recompensadas las víctimas. Por tanto, es preciso dejar al poder esta facultad, este medio activo de administrar los negocios públicos.

De otra suerte deberíamos renunciar aun a la esperanza de deshacernos de empleados que no fuesen útiles para el servicio público, pues no es posible siempre calificar en un juicio las faltas que pueden ocasionar la separación. Entre la aptitud y la ineptitud, no es fácil probar judicialmente cuál es la línea divisoria, como no lo es tampoco aclarar una serie de faltas, que pueden causar mayor mal que los crímenes notorios. Estas faltas, si son el objeto de un juicio, es posible queden envueltas para siempre en un secreto misterioso a los ojos de los tribunales; pero no escapan con facilidad al ojo vigilante de un superior que, si no cuenta con empleados activos y celosos, quedaría deslucido en el desempeño de sus funciones. Parece, pues, que esta facultad, tan temida de algunos, es un medio activo necesario para que haya una buena administración.

8. Mas no se crea que, ajustándonos solamente a los principios que ya quedan enunciados, podemos tener medios activos para facilitar la administración. Es necesario que los agentes estén también dotados de fuerza para hacerse obedecer, no sólo de aquella que les presten los ciudadanos armados que estén a sus órdenes, sino también de la que proviene de la facultad de imponer ciertas penas en los casos en que pueden de una manera sumaria comprobarse aquellas faltas que tienden a impedir la acción administrativa, a descaminarla o retardarla. La ley orgánica de la administración pública, que rige entre nosotros, no ha echado en olvido este auxiliar poderoso de la autoridad, y ha concedido a los gobernadores la facultad de imponer arrestos y multas a los que

desobedezcan sus órdenes. Sin embargo, no hay bastante precisión en su redacción, y puede convertirse fácilmente en instrumento de arbitrariedad el que no debe serlo sino de asegurar el cumplimiento de las órdenes legales.

La sumisión del inferior es tanto más grande, cuanto menos probabilidad haya de escapar al castigo de la desobediencia. Esta probabilidad desaparece absolutamente, cuando el mismo que ordena puede castigar al que no obedece; porque el agente inferior perezoso y descuidado ve siempre pendiente sobre si el látigo que le ha de sacar de su inacción y hacerle cumplir con su deber. Lo mismo sucede con el ciudadano con quien el agente de la administración deba tocar para que se lleve a efecto una orden: y de esta manera se consigue que la acción de las autoridades sea pronta y efectiva, sin inconveniente ninguno.

Digo que no habrá inconveniente, porque las faltas que tiendan a entorpecer, descaminar o frustrar la acción administrativa son de tal naturaleza, que pueden comprobarse pronto y con facilidad: tienen lugar en el mismo momento en que la autoridad ejerce su acción y pueden aparecer de los mismos documentos que medien entre el agente superior e inferior, o basta el que corra cierto tiempo sin que los hechos que en virtud de las órdenes dadas debieran suceder hayan acontecido, para que queden suficientemente evidenciados. Hay, pues, las facilidades necesarias para su más pronta averiguación.

Tampoco quedan los agentes inferiores ni los ciudadanos sin garantías respecto de sus superiores, estando estos sujetos a responsabilidad, como deben estarlo por el abuso que hagan de cualquiera de sus facultades; y siendo tan fácil comprobar el abuso en estos casos. Pero aun cuando así no fuese, no hay otro partido que tomar, si se quiere asegurar la ejecución de las providencias administrativas; porque el recurso incierto y tardío de un juicio ante la autoridad judicial, además de exponer a las autoridades superiores a gastar en una contienda forense con sus superiores el tiempo que debieran dedicar al despacho de importantes negocios, sería la base para cálculos perjudiciales al servicio público. Ya se esperaría la impunidad absoluta de la falta, porque el superior no quisiera tomarse la molestia de abrirle un juicio al culpable, ya se prometería este embrollar el mismo juicio, de manera que se dejase por cansancio; y fácilmente se conoce que la autoridad

entonces sería meramente nominal, y que jamás llegaría a llenar cumplidamente el objeto de su institución.

Yo soy, como el que más, partidario entusiasta de toda clase de garantías del inferior para con el superior, porque es necesario que el más desvalido sea siempre respaldado por la fuerza de la ley. Pero no hallo que lo que acabo de decir quite estas garantías, y sí he tenido lugar de conocer por la experiencia cuán útil y necesaria es la facultad de que he hablado en manos de la autoridad administrativa; facultad de que hay que hacer uso en pocos casos, cuando se posee; porque basta la conciencia, que el inferior tiene de su existencia, para que obre los mismos efectos que si siempre estuviera puesta en acción.

Cuando entre en detalles y trate particularmente de cada uno de los funcionarios del orden administrativo, daré también mi opinión acerca de las facultades que cada uno debe tener. En los dos capítulos anteriores y el presente no he hecho otra cosa que consignar ideas generales, que presentan el conjunto de mi sistema, y creo hacen conocer el efecto que puede producir sobre la sociedad.

## CAPITULO IV

### Del movimiento administrativo

*1. Qué es movimiento administrativo. 2. Cooperación de los funcionarios superiores a la acción de los inferiores. 3. Resultados funestos de la falta de movimiento administrativo. 4. Resultados ventajosos de la existencia de este movimiento. 5. Influencia que tiene en estos resultados la buena elección de las personas a quienes se encarguen las funciones públicas.*

1. La acción administrativa desciende desde el jefe de la nación hasta el último de sus agentes, y produce una especie de reacción, que viene desde aquel último punto de la escala hasta el principio de ella. Esto es lo que yo llamo movimiento administrativo, y lo que me ha parecido digno de ser examinado por la importancia que tiene en mi sistema.

2. Para que haya reacción es necesario que preceda la acción que la motive; y por lo mismo, el funcionario superior que quiera que los inferiores tengan la actividad y cuidado necesarios en la ejecución de las leyes y providencias del gobierno, es preciso que vigile incesantemente, que recuerde sus deberes a los demás funcionarios, que aclare sus dudas, y que exija frecuentes informes sobre la ejecución de dichas leyes y providencias. No basta el que los agentes tengan detalladas sus obligaciones ni que los acompañe siempre el catálogo de ellas. Las palabras escritas no tienen el poder de vencer la pereza, o la indiferencia por los negocios públicos; es preciso que se vea que, además del precepto mudo de la ley, existe la voz viva y poderosa del ejecutor, que no sólo recuerda

el deber, sino que exigirá la responsabilidad al que descuide de cumplirlo.

El movimiento social, el progreso de la nación y las variaciones que naturalmente producirán estas causas en los intereses, exigen también un movimiento administrativo rápido, activo y eficaz. Sin él las autoridades se quedarán estacionarias y sus providencias serán inútiles o extemporáneas.

No basta, pues, dar una orden; es preciso adoptar todos los medios para asegurar su cumplimiento, o para variarla, en caso de que no pueda tenerlo; y esto no se hace sin hallarse en una constante actividad. Así se observa que, cuando el superior es activo, los son también los inferiores, y se siente el efecto benéfico de las leyes; a la par que se nota que, cuando duerme la cabeza, también se hallan en inacción los miembros.

3. Hay destinos en la administración, que para unos ciudadanos son muy laboriosos y muy ocupados, y para otros son una SINE CURA. Esto depende no de la naturaleza de los destinos, sino del modo como se desempeñan. Un gobernador, por ejemplo, que procrastina los negocios; que se distrae en pasatiempos vituperables, y que se contenta con vegetar en la silla de la magistratura, naturalmente a poco tiempo que haya observado esta conducta, tiene poco que hacer; porque a la par de su descuido y abandono será el de sus agentes inferiores, quienes no haciendo nada tampoco pueden proporcionar al superior en qué ocuparse. No hay reacción, porque no hay acción que la motive; y el resultado necesario es la apatía y la indiferencia, por todo aquello que tenemos en común con los demás. El egoísmo reemplaza entonces al interés público; los hombres se aíslan y lo buscan todo en sí mismos; porque ya solo el individuo o a lo más la familia viene a ser para él interesante y proporcionar pábulo a sus goces. Verdad es que algunos apetecen ese estado, que llaman de quietud y descanso; pero esta quietud y este descanso se parecen mucho al de los sepulcros. En donde lo hay, se ve siempre algo muy parecido a la imagen de la muerte.

4. Por el contrario, en donde hay movimiento administrativo, en donde el funcionario superior y el inferior se hallan en continuo contacto, y se ilustran por sus mutuas y frecuentes comunicaciones, la actividad y la vida se ven por todas partes. El funcionario activo reúne los recursos de los individuos, y con ellos obra aquellos portentos que

espantan al individuo aislado, que, a pesar de haber contribuido a producirlos, no concibe cómo llegaron a ejecutarse. Así es como se ha logrado la construcción de tantas obras públicas en los países en que hay una buena administración. La fuerza y la riqueza de la sociedad han llevado a cima lo que la fuerza y la riqueza del individuo apenas se atreverían a proyectar.

Sabidos son los progresos de la industria, de las luces y de la civilización debidos a las compañías comerciantes, fabricantes y literarias; precisamente porque se ponen en acción los recursos de cada uno de los que las componen; y los talentos, las luces y las fuerzas individuales, cooperando todas juntas a la consecución de un mismo objeto, fácilmente lo logran. La sociedad política y las porciones en que se divide, conseguirán lo mismo, cuando haya quien ponga en acción sus recursos, cuando haya movimiento administrativo, cuando las autoridades que le sirven de lazo de unión concentren los recursos individuales, para vencer reunidos los obstáculos que aislados les son insuperables.

Esto no podrá jamás conseguirse si el genio, las luces y el interés patriótico de los mandatarios superiores no se transmite a los agentes subalternos, por medio de las órdenes que se les comuniquen, y si el superior no obtiene del inferior noticias frecuentes del estado de los negocios que se encargan a su cuidado. La mayor capacidad, que debe suponerse en el superior, es también una razón para que se le imponga el deber de intervenir constantemente en ver que la conducta de sus agentes corresponda a las grandes y benéficas miras de su establecimiento.

5. Las leyes administrativas deberán, pues, cuidar muy especialmente de activar este movimiento, que da vida y animación a la sociedad política, y sin el cual las naciones desfallecen en la ignorancia, la miseria y la pobreza, y se vuelven indiferentes por su suerte. Pero no basta que las leyes tengan buenas disposiciones, es preciso también que haya hombres a propósito para ejecutarlas, en lo cual deben poner sumo cuidado los que proponen y los que nombran para los destinos públicos; alejando al hacer una propuesta o un nombramiento toda otra consideración que la del bien público. Mientras así no se haga, y sólo se piense en dar un sueldo a una persona que lo necesite, o fascinar con el prestigio bien o mal adquirido por un individuo, para facilitar una empresa

transitoria de ambición, a que él puede cooperar en este o aquel puesto público, en vano esperamos adelantos positivos, ni ver siquiera los asomos de la felicidad nacional. Es preciso tener presentes también varias circunstancias en el individuo, además de su capacidad y luces, que influyen decididamente en la conducta que puede tener en un puesto público. El anciano agobiado con el peso de edad quedará mal colocado en un puesto en el que la actividad y las disposiciones emprendedoras de la juventud son las que pueden obrar el beneficio público; así como vienen mal a un joven las ocupaciones sedentarias y quietas. El hombre de una edad avanzada, además, no es ya guiado por la ambición de distinguirse, que es en la juventud el aliciente poderoso que lo hace ocuparse constantemente en el servicio público, y que le sugiere aquellas ideas de mejora que, llamando sobre él la atención de sus compatriotas, le hacen gozar la recompensa pura de su estimación y sus elogios.

Por consiguiente, si se quiere que haya un movimiento administrativo rápido, activo y eficaz es preciso que, no sólo se designen los deberes de los funcionarios, sino que se les escoja de entre los ciudadanos más a propósito para prestar el servicio. Este principio confirma la necesidad de dar al pueblo intervención en los nombramientos; porque siendo el pueblo el interesado en el buen servicio, es, por consiguiente, el que da más garantías de que pondrá cuidado en los nombramientos; pues, si no lo pone, él sufrirá las consecuencias.

Algunos escritores han querido hacer pasar como un axioma la proposición que afirma que siendo las instituciones buenas, aunque los hombres que las pongan en práctica no lo sean, ellas producirán el efecto que están destinadas a causar. Creo que debe aclararse una proposición semejante, porque ella tiene mucha influencia en los cálculos que puedan hacerse sobre el movimiento administrativo. Aquella aserción envuelve en sí misma una contradicción manifiesta: no puede suceder que hombres malos vengan a manejar los intereses y negocios sociales, si la instituciones son buenas; porque no pueden ellas llamarse tales sino cuando adoptan medios que aseguren una buena elección de funcionarios públicos, una elección que no llame a disponer de los intereses de la nación sino a los ciudadanos que hayan manifestado voluntad y aptitud de manejarlos con provecho público. Si no se han adoptado tales medios y se cree que bastan los preceptos de las leyes, este es un engaño,

porque falta el primer móvil del servicio, que es el convencimiento de la conveniencia de obrar bien; y el freno del abuso, que es el temor de la responsabilidad. Desaparece éste, cuando ella ha de ser exigida por hombres a quienes también alcanzará la perversidad del mismo sobre quien debieran descargar el azote de la justicia. No hay, pues, en tal supuesto esperanzas ni temores, y faltan los dos móviles poderosos, que pueden hacer obrar al funcionario público.

Guardémonos mucho de admitir sin examinar esas proposiciones, que difundidas por un partido, rodeadas de ideas halagüeñas, no tienen, sin embargo, otro objeto que fijar los votos del pueblo en el jefe ambicioso o perverso de algún bando político. La que acabo de combatir es tanto más peligrosa cuanto que haciendo descansar al pueblo en una estúpida confianza sobre los preceptos que contengan las leyes lo hacen indiferente por las personas, y lo mismo puede entregarse en manos de un inepto o de un perverso que en los de un buen ciudadano.

Habiendo presentado las consideraciones generales suficientes para dar a conocer las grandes faces de la administración pública y de los medios de ejercer su acción con eficacia y provecho; pasaré a los pormenores del sistema que he concebido como más ventajoso para el manejo de los intereses y negocios sociales.

# CAPITULO I

## De la suprema administración del Estado

1. *Qué es administración suprema: disposiciones constitucionales que contribuyen a que sea buena.*
2. *Arreglos que hace la legislación secundaria, y sus relaciones con la constitucional.*
3. *Influencias que pueden contribuir a la buena administración.*
4. *Influencia de la recompensa.*
5. *Influencia del temor.*
6. *División del trabajo.*

1. Llamo administración suprema del Estado aquella primera acción que el funcionario encargado del poder ejecutivo y sus agentes inmediatos ejercen sobre los intereses y negocios sociales. Esta autoridad es el punto supremo de donde parte el movimiento que, pasando por los agentes establecidos en las diferentes secciones territoriales, llega a tocar con el ciudadano y con los intereses que perteneciéndole a él mismo en parte están relacionados con la masa de la sociedad. La organización de esta importantísima autoridad, y el discernimiento de las grandes atribuciones generales que debe ejercer, es un negocio de la competencia de la legislación constitucional del Estado, que es la que establece aquellas funciones de un carácter más permanente, que el pueblo encarga a los mandatarios que ejercen el supremo poder. En el código fundamental estarán, pues, determinados los medios de conseguir que a la cabeza del Estado se encuentre el ciudadano que por sus capacidades, por su patriotismo, por el conocimiento que tenga de la verdadera gloria y ambición de un gobernante, se esmerezca en propender por la dicha de la nación: (este resultado lo da un buen sistema electoral). En el mismo código se habrán establecido las precauciones que deban

impedir los abusos, presentando delante del que pueda ser tentado a cometerlos, no sólo la pena en que ha de incurrir, sino la certidumbre de que no escapará de ella, cuando los haya cometido: (resultado de la responsabilidad). Lo que en la constitución se haya consignado respecto del encargado de la autoridad ejecutiva será lo que influye en que la acción de este funcionario supremo sobre los intereses y negocios públicos sea dirigida por el bien nacional. La parte de la ciencia constitucional que estatuye lo conveniente acerca del poder ejecutivo está íntimamente relacionada con la ciencia administrativa, o más bien es la base sobre que se sostienen sus principios.

2. Como la constitución no puede entrar en todos los pormenores de que el gobernante tendrá que ocuparse al ejercer el poder público sobre todos y cada uno de los intereses en que tenga intervención, es decir, en los detalles administrativos, la legislación secundaria arregla esto, facilita el tránsito expedito de la acción ejecutiva desde el punto supremo de donde parte, hasta el último en que tiene su término. Estatuye también ella y arregla aquello que varía por las modificaciones, aumentos, o decremento que tengan los intereses y negocios sociales, como debe ser lo relativo a las recompensas que hayan de alentar al jefe de la nación y sus agentes inmediatos para prestar con más esmero el servicio.

Existiendo tan íntima relación entre la legislación constitucional y la administrativa, necesariamente tendré que tocar con frecuencia cosas de la competencia de aquella para encadenar las operaciones administrativas con el principio de donde emanan. El encargado del poder ejecutivo y sus agentes inmediatos son los supremos administradores: y si tal encargo exige los medios y estímulos necesarios para que se llene debidamente, la primera atención del legislador debe ser facilitarle estos recursos. Los primeros son las facultades y los agentes suficientes: aquellas para dar fuerza y vigor a la autoridad, y éstos obligados a obrar conforme al impulso que se les comunique. De esto es preciso hablar con separación, y lo haré en los capítulos siguientes. Ahora trataré de los estímulos, y lo que diga será aplicable no sólo a los funcionarios encargados de la suprema administración, sino a todos los de la escala administrativa.

3. Colocado el hombre público entre la esperanza y el temor, halagado por una parte por las recompensas que le prometa su esmerado

servicio, y espantado por otra con los castigos que sobre él traerá el abuso de la confianza nacional, tiene siempre delante de sí un aliciente para obrar el bien, y un freno para abstenerse del mal. Estos son los móviles de las acciones humanas; y siendo hombres los que administran los intereses y negocios sociales, la legislación administrativa debe echar mano de ellos para asegurar el buen ejercicio de su poder. Esto me conduce a establecer las dos siguientes proposiciones: 1º Deben asignarse a los funcionarios encargados de la suprema administración nacional dotaciones bastantes para atraer a aquellos puestos públicos a los hombre más capaces y activos para desempeñarlos. 2º Deben las leyes facilitar el que se contrasten las providencias ilegales y arbitrarias de la administración suprema, el que sean conocidas, y el que se exija la responsabilidad a los funcionarios que las expidan.

4. Primera. Tal vez se sublevarán contra mis principios todos aquellos políticos utópicos que soñando en un patriotismo ideal, y en una sociedad sobrenatural que no puede existir, califiquen mis doctrinas como el producto de un alma mercenaria, que finca su consideración en los intereses pecuniarios, y no se eleva a aquel desinterés heroico, a aquella abnegación de sí mismo, que no busca otra cosa que la satisfacción interior del corazón. Enhorabuena; halaguen ellos su alegre fantasía con las risueñas quimeras del idealismo; yo no escribo una novela política, que entretenga con gratas ilusiones los sentimientos nobles y generosos; compongo un libro que debe tener influencia sobre las realidades de la sociedad y debo exponer lo que puede conducir a que se manejen los intereses de los hombres de la mejor manera, echando mano de aquellas influencias que dirigen y gobiernan al hombre. Este es el deber del que desenvuelve las verdades de una ciencia experimental, y de una ciencia que tiene una grande trascendencia sobre la prosperidad de las naciones.

En las antiguas repúblicas, el favor del pueblo era bastante estímulo en los ciudadanos para que se consagrassen al servicio público: y también este favor era un medio para proporcionar al que servía una recompensa pecuniaria. En los Estados modernos, por la variación de las costumbres, y por haber desaparecido unas instituciones que sólo pudieron existir en el recinto reducido de las repúblicas griegas, o dentro de los muros de Roma, ni es ya posible granjearse ese inmenso favor, que halagando

extraordinariamente la ambición era bastante recompensa para los más grandes servicios, ni conviniera aunque se pudiese renovar las instituciones que tales resultados producían. La gloria era entre los griegos y los romanos la pasión dominante y el servir al público era el medio de satisfacerla. Ella, pues, daba al pueblo los medios de conseguir buenos administradores.

Pero así como no existe ya la democracia, o más bien demagogia de las repúblicas antiguas, tampoco bastan hoy al magistrado los halagos de una reputación inmensa, si no van acompañados con alguna recompensa pecuniaria. Hoy ha sucedido a las fluctuaciones tempestuosas de la democracia pura la marcha regular y ordenada del gobierno representativo; y el deseo de las comodidades individuales se adhiere siempre a la conducta de los magistrados. Otros tiempos, otros formas de gobierno, otras costumbres: así es y así debe ser.

En esta época el servicio se obtiene por la esperanza de la recompensa, no sólo de la que proporciona la estimación de nuestros compatriotas, sino de la que da los medios de satisfacer las necesidades individuales. Es, pues, preciso que los encargados de la administración suprema tengan una dotación, que compense sus tareas y fatigas, y que les de los medios de mantener con decoro el puesto que ocupan en la nación. De esta manera podrá lograrse que sólo tengan presentes los intereses públicos, y también tendrá el pueblo derecho a exigírselo; porque él se encarga de los suyos particulares.

El vituperio por la falta de cumplimiento de un deber es tanto más merecido, cuanto mayores sean los motivos que se hayan presentado al funcionario para que lo cumpliese, cuanto menos disculpa pueda él tener para desatenderlo. El que sirve es sensible al peso de estas reflexiones, las tiene siempre presentes; y el temor de que le echen en cara que no hace lo bastante para ganar la recompensa que recibe es un poderoso estímulo para consagrarse con laboriosidad al desempeño de su destino.

El Imperio Británico es el que paga mejor sus empleados: y esta poderosa, ilustrada y respetable nación tiene siempre bien administrados sus intereses; porque un Pitt, un Canning, un Melbourne, además de la gloria con que los honran sus compatriotas, encuentran en la dotación de los puestos públicos medios de proporcionarse aquellos goces privados, que son el descanso de las fatigas, y sin los cuales no se

puede vivir. Apenas se concibe cómo esa nación colosal puede ser atendida desde el Canadá hasta el Thibet; y sin embargo, así es la verdad; porque ella ofrece alicientes para que esas inmensas capacidades, que desfallecen y se aniquilan en donde no hay estímulo para que se pongan en ejercicio, desplieguen allá todos sus recursos y ejerciten todos sus talentos.

Reconocido que el mejor medio de proporcionar el servicio es ofrecerle una recompensa, cuanto más necesario e importante sea el primero, tanto mayor debe ser la segunda. Por consiguiente, los encargados de la administración suprema del Estado son los que deben tener una recompensa más cuantiosa.

5. Segunda. La necesidad de dar cuenta de sus acciones y de someterse al fallo que pronuncien la opinión, o los jueces, alejando siempre los sentimientos del crimen, y dando lugar a los de la virtud, es el otro de los medios poderosos que pueden ponerse en acción para conseguir el buen servicio. La constitución del Estado establecerá las reglas principales, conforme a las cuales haya de exigirse la responsabilidad, sometiendo al magistrado supremo y a sus inmediatos agentes al juicio de un tribunal verdaderamente nacional con facultades para fallar en contra de los que sean acusados, no sólo cuando han quebrantado las leyes, sino también cuando hayan observado una conducta contraria a los intereses de la nación. No hablaré yo, por consiguiente, de estos puntos constitucionales, y me contraeré a lo que sea del resorte de las leyes administrativas.

Deben ellas, al arreglar cualquiera de los intereses o negocios en que debe intervenir la administración nacional, dejar campo para que sus procedimientos sean conocidos; y exigir por lo mismo que todo lo importante se publique por la imprenta, más temprano o más tarde, según lo exija el carácter de las providencias que se dicten. El crimen ama la tinieblas del secreto y teme la luz de la publicidad: y así es que la mayor parte de los delitos no se cometerían si no se contase con que serían envueltos en las sombras de un impenetrable misterio; porque, aparte la pena que consigo habían de traer, se teme el fallo terrible e irrevocable de la moral, este fallo que marca al delincuente con el sello de la reprobación universal.

El terror saludable que inspira la opinión, obra de una manera más decisiva sobre aquellos individuos cuya posición prominente los expone a las miradas de todos y contra quienes es mayor la animadversión popular, por serlo también el abuso de unas facultades, que sólo se conceden para obrar el bien. Tal vez, en muchas ocasiones, más poderoso es ese terror que el que pudiera inspirar el aspecto de unos jueces a quienes el poder de la elocuencia pudiera commover y ablandar, o a quienes promesas seductoras pudieran apartar de su deber. El pueblo ve los hechos y no escucha los sofismas de la elocuencia, ni se rinde al poder de las palabras sentimentales: condena porque sufre, y ni sus razones ni su juicio tienen apelación. No castiga él con la deposición del destino: anonada al criminal, que sabedor del odio que por todas partes le persigue, ve un enemigo en donde quiera que encuentra un ciudadano.

Los funcionarios encargados de la administración suprema del Estado son los que con el secreto tendrían más medios de abusar: es preciso, pues, que las leyes administrativas consulten siempre los medios de exigir la responsabilidad, ya en un tribunal autorizado, ya en el infalible de la opinión.

6. Habiendo indicado los móviles que pueden estimular a los encargados de la suprema administración nacional a llenar más cumplidamente su misión, paso a examinar de qué manera empieza, continúa y termina su acción administrativa. Para que ella sea conforme a las exigencias sociales, fácil y expedita es preciso que se consulte el principio de la división del trabajo, cuya utilidad no es menos cierta en un sistema administrativo que lo es en las artes. Hay que practicar en la administración operaciones distintas y complicadas, que si no se ejecutases por individuos diferentes no pudieran tener lugar.

Entremos, pues, en el examen de la división que yo hago del trabajo que a cada operario se encarga y de los negocios que se encomiendan a su cuidado.

## CAPITULO II

### Del jefe de la administración y de su modo de obrar

*1. Consideraciones sobre la forma de gobierno sobre que se basan las doctrinas que contiene este capítulo. 2. Acción gubernativa y administrativa del jefe de la nación: diferencia entre una y otra. 3. Precauciones para asegurar la buena acción administrativa del jefe de la nación: autorización de un secretario. 4. Auxilio de un concejo de gobierno. 5. Medios de conocimiento: inspección y vigilancia sobre los funcionarios públicos. 6. Prácticas perniciosas: mando de los ejércitos por el jefe de la nación en persona: administración trashumante.*

1. Inútil fuera ponderar la importancia de las funciones que ejerce el jefe de la administración. Baste saber que él es el principio de la acción administrativa, y que del modo bueno o malo con que la comunique dependerá el que los intereses y negocios nacionales sean bien o mal administrados.

Como mi sistema es exclusivamente republicano, es necesario que también lo sean los principios sobre que se apoya; y si mis ideas discrepan de las de aquellos que han escrito par las monarquías, es preciso que no se las rechace por esta sola razón. Deben consultarse las divergencias que hay entre las diferentes formas de gobierno antes de querer combinar en una los principios que sirven de base a otra. Yo considero a las repúblicas americanas como deben llegar a ser, y dejo al cuidado de los escritores europeos, que venzan como puedan los embarazos que ofrecen a la buena administración las pretensiones de una alta aristocracia,

e instituciones basadas en la condescendencia con estas pretensiones. Aquí en esta tierra virgen, en donde no hay ni recuerdos de la nobleza y del feudalismo, las ideas liberales pueden tener todo su ensanche, y los principios no pueden encontrar contradicción. Por consiguiente, todo lo que diga debe entenderse respecto de los gobiernos republicanos constitucionales; es decir, de aquellos que establecidos por la voluntad y para la felicidad del pueblo, y sujetos a obrar conforme a ellas, tienen que consultar los mejores medios de llenar su misión.

2. Aunque el gobierno propiamente dicho, o la dirección primitiva de todos los negocios públicos existe en la autoridad legislativa, que es la que da los preceptos relativos a estos negocios, el gobierno sensible, el que está en acción, reside en el encargado del poder ejecutivo, porque es el medio de que tenga efecto la voluntad del legislador. La ley contiene un precepto general: el encargado del ejecutivo la acompaña de otro precepto general, que ordena a todos que se sometan a ella, y entonces goberna conjuntamente con el legislador y da sanción a sus mandatos; por que lo es en efecto, y muy real y positiva, la manifestación del deseo de que se cumpla una disposición de parte de un funcionario que dispone de la fuerza para llevarla a efecto. Pero como no basta solamente que sea conocido el precepto del legislador, ni que se sepa la voluntad del ejecutor para que en todos los casos dados produzca sus efectos, hay que entrar constantemente en pormenores minuciosos, combinarlos y cuidar de que una medida cualquiera tenga siempre que se presente el caso su ejecución. Cuando el encargado del ejecutivo hace esto administra, porque ya entonces entra positivamente en el manejo de los intereses sociales. Esto es lo que nos toca averiguar como debe hacerse conforme a los principios.

3. Varias consideraciones debemos tener presentes al establecer las reglas que tiendan a proporcionar una buena administración: 1º la del mejor medio de acertar. 2º la de la mayor facilidad de exigir la responsabilidad, tanto moral como legal; y 3º la de la facilidad de la ejecución. Todas nos aconsejan que la acción del encargado del ejecutivo no se ejerza inmediatamente por sí, sino por conducto de sus respectivos ministros o secretarios. Desde que el presidente tenga necesidad de asociar en sus órdenes a otro individuo hay una mayor garantía de acierto; porque sin duda el negocio habrá sido considerado con más

detención por el que va a comprometer su firma y que debe velar en todos los pormenores de la ejecución, por el que encargado de examinar, pesar y combinar en su respectivo departamento todo lo que esté relacionado con un negocio, debe hallarse en aptitud de conocerlo mejor y de ilustrar al que dicta las resoluciones.

Un hombre colocado en un punto tan elevado de la sociedad como el jefe de la nación, es muy difícil de que sea alcanzado por la vara de la ley, y tiene por lo mismo facilidades de abusar que no poseen los funcionarios inferiores. Por lo mismo, debe tener un freno que lo contenga en las demás que puede ser tentado a cometer, y todo aquello que pueda contribuir a contenerlo dentro de la órbita legal debe adoptarse en provecho de la sociedad. La necesidad de la firma de un secretario en todos los actos de la administración, no sólo es un freno, porque siempre lo es la necesidad de buscar un cómplice, sino también porque el ciudadano elevado al puesto de secretario tiene motivos poderosos para no serlo y buscar en una resistencia decorosa y firme a un mandato arbitrario el buen nombre y la reputación con que el pueblo recompensa a los que desfieñen los fueros nacionales y contrastan las demás del poder. Verdad es que los ejemplos de un servilismo abyecto y de una criminal condescendencia abundan más que los de la firme y poderosa oposición al mandatario que quiera hollar las leyes y atropellar las garantías sociales. Pero jamás una regla debe desecharse porque haya fallado en algunas ocasiones, y cuando se trata de garantías, todo lo que puede proporcionarlas, aunque sean contingentes, debe aprovecharse. Además, con los progresos que han hecho las buenas ideas políticas y la preponderancia que ha alcanzado el espíritu democrático, los principios han adquirido un dominio decidido sobre los hombres de talento, sobre aquellas personas notables en quienes naturalmente se fijará la consideración del encargado del ejecutivo para emplearlos como sus inmediatos agentes; y así disminuyen mucho las probabilidades que la arbitrariedad pudiera tener en su favor, y aumentan en proporción las que favorecen la libertad y las garantías sociales.

Estas probabilidades son mayores en aquellos países en que las funciones públicas no son vitalicias, y en donde por consiguiente se ve en el término de la magistratura el principio de una serie de castigos para el funcionario culpable, y otra de recompensas para el que llenó cumpli-

damente su deber. La idea de la perpetuidad tan halagüeña para el despotismo y los que le sirven, como aterradora para los amigos de la libertad, no ejerce allí el funesto influjo que en aquellas partes en que el poder es propiedad del que lo posee; no es el broquel detrás del cual pueden escudarse los prevaricadores, los concusionarios, los traidores mismos. No, en los países en que las funciones públicas son temporales no hay más esperanza de medrar que servir bien, no hay poder ninguno a cuya sombra los lucros del crimen, los provechos de la traición puedan conservarse.

He aquí cuantos fundamentos para esperar que no siempre se encuentren dóciles instrumentos para obrar, y cuantas probabilidades de que la concomitancia de un secretario sea una garantía. Pero si se considera que cuanto menos caracterizado es el funcionario público es tanto más fácil exigirle la responsabilidad, sin duda se conoce al momento la conveniencia de exigir este requisito en todos los actos que ejecute el jefe de la nación.

No pierde con esto su autoridad, no se le priva de los medios de obrar con acierto y prontitud. El combina, ordena y hace cumplir, porque debe dársele cuenta de todos los negocios, y porque teniendo en sus manos la facultad de nombrar y destituir puede buscar buenos agentes y separar de su lado a los que sean embarazosos para dar cumplimiento a las leyes.

Pero el poder de destituir, se dirá tal vez, es probable que sirva más bien como un instrumento de venganza contra los que llenen su deber que como un medio de proporcionar el buen servicio. Puede alguna vez ser así; pero con más frecuencia se verá que la fidelidad a las leyes, la consagración al servicio público y el amor a la patria son respetados, y que la destitución sólo recaiga sobre la indolencia, la pereza y el abandono, o sobre los dilapidadores de las rentas públicas y los prevaricadores. El mérito y la virtud inspiran consideraciones y respeto aun al déspota más imperioso, y en un país en que la imprenta sea libre y quede al ciudadano libre y expedita la apelación al pueblo contra los ultrajes que le haga el gobernante, ese poder temible para los pusilánimes parásitos que estiman en más la sombra de la autoridad que el favor de la opinión, se anonada y destruye para el hombre que sabe contrastar las iniquidades del mandatario. Ningún inconveniente debe, pues,

merse que resulte de la facultad de nombrar y remover libremente sus agentes.

El encargado del Ejecutivo obra por medio de sus secretarios, no sólo para dar cumplimiento a las disposiciones legales, sino también para usar de aquellas prerrogativas que la constitución le conceda, y en cuyo ejercicio debe tener cierta latitud. La dirección de las negociaciones diplomáticas y de la guerra marítima y terrestre, por ejemplo, no puede estar sujeta a reglas precisas e invariables, pues las disposiciones que se den para los casos que ocurrán ni pueden preverse, ni son las mismas para todos los tiempos y lugares. El legislador podrá decir cómo habrán de organizarse los ejércitos y la marina nacional; pero no puede detallar todos los pormenores de su empleo. En estos negocios gobierna y administra el encargado del poder ejecutivo lo mismo que en todos los demás en que sea preciso confiarse al resultado de sus deliberaciones.

Yo sé que esta doctrina es alarmante para los que quieren que el encargado del Ejecutivo no pueda hacer otra cosa que dar cumplimiento a las disposiciones escritas, sin concederle siquiera la facultad de manifestar en un decreto o en una orden cómo las entiende y cómo sus agentes deben proceder a cumplirlas. Pero esto no me arredra, porque yo no estoy escribiendo *La Utopía de More*, ni *La República de Platón*; lo que hago es averiguar cómo es realizable que la autoridad pública se ejerza con provecho sobre los intereses sociales, y no encuentro que un funcionario que sea un pasivo ejecutor y a quien no se le permita alguna acción propia tenga medios de llenar cumplidamente su misión. Siempre es necesario permitir que delibere el que ha de obrar, para que de esta manera sus operaciones sean más acertadas; y respecto del jefe de la nación, que dotado de más capacidad y talentos que sus agentes, y provisto de todos los informes necesarios tiene en su poder los medios del acierto, hay mayor razón para concederle esta facultad. No siempre la ley es tan precisa y explícita en su redacción que baste el que sea leída para que cualquiera de los agentes de la administración la entienda y aplique en su genuino sentido. Siempre ocurrirán dudas a los agentes inferiores, que serán consultadas a aquel de quien dependen; y si éste no tuviera la facultad de decir que la entendía de esta o de la otra manera y que en tal sentido debía cumplirse por sus agentes, la administración se paralizaría y cualquier autoridad subalterna tendría en su poder los

medios de anular las leyes y frustrar sus efectos suscitando dudas y dificultades, que no podrían ser allanadas inmediatamente.

No pretendo yo que el encargado del Poder Ejecutivo tenga la facultad de expedir órdenes en consejo como el rey de la Gran Bretaña, ni una nación en que hubiese un gobierno constitucional se plegaría a tener con su jefe la condescendencia que el parlamento inglés tuvo con Enrique VIII declarando que sus proclamas y órdenes en consejo se considerasen iguales a las leyes<sup>1</sup>. Pero de que el encargado del ejecutivo no deba tener una prerrogativa tan extensa como aquella, no se deduce que al ejercer sus funciones se limite a comunicar a sus agentes las disposiciones de la autoridad legislativa, sino que debe adoptarse un medio entre el poder ilimitado y la absoluta restricción. Este medio se adopta cuando al cumplir la ley en los casos que ocurren el jefe da las órdenes en que expresa los motivos porque la entiende de esta o de la otra manera, y traza a sus subalternos el procedimiento que han de seguir para ejecutarla. Este es un poder de interpretación, sin el cual el encargado del Ejecutivo sería un mero publicador de las leyes, y un funcionario incapaz de administrar los intereses públicos.

Así es, pues, que no puede dejar de concederse este poder al jefe de la nación. Pero si él es absolutamente indispensable cuando tenga que obrar en asuntos que son de su resorte y que han de ser empezados y terminados por él, no se deduce de aquí que también interprete para que otras autoridades hagan aplicaciones de acuerdo con su interpretación. Una declaración ejecutiva no podrá tener fuerza para privar a la autoridad judicial de sus funciones, ni para usurpar la suyas a la legislativa; y por consiguiente jamás el jefe de la administración podrá pretender que sus decretos u órdenes le sirvan de regla para conformar a ellas sus decisiones. Si a consecuencia de una providencia judicial, un individuo quedo suspendido de un derecho, no podrá el Ejecutivo declarar que aquel individuo puede ocupar un destino en que se necesita estar en el goce de aquel derecho, mientras la autoridad que lo suspendió no declare que lo ha recuperado, o termine el negocio que ocasionó la

1. Hume cap. 32

suspensión. El poder de interpretarlo tiene para que en el ejercicio de su autoridad no encuentre tropiezo; pero para invadir a las autoridades independientes no es útil ni conveniente que se le conceda, y antes bien el sería la ruina de todas las garantías.

4. Para que el jefe de la administración pueda combinar mejor sus providencias y proceder en los casos arduos e importantes con mayor acierto y cordura, debe despachar los negocios de su incumbencia asociado de un concejo, que formarán sus secretarios y su inmediato sucesor en el mando. En este concejo se encuentran reunidos todos los conocimientos de los distintos ramos de la administración, y las distinguidas capacidades de empleados eminentes, que ilustrarán las cuestiones que se presenten y evitarán inconsecuencias, en que se pudiera incurrir, por no tener presente el estado de un negocio al dar disposiciones sobre otro.

Aunque la acción ejecutiva debe ser pronta, no debe ser inconsulta; y antes de que el jefe de la administración tome su partido, útil será que oiga el dictamen de funcionarios amaestrados en el desempeño de los negocios e interesados como él en el acierto. En las monarquías mismas, en donde tanta confianza se deposita en el rey, a quien también se concede un extenso poder, los grandes negocios se despachan en consejo. El rey de Inglaterra tiene su consejo privado: no hay monarca constitucional a quien no se le haya concedido; y aun los déspotas mismos, cuyo poder no tiene más límites que su voluntad, han hecho el homenaje a la razón de consultar en las ocasiones importantes su Diván o consejo privado.

No sólo las probabilidades de mayor acierto deben inducirnos a exigir del jefe del estado que adopte este modo de despachar los negocios. La libertad y las garantías sociales se hallan también interesadas en que así sea; porque menos posibles son las arbitrariedades y tropelías cuando para ejecutarlas debe contarse con la voluntad de muchos ciudadanos, que no tienen interés en autorizarlas, ni en satisfacer a toda costa los caprichos de un ambicioso, que cuando entregado éste a las inspiraciones solas de su voluntad puede dar soltura a sus pasiones y perniciosos deseos. El voto respetable del consejo da fuerza a las providencias administrativas del jefe de la nación, cuando les es favorable; y contiene las demasiás del poder, cuando les es adverso;

porque encontrando el gobernante que el apoyo y la opinión le faltan entre sus mismos consejeros, ¿cómo ha de lisonjearse de contar con la de los demás ciudadanos?

Pero sí es necesario que el jefe de la nación se auxilie de un consejo para dictar las órdenes de trascendencia grave, no lo es el que se críe un cuerpo inútil como el consejo de Estado en la Nueva Granada, que sólo sirve para aumentar las atenciones del erario nacional, y para inhabilitar a algunos ciudadanos que, en otros puestos, fueran empleados con provecho y ventaja.

Cierto es que ni la constitución ni las leyes pueden prever algunas circunstancias en que la acción del gobierno debe ejercerse; y que será necesario, para cuando ocurran, confiar al juicio prudente de algunos funcionarios el que califiquen la necesidad o inutilidad de las medidas que se piense tomar. Para esto únicamente pudiera el consejo de Estado granadino ser necesario; y a tal necesidad hay medio de suplir formando un consejo ocasional de los principales empleados que residan en la capital de la nación, incluso los miembros del cuerpo legislativo que se hallen en ella. Para lo demás es enteramente inútil el consejo de Estado.

Primero. No está en aptitud de dar dictamen en los negocios administrativos; porque hallándose excéntrico de ellos, en razón de que sus miembros no se ocupan en el manejo constante de los intereses sociales no es el que mejor los conoce. Más confianza inspira respecto de esto la opinión de los secretarios del despacho y del segundo jefe de la nación, que la fundan sobre antecedentes que le son conocidos y que han examinado en todas sus relaciones. Ni aun en la operación de gobierno, que el jefe de la nación ejecuta cuando representa al cuerpo legislativo los inconvenientes de una proyectada ley es para aquel un auxiliar de alguna utilidad; porque no ha palpado los inconvenientes con que tropieza la administración, ni puede prever los que pudieran ofrecerse.

No es, pues, nuestro consejo de Estado, otra cosa que una comisión legislativa, a veces, codificadora otras; y ambas operaciones las desempeñará siempre mal. La primera, porque no son a propósito para formar los proyectos de ley unos empleados permanentes de larga duración, que habituados a la vida pública se hallan poco en contacto con los intereses que las leyes deben consultar. La segunda, porque ni

hay seguridad de que vayan al consejo los mejores jurisconsultos, ni aunque así fuese tienen ellos el interés necesario para hacer estas codificaciones, que no se encargará de ejecutar un individuo de la corporación, para que toda ella lleve el loor y prez que sólo uno merecía.

Una corporación semejante no es, pues, necesaria como auxiliar del encargado del Ejecutivo, y la experiencia de ocho años nos ha acreditado que tampoco es útil bajo otros aspectos<sup>2</sup>.

5. El que tiene la suprema intervención en los intereses sociales, que sirve de centro de unión y movimiento a la máquina política debe tener sin duda la suprema vigilancia sobre todos los funcionarios y empleados públicos, para incitarlos a cumplir con sus deberes, para promover su juzgamiento y castigo, o para separar de sus destinos a aquellos que pertenezcan al ramo de su especial incumbencia. De otra manera no se podría pretender que llenase cumplidamente la penosa y pesada tarea de administrar los negocios de una nación. El que quiere el fin es necesario que conceda los medios; y por consiguiente, el encargado del Ejecutivo deberá poder emplear los que sean conducentes a conseguir aquél. Puede disponer que sean visitadas las oficinas, interrogados los subalternos y los ciudadanos particulares, para que pueda averiguarse de qué manera proceden los empleados, y si su conducta los hace acreedores a conservar su puesto, o por el contrario exige la destitución o el castigo.

Y para que esta vigilancia no sea frustránea, también es preciso que pueda penetrar en el recinto de los tribunales, no para dictar las sentencias ni violentar los procedimientos, sino para examinar si los jueces se consagran al desempeño de sus oficios, o vegetan en una criminal inacción, dejando impunes las faltas de los funcionarios, y haciendo un

2. Espero que se me perdonará la corta digresión que he hecho examinando el consejo de Estado como comisión legislativa, por la importancia que tienen estas observaciones para que cuando llegue a reformarse nuestra constitución se elimine esta corporación innecesaria. Debo referir aquí la respuesta que un ilustre consejero de Estado me dio preguntándole que opinaba sobre la utilidad de aquel establecimiento. Sólo me ha dado esta contestación, que expresa todo lo que del consejo puede decirse. Nos numerus sumus, fruges consummere nati.  
(Horatius)

tráfico vergonzoso de una función augusta y respetable. Los jueces, en último resultado, son los que vienen a dar fuerza a las providencias administrativas, porque el delito de la desobediencia por ellos ha de venir a ser castigado, y la acción administrativa será más pronta, eficaz y expedita cuanto mayor seguridad den los tribunales y juzgados de que los delitos se castigarán con prontitud y con recta e imparcial justicia. El que es responsable de la buena o mala administración, y que por lo mismo es más interesado que ningún otro en que se pongan en movimiento todos los resortes que pueden contribuir a obtener la primera, ese es el que debe vigilar sobre los que pueden y deben ayudarle a lograr aquel objeto. Así es, que aunque no fuera por otros motivos, el jefe de la nación debe también extender su vigilancia a los tribunales y juzgados, tener derecho a pedir informe sobre los negocios que les sean sometidos, requerirlos para que despachen en el término que les fijen las leyes, y valerse en último caso, del ministerio público, para que les exija la responsabilidad ante sus respectivos superiores, cuando sean morosos, abandonados o prevaricadores.

Esta facultad en nada daña a la independencia de las funciones judiciales, que si es importante conservarla en las que son propiamente tales, sería un extremo perjudicial, si se extendiese a libertar a los jueces de la justa averiguación del modo como proceden. Cuanto más censores tiene un magistrado mayores garantías da de buena conducta; y así conviene siempre multiplicar el número de los individuos que velen en sus procedimientos.

Pero aun cuando estas consideraciones no existiesen, la estadística judicial, es decir, la noticia circunstanciada de los negocios que han sido objeto de la intervención de los jueces, es extremadamente necesaria al encargado del poder ejecutivo, ya para promover medidas de policía que sean capaces de impedir los delitos, ya para meditar y proponer la mayor o menor intervención que debe darse a las autoridades administrativas en los contratos, y en todos aquellos actos en que, aunque sea la voluntad del contrayente la que crea un derecho y por consiguiente un deber, ha de intervenir la autoridad para asegurar que este derecho y este deber no sean frustráneos. Para procurarse estos datos debe concedérsele la intervención de que he hablado; y como no basta que los obtenga, sino que esté seguro de que la administración de justicia ha dado el resultado

que ellos presentan marchando los tribunales arreglada y debidamente, esta misma necesidad comprueba la de la inspección de que he tratado anteriormente.<sup>3</sup>

6. Hay una cuestión, la cual será preciso tocar aunque sea de paso, porque las opiniones no están fijas. ¿Será conveniente que el encargado del ejecutivo pueda mandar los ejércitos en persona? No me mezclaré en presentar los peligros, que siempre corren la libertad y las leyes, cuando el depositario del poder civil va a adquirir entre las bayonetas y en el mando siempre medio despótico de los ejércitos, hábitos que ganando un grande imperio sobre su alma le acompañan cuando vuelva del tumulto de la guerra al pacífico bufete de la magistratura. Seis años de continuos vaivenes, y la sangre que manchó nuestros campos en esa larga época de penosas agonías, hablan de una manera más elocuente al entendimiento asombrado de mis lectores, que pudiera hacerlo mi inexperta pluma. Veré sólo las consecuencias que la separación del presidente de su puesto puede producir sobre la administración de los otros negocios que no sean el de la guerra.

Cuando el jefe de la nación deja el bastón para empuñar la espada, su autoridad pasa necesariamente a otra persona, que interrumpe el sistema de manejo de los negocios adoptados por aquel. Esto ocasiona algún trastorno.

El mandatario suplente ejerce una autoridad provisoria, que lleva consigo los caracteres de la incertidumbre y de la debilidad. Esto hace que sus providencias no sean activas ni eficaces, y que no sean cumplidas con la misma exactitud que lo serían, si los agentes viesen en la silla al jefe a quien no pueden desagrardar sin exponerse a sufrir por largo tiempo su enojo.

Pero aun hay un mal mayor. Aunque la constitución establezca que el funcionario encargado del ejecutivo durante la separación del jefe tiene la plenitud de las facultades, y las ejerce, sin tener que consultar

3. Me he extendido algún tanto acerca de esto, porque entre nosotros hay ciudadanos respetables que quisieran llevar la independencia de los poderes a un extremo que no es asequible, y aun vituperan en el Ejecutivo el derecho de requerir a los jueces para a la administración de justicia.

con este; siempre será cierto que la nación vendrá a ser administrada desde los reales del ejército y en muchas ocasiones desde el campo de batalla. No se desprende fácilmente del poder civil el que es bastante ambicioso para ir a buscar la muerte al frente de los ejército con el objeto de medrar en los puestos públicos. Porque, digase lo que se quiera, hoy no va nadie a derramar su sangre por obtener la corona de encina, y más tarde el ostracismo o la cicuta. Lo que es más común es otra especie de ambición, no poética como la de algunos griegos y romanos, sino basada sobre los beneficios tangibles del poder. ¿Y qué podrá esperarse de una administración cuyas influencias parten del sitio del combate, y que deben adolecer de los hábitos que allí se adquieran? No parece, pues, que haya razones para que el jefe del Estado vaya nunca a mandar los ejércitos; y en este ramo de la administración debe obrar como en todos los demás por medio de sus agentes. No faltarán generales expertos que puedan conducir los ciudadanos a la victoria, defender la independencia nacional y mantener la tranquilidad interior: y si faltan es porque la administración del ramo militar no está bien arreglada; pues si las leyes han hecho lo que deben, los resultados han de obtenerse necesariamente.

Hay también quien quiera que el jefe de Estado fuese trashumante, para que de esta manera lograse administrar mejor los intereses sociales, viendo por si mismo en los diferentes puntos del territorio estos intereses, y tomando informes seguros sobre los cuales fundar sus providencias. Sobre estas razones especiosas fundó un célebre caudillo de la independencia americana ese sistema de paseos que tantas facilidades le ofreció para investirse de la omnipotente dictadura, y para disipar con el brillo de sus hazañas los temores que el pueblo pudiera tener por sus libertades. Pero examinemos, si prescindiendo de recelos, que sólo puede inspirar un hombre como el Libertador de Colombia, o el prisionero de Santa Helena, el hombre mejor intencionado y más amante de las libertades patrias pudiera con esta vida vagamunda proporcionar una buena administración. Ocurren sobre esto varias observaciones.

1º. La extensión de un Estado dificulta que un funcionario que tiene tantas y tan graves atenciones pueda visitar todos los puntos del territorio, ocuparse allí de los negocios que le sean peculiares y no descuidar al mismo tiempo los otros.

2º. Separándose al jefe del centro en que deben encontrarlo cuantos tengan que ocurrir al él, ¿en dónde lo encontrarán? Tendrían sus agentes que estar adivinando a dónde habrían de dirigirse y resultarían de aquí entorpecimientos, confusión y desorden.

3º. El tiempo que se gasta en viajar es perdido para el despacho de los negocios, y como este sería mucho la pérdida es de consideración.

4º. El ciudadano que goza de mayor poder en la sociedad, y que llevará consigo una comitiva respetable de empleados de categoría, naturalmente llama la atención de los funcionarios subalternos y de los particulares; y aunque no exija obsequios le serán tributados. Hay, por consiguiente, mucho riesgo de que estas visitas se convirtiesen en los paseos que hacían algunos reyes de Inglaterra de la edad media arruinando y destruyendo en su tránsito las propiedades de sus vasallos. El tiempo no perdido en el viaje se pierde en los bailes y convites, y los intereses públicos quedarán olvidados.

He aquí lo que son los gobiernos trashumantes, que tan en boga han estado en la América española desde el tiempo del Dictador de Colombia hasta el del Protector de la confederación Perú-Boliviana. Los que han alabado esta política fatal, no han tenido precisamente en mira la buena administración de los intereses sociales, sino otros proyectos, cuya consecución ha sido imposible, y sólo han tenido por resultado la ruina de los que los concibieron, la desmoralización del pueblo y el hábito de las revoluciones.

Sabiamente, pues, se ha prevenido por nuestra constitución, que el presidente de la república no pueda ejercer sus funciones sino cuando reside en la capital<sup>4</sup>. Más adelante veremos que estas reflexiones, que son poderosas respecto del jefe de la nación no son aplicables a funcionarios que presidan una sección de la sociedad.

4. Creo, sin embargo, que la constitución es defectiva, y que debía contener una excepción, previendo el caso de que por una insurrección o por cualquiera otro motivo de esta especie, tuviera el presidente que abandonar la capital.

## CAPITULO III

### De las secretarías del despacho

- 1. Consideraciones en que se funda la división del trabajo que se les encomienda.*
- 2. Bases para la división.*
- 3. Condición con que se hace.*
- 4. Método para el despacho.*

Ya indiqué en otra parte las utilidades que resultan de la división del trabajo. Ahora paso a examinar como ha de hacerse ella; porque no basta el que haya esta división, sino que proporcione el que sea desempeñado bien el que a cada cual se asigne.

1. La división en más o menos secciones depende del menor o mayor número de negocios a que deba atenderse; y no puede ser invariable una vez hecha, porque estos negocios han de irse aumentando y complicando a proporción que el Estado vaya haciendo progresos, y también entonces deberán variar las divisiones. Las oficinas en que se examinan todos los negocios de que debe ocuparse la administración suprema, y en que se les da evasión se llaman secretarías del despacho. Ellas están a cargo de un funcionario, que recibe y comunica las órdenes del encargado del poder ejecutivo, y debe tener a su disposición los empleados necesarios para poder cumplir con su deber. La división y denominación de estas oficinas se toma de la naturaleza de los negocios que deben estar a su cargo, y debe cuidarse que los que se adscriban a cada departamento sean los que más conexión tengan entre sí, para que puedan ser mejor atendidos; porque el mismo inconveniente resulta de que se consideren aisladamente y por funcionarios distintos cosas que tienen una íntima relación, que de poner a éstos en la obligación de ocuparse de aquellas que no tienen ningún punto de contacto.

2. Las relaciones de una nación con las demás, la intervención del gobierno en los actos de la vida social pacífica que tienen conexión con la mejora de la sociedad, el conocimiento de sus costumbres, de su riqueza, de los recursos con que puede contar el país; el cálculo de lo que puede exigirse al ciudadano de su propiedad para sostener los gastos públicos, del modo como debe obtenerse esta contribución, conservarse e invertirse; la fuerza que debe sostener la seguridad exterior y la tranquilidad interna; la marina de guerra y mercante, nos dan las bases para una división arreglada de las oficinas del despacho de la administración suprema. Con arreglo a estas bases podemos crear el departamento de negocios extranjeros; el del interior; el de hacienda; el de guerra y marina. En algunas partes hay un departamento de gracia y justicia, como en España; en otras, hay uno para la instrucción pública, otro para las obras públicas, otro para el comercio y la industria. Este aumento de divisiones depende de la mayor intervención que el gobierno toma en las cosas de sus súbditos. Pero en un país que no esté demasiado gobernado, o mal gobernado, en un país en el que se deje al buen juicio y al interés del individuo lo que él cuidará y adelantará sin intervención de los gobernantes, y a las autoridades municipales lo que ellas pueden desempeñar mejor; no habrá necesidad de formar un tren tan embrionario y complicado, ni de llenar a la administración suprema de tantas atenciones que la imposibiliten de consagrarse a ninguna.

3. Cuando hablamos, pues, de la organización de las secretarías de Estado debe tenerse presente que suponemos que la administración general, o nacional, no tiene a su cargo sino aquellos negocios cuyo manejo le es necesario para conservar la unión entre las diferentes partes del Estado, evitar la pugna entre sus intereses, adclantar aquellos que les sean comunes y presentar la nación fuerte y compacta en el exterior, próspera y feliz en el interior. En este concepto, no son necesarios esos ministerios para los negocios de la instrucción pública, para el comercio y la industria, para las obras públicas; pues este recargo de ocupaciones a la administración suprema sólo tiene por origen ese furor de centralizarlo todo, que es el único pensamiento del despotismo, y la causa del atraso de las naciones.

Alejemos de nosotros cuanto sea posible ese sistema pernicioso, que impide el desarrollo de nuestros recursos naturales, que hace desfallecer

las facultades activas del hombre, y que haciéndole esperar todo de unas autoridades que ni tienen tiempo, ni intereses, ni conocimientos para el manejo y despacho de ciertos negocios, lo hacen indiferente por las cosas públicas a fuerza de verlo fatigarse en vano ocupándose de ellas. Libres de preocupaciones y del imperio de hábitos añejos, veamos la sociedad con ojos imparciales, analicémosla y administremos sus negocios conforme a sus exigencias, y valiéndonos de los medios que sean más capaces de satisfacerlas. No rechacemos los principios porque nos parezcan nuevos; considerémoslos, comparemos los resultados que han producido en otras partes y adoptémoslos siempre que tiendan a mejorar nuestra suerte.

Hecha esta advertencia, adopto la división que ya indiqué, estableciendo cinco oficinas cerca del Poder Ejecutivo para el despacho de los diferentes negocios que deben estar a cargo de la administración nacional: 1º. De negocios extranjeros; 2º. Del interior; 3º. De hacienda; 4º. De guerra; 5º. De Marina. Esta división no obsta para que, cuando dos departamentos tengan pocas atenciones, puedan encargarse a una sola persona.

4. No será inútil que antes de entrar a examinar el método administrativo que ha de adoptarse en cada uno de los departamentos indicados, indique el medio expedito que todos los secretarios deben emplear para obtener las resoluciones del jefe de la nación que hayan de ejecutar. La creación de las secretarías del despacho tiene por objeto que en ellas se examinen los negocios sobre que han de recaer las resoluciones ejecutivas; el que se comparan con sus antecedentes, y se examinen las disposiciones legales que le son aplicables, así como los inconvenientes con que puede tropezarse en la ejecución. Todo esto debe exponerlo un secretario del despacho, para que el jefe de la nación lo tenga presente, y debe, además, llevar escritos lo proyectos de resolución que hayan de aprobarse, para que si así sucede positivamente salgan ya las órdenes del consejo de gobierno de la manera que han de comunicarse.

No es sola esta la ventaja que este método proporciona. Un proyecto escrito puede examinarse con más detención y cuidado que una propuesta verbal, que no sirve para fijar las ideas, ni proporciona facilidades para una discusión ordenada. Las palabras desaparecen por lo regular en el

momento en que se profirieron, y el que las oyó queda entregado a una vaguedad de ideas que le impide fijar su atención y hacerse cargo de la trascendencia de lo que se va a resolver.

También un proyecto escrito presenta al autor facilidades para desenvolver mejor sus pensamientos; porque cada una de las propuestas resoluciones, que no pueden olvidarse, porque están ya consignadas en el papel, le recuerda los antecedentes que la motivaron y las disposiciones legales que la apoyan. Se evita así que en el consejo se pierda un tiempo precioso en vagas discusiones y en repetir muchas veces lo que se propuso.

Los secretarios del despacho que, en la Nueva Granada, han seguido este método, son los que mejor han desempeñado su destino, y los que han logrado mejor acierto en las resoluciones dictadas por su respectivo departamento. Los negocios de su cargo se han despachado con mayor prontitud, y sus órdenes han sido más ajustadas a las leyes.

Así debía suceder, porque no se confiaban al incierto recurso de una memoria frágil, ni a los raciocinios de la precipitación, que son que los que de otra manera influirán en las resoluciones.

Recuerdo haber leído que Argenson fue el primero que en Francia adoptó este método, que después siguieron los más célebres ministros como Petenkin y otros que se han distinguido por sus talentos administrativos. Esta es una idea de mejora en la administración que no debe despreciarse.

## CAPITULO IV

Del secretario de negocios extranjeros, de su modo de obrar, y de los negocios que están a su cargo

*1. Estado de las naciones antes de que establecieran entre sí relaciones. 2. Transición del estado incierto de enemistad al cultivo de relaciones pacíficas. 3. Resultado de estas relaciones: creación de intereses que deben ser atendidos por la administración. 4. Jefe del departamento de negocios extranjeros; cualidades que deben serle peculiares, organización de la oficina de su despacho. 5. Medios de adquirir conocimiento de los negocios extranjeros. 6. Medios de manejarlos, los agentes, examen de una cuestión relativa a la posición política de los Estados Americanos. 7. Relaciones con los demás departamentos del despacho. 8. Relaciones con los agentes generales con las secciones territoriales del Estado. 9. Relaciones con los agentes diplomáticos acreditados en la nación.*

1. Hubo un tiempo en que las naciones, considerándose como naturales enemigas, estaban reducidas a buscar dentro de sí mismas los goces y todas las ventajas que contribuyen a la felicidad, o a proporcionárselos arrebatando a sus vecinos, y aún a los pueblos lejanos, el fruto de su trabajo y de su industria. Las relaciones exteriores estaban reducidas al contacto hostil de las bandas armadas, que al frente de un ladrón en jefe salían a conquistar y robar a los más débiles o más descuidados, y a dejar arrasados lo campos que no creían conveniente conservar. Tal fue la conducta de los Sajones y Daneses con Inglaterra

y más tarde la de los Normandos con esta misma nación y con otras europeas; y tal fue también una de las causas que por tanto tiempo mantuvieron al mundo en la ignorancia y la barbarie, y que dieron origen a esos acontecimientos horrorosos de la Edad Media, que leemos con asombro en los historiadores. Aquella época desastrosa, en que el entendimiento humano degradado y envilecido, perdió sus aptitudes para conocer la verdad y discurrir sobre los medios de conseguir la felicidad social, ofrece a nuestra vista un cuadro pavoroso de perfidias, usurpaciones, carnicerías, muertes, incendios, de todos los crímenes a que puede precipitarse el hombre pervertido por el olvido de sus verdaderos intereses. Si el mundo hubiera continuado de esa manera, pronto la raza humana degenerada se habría embrutecido e incapacitado para adelantar en la carrera de la civilización.

2. Pero un estado tan violento de cosas no podía ser duradero; y al furor de las guerras, de las conquistas y la depredación era preciso que sucediesen ideas más conformes a la humanidad. Las lecciones de la desgracia no fueron perdidas para todos; y al fin empezó a dominar un sistema que, sin ocasionar la destrucción de ningún pueblo, hacía partícipes a todos de las riquezas y productos que en él se creaban. Con el comercio y la navegación vinieron esas relaciones pacíficas y amistosas que, convirtiendo al mundo en una gran sociedad de hermanos, proporcionan el cambio de las producciones de todos los climas, la comunicación de los conocimientos en las ciencias y las artes, el desarrollo de las facultades mentales del hombre y de los recursos materiales de cada país.

3. Desde que la experiencia hubo acreditado que el aislamiento no es el estado natural de las naciones, ni el que mejor les conviene para progresar, fue necesario que los gobiernos tratases de fomentar y conservar relaciones entre sus respectivos súbditos y de asegurarle recíprocamente el goce de todos los beneficios que de ellas deben provenir. Se formaron entonces intereses, a que el gobierno debió atender, y que, como relacionados con la masa entera de la nación, debían ser manejados por la autoridad suprema que la representa. Los negocios extranjeros, es decir, todo lo que se refiere a promover, cultivar y conservar relaciones ventajosas con otras naciones, vinieron a ser uno de los ramos de la preferente atención de la autoridad. He aquí el motivo para crear

el despacho de negocios extranjeros, con la oficina correspondiente cerca del jefe de la administración.

4. Las funciones del encargado de este importante despacho deberán deducirse naturalmente del objeto y fin con que se establece: y la administración de los negocios de este ramo deberá encomendarse a personas que penetradas de la importancia de su misión, y poseyendo los talentos y luces necesarias para conocer los medios de desempeñarla puedan corresponder a las esperanzas del pueblo, preservarlo de ser el juguete de la astucia extranjera y proporcionarle amistades, consideración y respeto en el exterior. En este departamento es menos posible que en los demás que el legislador de reglas precisas e indefectibles para manejar sus negocios, y será preciso que se confíe al Ejecutivo en gran parte el gobierno y la administración de ellos, para que puedan ser conducidos a un resultado feliz. Delicado encargo es este, y para que se lleve a cima, con delicadeza y tacto debe procederse en la elección del ciudadano a quien se confíe; pues más hay que esperar de su patriotismo, capacidad y luces, que de la previsión del legislador, que tan limitada será en estos casos.

Dedúcese de lo dicho que las aptitudes del individuo son grandes garantías de una buena administración en este departamento, y que debe, por lo mismo, haber mucho cuidado en buscarlas. El encargado del ejecutivo las hallará, no en el oficinista rutinero, que más contrae su atención a seguir el camino por donde otros marcharon, que al desarrollo de nuevos sistemas que mejoren la condición social; sino en el ciudadano que en el ejercicio de funciones públicas, ya en el mismo departamento, ya en las cámaras legislativas, haya manifestado que conoce la posición en que su patria se halla respecto de las demás potencias y que sabrá sacar de ella las mayores ventajas.

Un hombre de talento y luces provisto de los medios bastantes podrá, no hay duda, administrar con ventaja este negocio. Veamos, pues, cuáles serán estos medios y de qué manera podrán ponerse en acción, para conseguir el mejor resultado.

Desde luego es necesario contar con una oficina bien organizada, en donde se examinen, combinen, preparen y despachen los negocios con prontitud, discernimiento y reserva, en los casos en que sea necesaria. En esta oficina estará distribuido el trabajo según las diferentes clases

de negocios que son de la incumbencia del secretario, ya para que los subalternos que intervienen en su despacho puedan verlos en todas sus relaciones, ya para la mejor y más ordenada conservación de los documentos, ya en fin para facilitar la inteligencia del jefe con ellos y viceversa. Para llegar a encontrar esta mejor organización es necesario saber de qué recursos se vale el secretario del despacho de negocios extranjeros para administrar los asuntos de este ramo.

5. Primero. El conocimiento del curso de los negocios públicos en las demás naciones es indispensable para saber como se debe obrar respecto de ellas. Por tanto, deberá proporcionarse el secretario noticias de dichas naciones y deberán facilitarse fondos para adquirir los papeles oficiales que se publiquen por la imprenta, y los datos estadísticos que adquieran y den a luz los gobiernos extranjeros. También deberá tener a la vista lo diarios mercantiles, y todas aquellas noticias que le hagan saber el curso y progresos del comercio, ya para la formación de los tratados o modificaciones de los existentes, ya para transmitirlas al despacho de hacienda, por la relación que tengan con las contribuciones; ya al de marina, por lo que pueda importar para la buena administración de los negocios de aquel departamento.

6. Segundo. Instruido el encargado del ejecutivo del estado de los demás pueblos, por medio del secretario de negocios extranjeros, puede hallarse en la necesidad de ponerse en comunicación con sus gobiernos. Esto lo hace o mandando allá un agente que trate con ellos, o entendiéndose con los que residen cerca del él, ya para la formación o la modificación de los tratados, para las mutuas reclamaciones que haya que hacer, ya para solicitar la prestación de sus buenos oficios, para mediar en una contienda que tenga en discordia a otros pueblos, o con cualquiera otro objeto de humanidad o beneficencia.

Aquí nos toca examinar una cuestión importante, que aunque es más del resorte del derecho internacional, que de un tratado de administración pública, tiene demasiada relación con él para que hubiéramos de omitirlas. ¿Conviene a las naciones de Sur América sostener agentes diplomáticos en los Estados Europeos o Americanos, o deben limitarse a recibir los que les envíen, y mantener con ellos las relaciones exteriores? La historia de los nuevos Estados Americanos no suministra hasta ahora muchas pruebas de la utilidad de buscar relaciones, por lo

menos con los pueblos Europeos; y si consideramos, que más necesitan ellas de nosotros para dar consumo a las inmensas producciones de su industria y salida a su excedente población, casi podríamos inclinarnos a resolver negativamente la primera parte de la proposición y admitir la segunda.

Pero hay razones poderosas, que me parece nos deben inclinar a obrar de otro modo, y a desechar aquella idea, que acaso es reforzada por la aficiones antipáticas que inspira el recuerdo de ofensas recibidas, y cuya realización nos asemejaría algún tanto a los habitantes de Paraguay o del Imperio Celestial. No es lo que más nos conviene fomentar la idea de que debemos aguardar a los europeos que nos traigan las producciones de su industria, y que vengan los agentes de sus gobiernos a asegurarles aquí el goce de las ventajas que otorga la ley internacional por un derecho imperfecto. Es sumamente ventajoso, y más que lo dicho, el que nuestros compatriotas vayan a buscar estos productos y a residir por algún tiempo en aquellas regiones en donde la civilización ha fijado su imperio, y en donde hay tantas facilidades de estudiar las ciencias y las artes. No sólo aprenderán así a negociar, sino que también a la vuelta a su patria promoverán, con los conocimientos prácticos que adquieran, importantes y utilísimas mejoras, que jamás habrán de esperarse del extranjero que venga a visitarnos.

En el otro hemisferio, aunque civilizado, también se verán expuestos nuestros compatriotas a insultos, vejaciones y desgracias, sin que tengan el consuelo de que haya siquiera quien los aconseje con imparcialidad y buena intención; ni quien tome la voz de su pueblo para salvarlos de los atentados de los que se les haga víctima; ni quien de noticia al gobierno de estos atentados. Lo que no sucederá, por lo menos frecuentemente, cuando haya en esas naciones un agente que conociendo las leyes, las costumbres y los usos sirva a sus conciudadanos de Mentor en unas ocasiones y de abogado en otras para hacer valer el derecho internacional en su favor. Esto favorecerá la empresas comerciales, hará más frecuentes y seguros los viajes de nuestros compatriotas, y proporcionará la trasplantación gradual a nuestro suelo de la actividad, la laboriosidad y la industria que han elevado a tanto esplendor a las naciones europeas. He aquí como el establecimiento de estas relaciones bajo este aspecto proporciona la buena administración de los negocios extranjeros faci-

litando el desarrollo de los conocimientos y el progreso de los intereses de la nación.

Pero cuando consideramos que allá en el viejo mundo todavía la democracia mantiene una lucha dudosa con las gobiernos de excepción, y que en el recinto tenebroso de los consejos de los déspotas continuamente se trata de los medios de cortar el vuelo a la libertad y de aniquilar los gobiernos nacionales: cuando pensemos que apenas se presente la ocasión los monarcas coligados estarán prontos a mandarnos las cadenas de la esclavitud, y a destruir los gobiernos que protegen nuestras garantías; parece que no podemos vacilar en admitir la necesidad de tener algunos agentes diplomáticos en Europa. Ellos podrán rastrear los proyectos del despotismo, ya por sí, ya por medio de los de otras potencias republicanas y transmitir en tiempo avisos, que con oportunidad, nos pondrán a cubierto de alevosas agresiones, y cuya carencia podría traer consigo la ruina de la independencia y la libertad. ¿Cómo haríamos para ligarnos con tiempo con las potencias hermanas, si los proyectos de acometernos y subyugarnos, o de retardar nuestros progresos, sólo eran conocidos cuando el cañón enemigo sonara en nuestras playas y nuestras comunicaciones marítimas se hallaran interrumpidas?

La vigilancia del gobierno inglés y de la confederación del norte, es verdad que suple en gran parte por nuestro descuido; pero esta salvaguardia es precaria porque no está en manos de la nación misma que la disfruta, y puede cesar mañana, bien por la variación de los intereses comerciales, bien porque asciendan al ministerio en el pueblo británico los partidarios del absolutismo, o a la presidencia en los Estados Unidos algún ciudadano que no tome tanto interés por la libertad como sus predecesores; pues todo debe temerse de la debilidad humana y de los extravíos a que ella nos induce. Ni tampoco es útil, ni honroso que vivamos siempre en este precario pupilaje, que puede ser explotado en beneficio de nuestros tutores y en mengua nuestra; que no siempre se hermanarán en ellos los principios de generosidad con el conocimiento de sus intereses. Es preciso que algún día nos hagamos valer por nosotros mismos, y que por tanto empecemos a buscar los medios de conseguirlo, y no continuemos vegetando en la estúpida indolencia y en el vituperable

abandono, que nos inspiró la política tenebrosa de nuestros antiguos dominadores.

"¿Para qué, se dirá, hemos de tener agentes en las naciones europeas? ¿Para que formen y hagan observar los tratados que establezcan los derechos y deberes perfectos de los respectivos súbditos? ¡Inútil pretensión! cuando siempre tendrémos que recibir la ley del más fuerte, y por consiguiente los derechos serían para ellos y las obligaciones para nosotros, porque los primeros se nos negarían y las segundas se nos impondrían por medio de sus escuadras y respetables ejércitos".

No dejo de conocer la fuerza que ciertos ejemplos recientes dan a este raciocinio; pero, a pesar de ellos, mi opinión es siempre la misma. Primero, los derechos perfectos que se adquieren por un tratado obligan a los tribunales a darles protección, y como por fortuna en muchas naciones europeas los tribunales de justicia están lejos de la influencia del monarca, temen la opinión pública, que no siempre es favorable al gobierno, y darán protección a estos derechos. Segundo, no siempre hay bastante desercio para imponer la ley por medio de la fuerza cuando hay de por medio una estipulación expresa, una palabra solemne conocida de todas las naciones, que calificarían de pérvido y criminal al que la violase. Tercero, las naciones cuyos intereses comerciales se perjudicaseen por los actos hostiles e injustos de las que quebrantaban sus promesas tendrían un fundamento muy sólido para hacer eficaz una mediación, representando que los agresores violaban un derecho perfecto y explícito, o se negaban a cumplir una obligación de la misma naturaleza. Cuarto, la alarma por la violación de un derecho es tanto más grande, cuantos más motivos haya para respetarlo, y ella será uno para que los demás Estados se pongan de parte del que así es privado tan sin razón de lo que le corresponde, o de quien se exige lo que no tiene obligación de hacer. Quinto, si queremos llegar a conocer la política de los pueblos europeos y el modo de formar y mantener relaciones con ellos, es necesario que hagamos algunos ensayos, y que con la experiencia nos amonestremos. Esto no puede conseguirse mientras no tengamos allá nuestros representantes, y mientras la práctica no nos enseñe como pueden mejorarse nuestras relaciones exteriores.

¿Qué hará el ciudadano de más talento colocado a la cabeza del departamento de negocios extranjeros para administrarlos bien sin estos

medios? Nada; porque sin noticia de lo que conviene hacer, sin agentes que cumplan las órdenes, sin disposiciones explícitas que le indiquen a qué es perfectamente acreedora una nación, y cuáles son las obligaciones perfectas que con ella se tienen, el secretario lo será en el nombre y un miembro inútil para el manejo de los intereses sociales. Es preciso, pues, sino adoptamos el sistema del sombrío dictador de Paraguay, y si hemos de vivir en la sociedad universal de las naciones, para contribuir a los comunes esfuerzos que ellas hacen para llegar al complemento de la felicidad, que estemos en comunicación con ellas y que formemos aquellos vínculos de unión y fraternidad que confundiendo al extranjero con el nacional van extendiendo diariamente los límites de la patria y generalizando el goce de los beneficios de la sociedad. El que ha de manejar este gran negocio, este negocio verdaderamente de Estado debe contar con los auxilios necesarios para verificarlo.

Muy agradable podrá ser a la masa ignorante de la sociedad, que siempre subordina sus cálculos a sus antipatías, la opinión que elimina nuestra lista diplomática; pero los que razonan y se desprenden de prevenciones que engendraron acontecimientos pasajeros no podrán menos de convenir en la exactitud de las razones expuestas.

Ellas se corroboran cuando pensamos que las potencias europeas encontrarán siempre plausibles pretextos para molestarnos si nuestra política exterior se amoldase a las ideas mezquinas y vulgares, que publicó la ignorancia y acogió la ligereza con demasiada precipitación. Más de una vez se ha dicho allá en Europa que acá en estos climas lejanos y semibárbaros, más que en ninguna otra parte, había que tomar toda especie de seguridades para proteger el comercio europeo; porque el temor de un venganza de parte de los ofendidos, menguando en razón de la distancia a que se encuentran, no podrá ser un freno para que no se atropellases los principios precarios del derecho de gentes. Si nos negásemos a practicar lo que todas las demás naciones hacen, y que está reconocido como positivamente ventajoso, con razón podría presumirse en nosotros un deseo preeexistente de sustraernos, cuando nos conviniera, de la observancia del derecho internacional, y confirmaríamos el concepto de barbarie en que se nos tiene por la equivocación o la malicia de los que se han servido hacernos este honor.

También es necesario que consideremos que la diplomacia ha venido a ser una ciencia, no de las más fáciles de aprender, y que es preciso que los ciudadanos la estudien para que el gobierno pueda valerse de ellos y evitar ser el juguete de las arterias de un astuto cortesano, que se presente entre nosotros a solicitar y recabar ventajas para su nación, con aquella delicadeza y fino tacto que caracterizan a los diplomáticos europeos de la escuela de Talleyrand y Metternick. Esta ciencia no se aprende sin estudiarla y no se puede estudiar sino en la escuela práctica en que se dan las lecciones, y con los maestros que existen en la naciones más cultas. Acá veremos las publicaciones de la imprenta, los acontecimiento que producen las combinaciones de las potencias; pero siempre nos quedamos a obscuras sobre los medios con que se consiguieron, y sobre multitud de pormenores que sólo alcanza a descubrir el ojo atento del observador interesado que reside en el teatro de los sucesos.

Ni se piense, por esto, que yo quiero que mandásemos un embajador a cada una de las potencias europeas, y nos ligásemos con todos los grandes potentados, consumiendo para ellos nuestros pocos recursos pecuniarios para contribuir al esplendor de la corte de un despota o de un rey constitucional. No: lejos de mi tan extravagante idea. Pero si opino que la administración debe tener los medios de cuidar los intereses de los ciudadanos en aquellos países con los cuales tenemos relaciones comerciales, como la Inglaterra y la Francia; y que por lo mismo debemos tener un agente diplomático en cada una de aquellas potencias. No bastan los agentes consulares, (que necesariamente serán por mucho tiempo extranjeros) porque el derecho de gentes no les concede grande intervención en los asuntos del país que representan, y porque no serán muy cuidadosos de lo que les atañe: hombres que no perteneciendo a esta nación tienen en contra de cualquier interés que nos profesasen la voz de la patria que les recuerda que sus primeras obligaciones son para con ella, y no para con los que siempre mirará como extranjeros.

Quizá lo que precede se verá como una digresión extraña del asunto de esta obra, y que debería más bien colocarse en un tratado de derecho internacional. Pero meditando un poco se conocerá fácilmente que los principios enunciados pertenecen a la ciencia que trata de la administración pública; porque ¿cómo habrá buena administración en los negocios extranjeros sin que se haga lo que ellos expresan?. O hay

relaciones exteriores, y es preciso que los negocios que a ella se refieran puedan ser bien manejados, y entonces es necesario lo que ya hemos dicho; o no hay relaciones exteriores, y entonces si podemos desentendernos de las verdades que preceden.

7. Tercero. Todo lo relativo al departamento de negocios extranjeros se despacha por el secretario de este ramo; pero si tiene conexión con los otros de la administración, y ha de ser cumplido por agentes subordinados a otro secretario, a este se le da conocimiento para que lo haga cumplir. Si el secretario trata de suministrar datos estadísticos a los agentes diplomáticos o consulares, bien nacionales o extranjeros, él juzga de la conveniencia y propone la medida al jefe de la administración, y por medio de él se resuelve lo conveniente. Pero al secretario del interior le toca suministrar los datos, si ellos se refieren a la población, al valor de las propiedades, al estado de las personas, el ramo de la justicia, o al de la policía; al de hacienda si es para saber el monto de las contribuciones, el costo de su recaudación, el número de individuos empleados en recaudarlas, etc., y de una manera semejante si se trata de la fuerza armada, o de la marina nacional de guerra y mercante. Así, los negocios de un departamento se preparan y combinan en un sólo centro, y los trabajos de la administración en los otros ramos vienen a servir, no sólo para el objeto directo con que se ejecutaron, sino para auxiliar su acción en otros departamentos. Lo mismo que he dicho de los asuntos mencionados puede aplicarse a otros cualesquiera, como el ajustamiento y pago de los sueldos, y los auxilios que cualesquiera agentes de la administración hayan de prestar a los del ramo especial de negocios extranjeros. Todo lo relativo a ellos tiene origen en este departamento; pero se lleva a efecto por medio de los órganos respectivos.

Este procedimiento es ventajoso, porque en cada despacho queda una razón de la aplicación que se ha hecho de sus datos y documentos, sin que el que los necesita sea privado de ellos. Así se evita la confusión y desorden que resultaría de que el secretario de negocios extranjeros estuviese interviniendo directamente en oficinas que dependían de otro despacho, y se proporciona conservar las ventajas que produce la división del trabajo y del conocimiento perfecto del estado en que se encuentra cada uno de los ramos de la respectiva sección.

Cuarto. Allí donde un funcionario está dedicado especialmente a un asunto, es en donde se tiene perfecto conocimiento del estado de él, y del modo como puede disponerse de lo que ese funcionario maneja. De aquí se sigue que los demás secretarios deben suministrar al de negocios extranjeros las noticias que él necesite para saber si puede ofrecer recursos pecuniarios de esta o la otra cuantía, o la cooperación de la marina o del ejército para el logro de alguna empresa que acometa el gobierno, o en que pueda ofrecer sus auxilios.

8. Quinto. En todo aquello que sea privativa y exclusivamente del ramo de negocios extranjeros, el secretario se entiende con los agentes inferiores para las órdenes que haya de comunicar el jefe de la administración. No necesita, por ejemplo, de la intervención de otro secretario para prescribir a un gobernador el recibimiento que ha de hacer a un agente diplomático, la dirección que ha de hacer dar a su correspondencia, u otras cosas de esta naturaleza. Y la reacción que se efectúe de los grados inferiores de la escala a los superiores, tampoco debe por consiguiente ejecutarse por otro conducto, sino directamente por el suyo.

9. Sexto. El secretario de negocios extranjeros se entiende directamente con todos los agentes diplomáticos residentes cerca del gobierno nacional, y es el órgano por donde éste resuelve sus reclamaciones, manifiesta la inteligencia que da a los tratados y les comunica las noticias que deseé sean transmitidas al gobierno del agente. Conferencia con ellos cuando lo solicitan, y disipa sus dudas y sospechas acerca de los procedimientos del gobierno que les causen incertidumbre o alarma.

Fácilmente se conoce cuanta prudencia y circunspección se necesita para manejarse con estos Argos vigilantes, que atentos siempre a los intereses de su nación, y deseando sacar ventaja de cualquiera circunstancia convertirían a un ministro inexperto en instrumento de la ruina de su pueblo. El secretario, debe por tanto, pesar y meditar siempre muy despacio cuanto conteste a los diplomáticos extranjeros, y guardarse de hablar en las conferencias más de lo necesario; y aún a veces, conocido el asunto que las motiva, reservarse para otra ocasión el dar respuestas definitivas. ¡Cuántas veces una respuesta sencilla a una pregunta capciosa puede dar lugar a graves dificultades! Estos negocios que tienen una trascendencia tan grave sobre la nación entera, deben

ser manejados con el más fino y delicado tacto, y nunca un funcionario público se tomará demasiado tiempo para pensarlos.

Sobre estas bases, y conociendo los intereses sobre los cuales se ejerce la acción administrativa en este departamento<sup>5</sup>, fácilmente puede el secretario hacer los arreglos internos de su oficina para la distribución del trabajo. Puede adoptar por base, o la naturaleza de los negocios, o la clase de funcionarios con quienes tenga que entenderse, asignando a cada empleado el trabajo que le corresponde; pero debe guardarse bien de establecer que él sea común e indiferente para todos, porque ninguno es entonces responsable de lo que se hace, ni se instruye en los negocios, ni hay esa útil emulación que producirá una acertada división. Respecto de esto no tengo que extenderme, porque a un hombre de talento, que llegue a aquel puesto eminente no puede ocultársele el mejor medio de valerse de los empleados que se le dan para auxiliarlo en el despacho de su destino.

No hablo aquí de la jerarquía diplomática, a cuya cabeza se halla el secretario de negocios extranjeros, porque las obras elementales de derecho internacional dicen lo bastante, y sería inútil copiar lo que debe estudiarse con más extensión en otros libros.

Lo dicho basta para tener algunas ideas generales de la administración en este ramo, que en todas las naciones se encarga siempre al ciudadano más distinguido por sus talentos y nombradía, como que es el que maneja los grandes negocios de Estado, los que están conexioidados con el orden, la paz y la prosperidad universal.

5. En los Estados Unidos el secretario de Estado, encargado de los negocios extranjeros, nombra para que le auxilien en el despacho, un oficial mayor, y hasta nueve oficiales subalternos y un portero. Como él es el que guarda el sello nacional y lo pone en las patentes, despachos y actos del gobierno que lo exigen, tiene bajo su dependencia una oficina cuyos empleados nombra, y son un superintendente del sello, un oficial, un maquinista y un portero. (Gordon's Digest. Pág. 26 y 27). Sería muy útil que a cada secretario del despacho se le dejase la facultad de nombrar los subalternos de su oficina, para que escogiese personas que fuesen de su confianza.

# CAPITULO V

## Del secretario del interior y de los negocios de su departamento

- 1. Carácter administrativo del secretario y negocios en que interviene. 2. Por qué no se comprende en ellos la religión. 3. Intervención en el cumplimiento de las leyes civiles. 4. En las obras públicas civiles. 5. En la educación e instrucción públicas. 6. En los establecimientos de castigo. 7. En la carta y la estadística.*

1. Si el oficio del secretario de negocios extranjeros es importante, por la influencia que el buen manejo de ellos tiene en el bienestar de la nación, respecto de lo que depende de los otros pueblos, no lo es menos el del secretario del interior, por lo que se refiere a la dicha del Estado proveniente de los medios internos con que puede contar para su felicidad. El despacho del interior no sólo es el centro en donde se reunen todos los datos relativos a los negocios generales, cuyo manejo corresponde a la administración nacional, sino también las noticias de todos los actos del gobierno y administración municipales, para que el encargado del Ejecutivo pueda ser informado del estado de la nación y de las providencias que él exija. El secretario del interior tiene la superintendencia general sobre todo lo que se refiere a la conservación del orden y seguridad en el interior, sin intervención de la fuerza armada, y al cumplimiento de las leyes civiles y penales; sobre la policía y la administración de la justicia, las obras públicas, la educación e instrucción pública, los establecimientos de castigo; sobre la formación y perfección de la carta y la estadística; sobre todo lo que se refiere a verificar y asegurar el estado civil de las personas; sobre las precauciones

que se tomen para hacer constar la data y formalidades de los contratos, testamentos y otros actos civiles, en que la seguridad de las propiedades exige la intervención de la autoridad pública; en fin, sobre cuanto se refiera a la condición social independiente de los negocios extranjeros, de la organización, dirección y empleo de la fuerza armada y de la marina de guerra y mercante y del comercio exterior.

2. Seguramente se extrañará que no enumero yo especialmente la religión y el culto entre los negocios e intereses a que se extiende la superintendencia general del secretario del interior; y por tanto, antes de entrar en el examen del modo como esta superintendencia debe ejercerse, manifestaré algunas de las razones que tengo para no mencionar aquellos objetos. La religión y el culto no son un negocio en que (como tales), deba intervenir la administración, y sólo debe verlos en los resultados civiles que tengan, que son los de su incumbencia; pues los otros jamás estarán a su alcance sino de un modo aparente y forzado, ni pueden ponerse en sus manos sin grandes riesgos para la libertad, y entorpecimientos para las mejoras útiles a la nación.

La religión es un negocio privado, un derecho individual, que sin protección ni amparo, lo mismo en el centro de las ciudades que el fondo de los desiertos, puede usar el hombre, sin que haya ninguna fuerza, ni poder humano que en ello pueda turbarlo. Es, como todas las cosas internas del hombre, las que dependen de su entendimiento y su conciencia, inatacable de hecho y de derecho; porque ningún acto de la autoridad ni de los individuos puede variarla, ni modificarla. No hay más medios de dominar la religión o de cambiarla que el raciocinio, y la autoridad pública ni disputa ni puede ser predicadora. Las ideas que el hombre tenga de su creador, los sentimientos que experimente en consecuencia de esas ideas, y el tributo de reconocimiento, adoración y respeto que su alma agradecida ofrezca al ser omnipotente que nos dio la existencia, son cosas que le pertenecen de una manera tan exclusiva, que no hay medio de apoderarse de ellas ni de arrancárselas; ni con las leyes ni con la fuerza de las armas, ni de otro modo que con el razonamiento. Así es que los gobiernos más ilustrados en los tiempos modernos ya no pretenden hacer la religión un negocio de su incumbencia, ni extender a ella las facultades administrativas. Allá en los siglos bárbaros, que siguieron el reinado de Constantino, fue que nació semejante pre-

tensión y por sostenerla los déspotas se precipitaron a los más horribles excesos, degollando y quemando a los que, usando de la razón con que los dotó el mismo autor de la naturaleza, concibieron que debían tributarle su adoración de una manera diferente que se la tributaban el clero y los príncipes.

Desde entonces la razón ha mantenido una empeñada lucha con la autoridad, y gradualmente los principios han ido triunfando, y el individuo quedando en posesión de este precioso derecho tal como debe existir en él. En ninguna parte lo goza en mayor plenitud que en los Estados Unidos, y tampoco hay un país en que la moral religiosa se conserve más pura y tenga más influjo en mantener el orden y la paz, y en los rápidos adelantos que hace aquel país afortunado. Allí es donde brilla con más esplendor la fe y la caridad de los fieles, manteniendo por sus propios esfuerzos la pureza de los dogmas y las augustas y solemnes funciones del culto; y donde los ministros del evangelio, verdaderamente celosos del bien de las almas, se esmeran en instruir a los creyentes y en mantenerlos en la grey, sin los escándalos de una persecución abominable y de una predicación sediciosa, que concita las masas populares a despedazarse y bañarse en sangre, en nombre del que a todos los tolera y les conserva la vida y la libertad de pensar sobre la tierra.

En donde quiera que exista un gobierno verdaderamente nacional, un gobierno creado para consultar el bien y progreso de la sociedad, y no para el engrandecimiento y dominación de ciertas clases, la religión no puede ser un negocio administrativo, sino una propiedad exclusiva del individuo, que debe garantizarse como los otros derechos individuales. Las autoridades deben limitarse a preservar de cualquier ataque este derecho; esto basta para que el orden se conserve y el principio religioso sea uno de los móviles de las buenas acciones y el garante de la tranquilidad pública.

La tolerancia de todas las creencias y de todos los cultos es hoy un precepto de la sana política, y no hay una nación ilustrada que no lo haya consignado en su constitución, ya porque sin él en vano podrá decirse que se favorece la libertad del pensamiento, ya porque es el medio único de evitar discordias entre los creyentes y de mantener más pura la moral religiosa. Pero no puede existir esta libertad y esta tolerancia, mientras el gobierno intervenga en la religión, mientras ella sea un negocio

administrativo; porque necesariamente se invade el dominio de la conciencia, y se pervierten las instituciones religiosas, para hacerlas servir a fines políticos y a designios ambiciosos, tan fáciles de lograr cuando la masa supersticiosa del pueblo es llamada a cooperar a ellos en nombre del creador.

El gobierno español ejercía con el nombre de patronato o patronazgo, cierta intervención en los negocios del culto católico, que prohijaron después los gobiernos republicanos de América, declarándose herederos de las facultades que ejercía la corte de Madrid. Creyeron haber hecho con ello una grande adquisición; y por conservarla han sostenido con el clero y con el Pontífice romano disputas acaloradas, que han estado a punto de terminar en una discordia abierta. Durante cierto tiempo han tenido razón estos gobiernos, porque no era posible en un momento hacer todas las reformas que pudieran convenir para que la sociedad se apoyara en bases verdaderamente republicanas; y entre tanto era preciso que muchas instituciones se conservasen, aún de aquellas que menos pudieran hermanarse con un régimen liberal. Pero no se deduce de aquí que lo que hemos adoptado del régimen español deba subsistir siempre, cuando afianzada la independencia y extendidas las nociones de libertad y del gobierno republicano, la sociedad se halla preparada para ulteriores mejoras, y aún las demanda con urgencia.

No fue siempre por el bien del pueblo que los monarcas se invistieron de las facultades que lleva consigo el patronazgo. Ellas han tenido un origen menos noble, y acaso puedo decir vituperable. La intolerancia fue por muchos siglos un dogma para los príncipes europeos, y se creía generalmente que, si en las naciones no existía una sola y única creencia, sostenida por el inmenso poder de los reyes y por la fuerza de las bayonetas, los fundamentos del orden podrían conmoverse, es decir, de aquel orden que resulta de la ciega obediencia a los mandatos despóticos de una autoridad que, pretendiendo un origen divino, niega a los gobernados la facultad de examinar la conducta de sus jefes y de dictarles las leyes conforme a las cuales deben gobernarlos. Sin duda la existencia de unos mismos principios uniformes facilitaban al monarca el ejercicio de una influencia igual en sus súbditos por medio de los ministros de la religión; y mal podían ellos renunciar a un medio tan expedito de

gobierno, y además de eso tan eficaz para dar fuerza a los preceptos de su autoridad.

Por otra parte, cuando la cabeza de la iglesia desplegó aquella ambición terrena, que convirtió el cayado del pastor en el cetro de un monarca guerrero e intrigante; y cuando por estar difundidos por todos los puntos de la Europa los agentes de aquella autoridad, y ejercer un poder sin límites sobre las conciencias, la ambición papal no tenía ningún freno; fue necesario que los reyes contrastasen sus conatos usurpadores, apoderándose del mismo clero, que servía de instrumento para invadir el dominio de la autoridad civil. Así, en Inglaterra cuando al culto abominable de los Druidas sucedió el dulce y humano de los católicos, en tiempo de la Heptarquia, los heptarcas que abrazaron el cristianismo continuaron ejerciendo la supremacía que tenían sobre el culto anterior, es decir, el patronazgo: y cuando ya se robusteció en aquella nación el poder papal, y los legados y el Arzobispo de Canterbury trataron de alzarse con los poderes de la corona, y de formar un estado teocrático dentro del territorio inglés, necesario fue que el gobierno para preservarse de la subversión que amenazaban estas usurpaciones escandalosas, se arrogase la facultad de tomar la intervención que tomó en los negocios eclesiásticos. Ella fue sin embargo gravosa, porque frecuentemente se convirtió en instrumento de la opresión y en azote, no sólo del clero, sino del resto de los ciudadanos. Esto dio colorido plausible a las violencias de aquel Dunstan tan atrevido, de aquel Tomás Canciller de Enrique II, y de aquel Anselmo que tantos disturbios y disgustos ocasionaron a la monarquía británica, y a quienes el solio pontificio elevó a la jerarquía de Santos por haber así sostenido sus pretensiones. En Francia, en España, y en el Imperio Germánico siguieron las autoridades la misma conducta respecto de los negocios eclesiásticos, hasta el tiempo de León X y de Clemente VII en que empezó la polémica religiosa, que haciendo un escisión en la grey católica, advirtió a los pontífices cuál era el resultado de sus exageradas pretensiones. Algunos monarcas variaron de conducta algunos años más tarde; y aunque el feroz tirano Enrique VIII no introdujo ciertas reformas en Inglaterra sino para ensanchar las prerrogativas reales y hacer mas irresistible su poder, posteriormente en el reinado de sus sucesores, y en otras partes, la tolerancia vino a contener aquella fuerza violenta que no habían sido bastantes a contras-

tar ni una autoridad excesiva, ni ejércitos valientes y poderosos. Esto no sucedió hasta que por muchos años se hubo asesinado y quemado a los hombres, en nombre de la divinidad, y para cumplir la misión que Jesucristo encargó a unos ministros de paz y de caridad, que así vinieron a realizar las promesas y los preceptos que contiene el divino evangelio. ¡Qué horror! No, aquellos excesos de tan horrible recuerdo se ejecutaron por malvados insignes, que jamás merecieron el nombre de ministros de un Dios de paz y de caridad, por viles instrumentos del despotismo político y religioso.

He aquí una ligera historia del patronazgo. En aquellos tiempos, en que sumido el mundo en una caliginosa ignorancia, la opinión no podía contrastar el poder del sacerdocio, y en que el nombre de la libertad y de la tolerancia se oía con más pavor que el estallido del trueno precursor de la tempestad, fue que los gobiernos pudieron hallarse en la necesidad de arrogarse aquella facultad. Pero hoy, que la difusión de las luces, la creación de los gobiernos populares, la libertad de la imprenta y todos los bienes que puede traer consigo la ilustración son una salvaguardia contra las usurpaciones religiosas, ya no hay para qué hacer la religión y el culto un negocio administrativo; y ya ha llegado el tiempo en que debemos emancipar la religión y dejarla al cuidado de los individuos.

Poco tiempo hace que creía yo imposible el que esto pudiera verificarse con ventaja. ¡Tal es el imperio del hábito y la duración de las impresiones que se reciben en las escuelas en que nos hemos formado! Pero meditando detenidamente, he hallado que la emancipación religiosa es necesaria, y que por lo mismo el patronato y la intervención administrativa en la religión no deben existir. Yo me he preguntado muchas veces, ¿por qué los ministros de la religión son tan poco solícitos del bien de las almas, y emplean en las parroquias el tiempo en ocupaciones terrenas, en tramas políticas, en fomentar las disensiones en las familias, en lugar de emplearse en instruir y edificar? ¿Por qué el culto está reducido a ceremonias vanas, que el pueblo ejecuta más por la fuerza de la autoridad, que por los impulsos de su corazón? Yo lo sé, puedo decirlo: porque el ministro de la religión para lo que tiene estímulos es para dedicarse a influir en las elecciones, para tratar de ocupar un asiento en las cámaras legislativas, y para ganar de esta manera una canonjía, un obispado por cualesquiera medios. ¡Oh subli-

mes funciones de los ministros de nuestro culto! ¡Por esta razón progresó tanto la indiferencia religiosa!

Si en lugar de que los párrocos fuesen unos agentes del poder civil sostenidos por la fuerza de la autoridad, ellos recibiesen su misión de la corporación creyente que van a presidir confirmada por su respectivo obispo; y si en lugar de dormir en la confianza de que, bien sean diligentes o descuidados, siempre han de tener aseguradas comodidades y aún lujo; si en vez de esto estuviesen en la necesidad de esperarlo todo del celo y caridad religiosa de su grey, otra cosa serían esos eclesiásticos, y otra cosa sería nuestro pueblo. Entonces los sacerdotes se esmerarían en predicar el evangelio, en cultivar los sentimientos piadosos; y teniendo que esperarlo todo de su diligente cuidado por la grey, serían estudiosos para instruirse, virtuosos para dar buen ejemplo, y activos en enseñar a los fieles, para conservarlos adictos a la dulce religión, en que se encuentran todos los consuelos.

Basta lo dicho para que se vea por qué yo quito al encargado del Ejecutivo esta intervención que, por medio del secretario del interior, ha ejercido siempre en los negocios de la religión. Pasaré, pues, a tratar de los negocios que deben correr por el despacho del interior.

3. Primero. INTERVENCION EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES CIVILES Y PENALES. Los tribunales y juzgados son los que tienen el encargo de decidir cuando ha llegado el caso de que una disposición civil o penal tenga su cumplimiento, y de velar en que positivamente lo tenga; pero el secretario del interior también debe tener intervención en este negocio, ya para que los que administran la justicia tengan en los casos necesarios la cooperación de la autoridad que dispone de la fuerza; ya para que averiguado el efecto que han producido las disposiciones, pueda informar sobre la conveniencia de conservarlas o destruirlas; o bien para requerir al ministerio público a fin de que los que han sido omisos en la aplicación de las leyes, o que la han hecho torticadamente sean llamados a responder de su conducta. A este fin, el secretario debe exigir, por conducto del respectivo agente seccional, la estadística judicial, por lo menos anualmente, y además pedir informes frecuentes y detallados del curso que siguen los procesos; ya para que vean los jueces que hay una autoridad vigilante, que cuida de que los funcionarios públicos cumplan con sus deberes, y esto los excite a

trabajar; ya para que los que son insensibles a este estímulo y al de la opinión puedan ser requeridos a que salgan de su apatía; ya en fin, para verificar la responsabilidad.

La estadística judicial es necesaria a la administración; porque ella es el cuadro en donde se pueden contemplar los resultados morales de las leyes. Allí se ve si positivamente las propiedades y las personas gozan de seguridad con las disposiciones vigentes; y puede calcularse si a la sombra de esta seguridad pueden nacer y desarrollarse otros intereses, en que se ejerce la acción directa de la autoridad administrativa. Por los procesos que se hayan seguido, y los fundamentos en que se apoyan las partes, en negocios civiles, puede colegirse si la leyes administrativas que se hayan dictado para hacer constar la propiedad, el estado y condición de las personas, y la legalidad de los contratos son bastantes para llenar su objeto; en caso contrario, para meditar las disposiciones que debieran abrogarse o sostenerse.

El que tiene el encargo de manejar bien las cosas públicas, no sólo debe ser un instrumento para que la ley se cumpla, sino también un observador constante de los efectos que ella produce. Así merecerá propiamente el nombre de administrador; y su administración será tanto mejor, cuanto más solícito se manifieste en saber si lo que ha ordenado el gobierno conduce verdaderamente al fin de la sociedad civil, la felicidad de los que la componen.

Pero no pensemos solamente en las ventajas de conocer los efectos de las leyes civiles, atendamos también a los de la legislación penal. La noticia de los delitos que se han cometido en la sociedad, y de los puntos en que han tenido lugar hace conocer si la policía cumple o no con sus deberes, y si en las secciones la administración municipal ha desatendido esta importante ramo; y se tomarán en consecuencia las medidas del caso, ya para que se hagan cumplir las disposiciones de policía que haya dado la autoridad municipal, ya para que se den si ha habido omisión en este negocio.

Cuando he mencionado la policía no entiendo solamente por tal el cuerpo de celadores que las autoridades municipales encarguen de prevenir y suprimir los delitos. La policía personificada (si puedo llamarla así), no es la más eficaz para lograr que no se haga el mal. La difusión de la enseñanza y de los principios de la moral, el alumbrado de las

poblaciones, la seguridad de las cárceles y la proscripción de aquellas diversiones en que se excitan las pasiones hasta un punto en que no pueden ser dominadas por la razón, son medidas que contribuyen más a la mejora de los sentimientos humanos y a alejar al hombre del crimen, que la presencia de un resguardo compuesto de hombres que algunas veces son ellos mismos los primeros criminales. Por consiguiente, el secretario del interior, no sólo velará en que el cuerpo de policía desempeñe las funciones de su cargo, sino también en averiguar si los auxiliares poderosos que he mencionado se han puesto en acción por las autoridades municipales, a cuyo cargo deben estar, como manifestaré después.

4. Segundo. INTERVENCION EN LAS OBRAS PUBLICAS CIVILES<sup>6</sup>. La autoridad nacional o la municipal son las que decretan la construcción de aquellas obras públicas que las necesidades del comercio, de las comunicaciones o comodidades sociales exigen; y también las que se requieran para perpetuar la memoria de acontecimientos que engrandeciendo a la nación, engendren en los individuos sentimientos de honor y de patriotismo, que los hagan más útiles y dignos ciudadanos. El secretario del interior es el que vela en que ellas se construyan, conserven y perfeccionen, y quien promueve también que se decreten, indicando su utilidad y conveniencia tanto a la autoridad municipal como a la nacional.

Para cumplir con este deber es preciso, por supuesto, que tenga los conocimientos necesarios de lo que se esté haciendo y de lo que convendría hacer; y por lo mismo debe exigir informes frecuentes, tanto de los agentes de la administración general, como de las autoridades municipales, sobre el estado de los caminos, puentes, calzadas, ríos navegables y los vehículos que en ellos se usen; y sobre lo material de los edificios públicos, como escuelas, cárceles, mercados, hospicios, hospitales, lonjas, acueductos, muelles, fanales, balisas, etc. Estos informes no deben servirle solamente como un objeto de pura curiosidad, sino para medi-

6. Entiendo por obras públicas civiles aquellas que no se aplican al servicio especial de la hacienda, de la marina o del ejército permanente

tarlos, y después hacer las combinaciones a que den lugar, tomar las providencias convenientes.

La intervención del secretario del interior es más o menos directa respecto de las obras públicas según la naturaleza de ellas. Le toca una acción más eficaz respecto de aquellas que haya mandado a construir la autoridad nacional, como que ellas deben correr a cargo de los agentes de la administración general, que obran por el impulso que les comunica el jefe por conducto del secretario del interior; y por lo mismo debe hacer formar los planos y presupuestos y dar los reglamentos que sean necesarios para que se facilite el personal y material, y se lleven a cima con la prontitud y perfección posibles. Mas en las obras que mande construir la autoridad municipal, no le toca otra intervención, que la de la vigilancia para averiguar si aquellos funcionarios, a quienes dichas autoridades las hayan encargado, que pueden ser al ser al mismo tiempo agentes de la administración general, son, o no, activos en el desempeño de esta obligación; y para que, en caso de que los derechos nacionales sean invadidos con la construcción de una obra, puedan hacer los recursos correspondientes para que sea impedida por la autoridad judicial.

Aquí debo indicar qué obras públicas civiles considero como nacionales; es decir, que deban ser de la competencia del gobierno y administración general. Creo tales los edificios para el despacho de las autoridades nacionales, como el cuerpo legislativo, el encargado del poder ejecutivo y los tribunales que extiendan su jurisdicción a una o más provincias; los establecimientos de castigo, como casas de reclusión, de penitencia, o de custodia para los presidiarios y forzados; los grandes caminos y canales que sirvan para la comunicación de muchas provincias<sup>7</sup>, y que por esta razón, abrazando intereses que se acercan a la masa

7. Debo advertir que las ideas que acabo de manifestar se refieren a un régimen central, como el que existe en la Nueva Granada, y en casi todos los Estados hispanoamericanos. En un régimen federal muchos de estos objetos no son de la competencia del gobierno general; porque teniendo los Estados su código civil y penal, sus tribunales y juzgados, gozan de una nacionalidad que no podemos conceder a las provincias. En un régimen central el código civil y penal son uniformes, los castigos son los mismos y los imponen autoridades nacionales: los lugares en donde deben tener efecto las funciones de estas autoridades son, pues,

entera de la sociedad pueden llamarse verdaderamente nacionales. Fuera de estas obras, las demás quedarán con más ventajas bajo el régimen municipal; porque no afectando sino intereses de alguna o algunas secciones, sus respectivas autoridades son las que más solícitas y anhelosas se mostrarán por su ejecución.

Cuando hablo de la intervención del secretario del interior en las obras públicas, no se crea que quiero yo que él, o sus agentes vengan a hacer el oficio de inmediatos directores de dichas obras, y que deban correr con el pormenor de los gastos, y con la búsqueda y elección del personal y material. Esta especie de administración no puede concederse con utilidad a las autoridades públicas, ya porque les quitaría un tiempo precioso, ya porque jamás puede presumirse en ellas el empeño y solicitud que un particular consagrado a sus peculiares intereses manifiesta en tales ocasiones. Deberá, pues, buscarse el partido que de más garantías de prontitud en la ejecución y de mayor economía en los gastos. El sistema de contratas es, sin duda, el preferible, siempre que ellas se hagan tomando antes las medidas necesarias para excitar la concurrencia. Por este medio la administración se aprovecha de la industria e interés particulares, sin tener que dedicarse a la penosa lidia de los trabajos mecánicos; y limitándose a lo que puede ejecutar un alto funcionario, que es hacer trazar los planes y velar en que se realicen con perfección, llevará al cabo esas grandes creaciones de la mano del hombre que nos asombran en los países bien administrados.

de competencia nacional. Sin embargo, la autoridad municipal puede ser un auxiliar poderoso para la nacional aún para llevar a cima las obras públicas nacionales; porque conociendo ella mejor las localidades en que se han de ejecutar, y hallándose interesada en el bien de ella es seguramente un cooperador excelente para todo lo que pueda redundar en su beneficio. Respecto de los caminos y canales siempre deberán ser obras de una competencia mixta. Las leyes deben dejar amplia facultad a las autoridades municipales para la apertura, conservación y reparación de los que crucen su territorio, sin que por esto la autoridad nacional deje de obrar en el mismo sentido cuando tenga los medios de hacerlo. La facilidad de las comunicaciones es igualmente importante para algunas secciones de la sociedad, que para toda ella y las autoridades de unas y otras deben concurrir a proporcionarla

No deben siempre todas las obras públicas mencionadas hacerse por cuenta de la nación, ni por consiguiente, ser de la competencia de la administración nacional. La autoridad pública no debe mezclarse en hacer lo que favorezca los intereses particulares, sino cuando los ciudadanos no puedan o no quieran hacerlo por sí; pues lo demás sería tomarse un inútil trabajo y además desalentar o aniquilar tal vez el espíritu de empresa y el genio industrioso de los habitantes. Los canales, los mejores caminos pertenecen en Inglaterra y los Estados Unidos a compañías particulares, que se esmeran en su perfección y conservación así como se empeñaron en hacerlos con economía, porque en ello está su constante interés. Por consiguiente, siempre será preferible el conceder algunas ventajas y un privilegio de cierta duración a los que construyan estas obras, y limitar la intervención administrativa a velar en que se cumplan las condiciones de la concesión. De otro modo, habrá que confiarse en autoridades que, ejercidas en distintos períodos por diferentes individuos, ni ofrecen esperanzas de un plan uniforme y seguido con constancia, ni tienen los estímulos que sirven de agujón al particular que ha de recoger el producto de sus fatigas y dedicarlo a sus gores individuales. Esta confianza en semejantes autoridades, por más precauciones que se tomen, producirá los efectos que por tantos siglos ha experimentado la nación española: gastos inmensos con provecho corto, y las desmoralización que trae consigo el peculado.

Un gobierno que dispone de pocos recursos para acometer una obra pública, puede adoptar el partido de tomar parte en una compañía de particulares que la acometan, tomando el dividendo de los productos en razón de los fondos con que ha contribuido. Este será siempre un partido ventajoso porque los caudales nacionales, a tiempo que auxilian así una empresa pública, y la favorecen con el prestigio de la autoridad, vienen a ser manejados por excelentes administradores, y dejan de destinarse a consumos improductivos. Esta idea, en verdad, no es conforme con el miserable egoísmo, que regularmente anima a los gobiernos, que siempre quieren ser exclusivos dueños de ciertas obras públicas, y que son una fiel imitación del perro del hortelano. Pero ella es el fruto de una observación atenta y reflexiva de las causas que han hecho adelantar tan rápidamente al pueblo británico y a sus antiguos colonos. Los que la contradicen proceden guiados por un error lamentable, que siempre

induce a malas medidas a los que quieren alcanzar más de lo que prometen los medios de que pueden disponer. El prospecto del total de las ventajas poseídas por el que haga todos los gastos de la empresa, allá en el tiempo remoto en que se haya llevado al cabo, les hace esperar hasta que reunan los fondos para ser ellos sólos los que la realicen, y ser también sólos los que gocen del provecho. Esta esperanza engañada de año en año, o no llevada adelante por los que suceden en el mando, jamás llega a realizarse, y tal vez cuando se piense en dejarla, y tomar partido diferente del que ella sugería, es tarde, y los intereses que pudieran hacer productiva la obra han tomado ya otra dirección y la hacen inútil. Así está sucediendo a la Nueva Granada con la comunicación intermarina por el istmo de Panamá, empresa que viéramos realizada en nuestros días, si una política mezquina no entorpeciera el curso de las especulaciones extranjeras, con trabas miserables para tener adheridas a nuestra patria aquellas provincias, y que serán, si continúan la causa de que las perdamos.

Yo me extendiera en reflexiones sobre este particular, para contribuir a que se varfe esa política, y que la administración mejor aconsejada y más instruida de los intereses del país pida, obtenga y ejecute medidas más provechosas; o mejor dicho, medidas menos ruinosas para la nación. Pero esto sería extraño de estos elementos, que las circunstancias de la época exigen se publiquen cuanto antes, para que la juventud adquiera algunas nociones de administración pública. Seguiré, pues, el resto de mi tarea.

**5. Tercero. INTERVENCION EN LA EDUCACIÓN E INSTRUCCION PUBLICA.** No soy yo de aquellos que opine que la educación y la instrucción se deje enteramente al cuidado de los particulares; que se espere de su interés su fomento; y que abolida la enseñanza profesional,cada ciudadano se haga valer como abogado o como médico, así como se hace pasar por ebanista o sastre según la habilidad que manifieste en aquellos oficios. Esto será asequible cuando los pueblos hayan llegado a un estado de ilustración en que cada ciudadano sea bastante avisado para precaverse de los empíricos y distinguir entre el que posee la ciencia y el que con verbosa charla se hace aceptable al ignorante vulgo. Pero si no soy partidario de esta libertad tan absoluta, no se crea por esto que quiera esclavizar la

enseñanza y ponerla del todo en manos de la autoridad. Hay un partido que adoptar en el estado actual de cultura de las sociedades políticas que, sin tocar en el extremo de una libertad perjudicial, puede preservarnos del otro, igualmente funesto, de una centralización y servidumbre absolutas de la instrucción pública.

Creo que tanto la administración general, como la municipal, y los particulares, pueden contribuir al progreso de la educación y enseñanza pública, y que sin privar a los últimos de la facultad de emplear sus esfuerzos para conseguir aquel fin, también deben las primeras tomar parte en este negocio. Diré en su lugar qué ramos de enseñanza quedan sujetos a la intervención de la autoridad municipal, y hablaré ahora de los que pueden ser del resorte de la nacional.

Hay ciertos conocimientos que no se pueden cultivar con provecho sino en grandes y costosos establecimientos, que tal vez sólo es capaz de sostener la nación. También hay profesiones de entre las cuales habrán de tomarse los individuos que deben desempeñar ciertas funciones públicas importantísimas. Estas consideraciones harán muchas veces necesario que la nación costee aquellos establecimientos, para proporcionar estas enseñanzas, cuando ni los particulares ni las autoridades municipales tengan recursos para hacerlo. En estos establecimientos tiene el secretario del interior una intervención directa en su administración. Pero esta intervención de ninguna manera debe ser para prescribir los principios que deben enseñarse y sostenerse, sino para que cualesquiera que sean los que tengan los profesores se enseñen a los alumnos y se examinen con la publicidad debida, para que el error pueda ser combatido y la verdad corroborada. Se extenderá también su intervención a vigilar que se guarden en los establecimientos las reglas de policía, que se hayan establecido para conservar la moral de los alumnos; y que los respectivos superiores desempeñen cumplidamente sus funciones.

He aquí cuanto puede concedérsele a la administración general acerca de los establecimientos que tengan el carácter de nacionales. Cualquiera otra cosa, lejos de aprovechar daña, y en vez de hacer de estos establecimientos otros tantos liceos, en que adelanten las facultades mentales con la libre discusión y estudio de los principios, los

convertirá en sociedades pasivas, que aprenden la lección que les dicta la autoridad, pero que no propenden al cultivo de la razón.

Vicioso, por demás, y absurdo es el establecimiento de una autoridad, que pueda poner su veto para impedir que se sostengan ciertas doctrinas o principios. Adolece esto de los defectos que han hecho proscribir la censura de la imprenta; pues convierte en oráculos de la ciencia a esos censores que por más ilustrados que sean no han de poseer todos los conocimientos humanos, ni han de estar dotados de esa infalibilidad, tan inasequible como deseada por todos los hombres. Este es un establecimiento inquisitorial y bárbaro, que, con los mejores deseos de parte de los que lo fundaran, produciría fatales consecuencias.

Establezcase, enhorabuena, con subordinación al secretario del interior, una autoridad que vigile en que se cumplan los reglamentos de las universidades y casas de educación; en que se dé noticia en ciertos períodos del progreso que hacen las ciencias, y de los nuevos métodos que se hayan inventado para que sea más rápido; en que se tenga constancia de los individuos que frecuentan las escuelas, de las rentas con que se sostienen, y de las que pudieran crearse para dar aumento a la enseñanza. Esto es útil para calcular las medidas que hayan de tomarse, bien sea para corregir o promover que se corrijan los abusos que se hayan introducido, bien para premiar los servicios distinguidos de algún profesor o la capacidad o talento de un alumno; bien para difundir los nuevos métodos, etc.. En una palabra, tendrá facultades para todo lo que favorezca la libre disquisición de los principios científicos; pero no tendrá ninguna para lo que pueda cortar el vuelo al pensamiento y contener sus adelantos.

La enseñanza primaria, es decir, aquella que proporciona el conocimiento de la lectura y la escritura, de los principios universales de la moral y de los deberes de un ciudadano, y de aquellas nociones de aritmética más necesarias en las artes y oficios y en la economía doméstica, es sin duda el objeto que más debe emplear los solícitos cuidados de la autoridad. La enseñanza primaria es la base en que estriban todos los conocimientos, una garantía de orden, un medio de fomentar el espíritu público, y la administración jamás la verá con demasiado esmero. El secretario del interior debe exigir frecuentes informes del estado en que se halla, y promover que las autoridades municipales, que

deben proveer de recursos para el sostenimiento de las escuelas, no sean omisas en el cumplimiento de esta obligación. Debe también habilitarse al mismo funcionario, dándole los fondos suficientes, para que difunda los métodos más fáciles y sencillos para proporcionar dicha enseñanza, y algunos libros elementales conocidos por su mérito superior.

Pero en lo que principalmente debe fijar su atención el secretario es en hacer conocer a la autoridad municipal la importancia y utilidad de que llene los deberes que se le impongan respecto de la enseñanza pública, y en que se le exija la responsabilidad en caso de omisión o abandono. El que conoce de cuánto precio es para la sociedad y para sí mismo como miembro de ella el cumplimiento de un deber que le hayan impuesto las leyes, tiene con esto bastante estímulo para no descuidarlo; y el que sabe que su omisión o descuido traerán sobre él un castigo severo y pronto, tratará de no incurrir en caso que lo merezca.

Cuanto más extendida se halle la enseñanza primaria, menos necesidad tiene la administración de atender a la secundaria; porque la imprenta, publicando todos los días los adelantos del entendimiento humano, trasmite con facilidad los conocimientos, y el que puede leer y escribir, puede adquirirlos sin maestros, y aumentarlos consignando en el papel y publicando después el fruto de sus reflexiones y tareas. El fomento de la enseñanza primaria es, pues, un medio indirecto muy eficaz de proporcionar la secundaria.

Inútil fuera repetir aquí lo que otros han dicho sobre la preferencia que debe darse a ciertos ramos de enseñanza. Bentham, en su tratado de las recompensas, ha dicho sobre esta materia lo que es de desearse, y yo no tengo el atrevimiento de amplificarlo.

6. Cuarto. ESTABLECIMIENTOS DE CASTIGO. Si la autoridad pública se ve muchas veces en la dura necesidad de castigar, porque así lo exige el bien de la sociedad y la corrección de los delincuentes, parece fuera de duda que el castigo debe imponerse de manera que produzca estos saludables efectos. He aquí por qué debe ponerse la mayor atención en proporcionar buenos establecimientos de castigo y en que ellos sean administrados con esmero por las personas a quienes se encargue su cuidado.

Escritores célebres, como Bentham y Beaumont<sup>8</sup>, han tratado detenidamente de la forma de estos establecimientos, de los trabajos a que

debe destinarse a los penados y de la policía que en ellos debe observarse. A ellos remito a los que quieran instruirse por extenso de las razones que hay para que tengan cierta organización, y de los resultados que se han observado principalmente en los Estados Unidos. En una obra destinada a dar las nociones generales de administración que pueden servir de base a un alumno de colegio para estudios mas largos y meditados, no sería propio que yo transcribiese las observaciones de aquellos distinguidos jurisconsultos (pues debo confesar que yo no me atrevería a variarlas ni a comentarlas).

Suponiendo, pues, que los establecimientos de castigo se hayan fundado y organizado conforme a las ideas de los mejores y más experimentados jurisconsultos, sólo hablaré de la acción constante que toca al secretario del interior sobre ellos. Este funcionario es el especialmente encargado de hacer que los reglamentos orgánicos de aquellos lugares de penitencia, en que se van a expiar las ofensas cometidas contra la sociedad, y a dar a esta una lección provechosa, debe informarse constantemente del estado en que se encuentran, del modo como cumplen con sus deberes los administradores inmediatos de ellos, de los delincuentes que hayan manifestado mejora en su moral, de la salubridad de las prisiones y de las observaciones que hayan hecho los que se hallan en inmediato contacto con los penados sobre los resultados del sistema que se haya puesto en ejercicio. No sólo debe valerse el secretario del respectivo agente de la administración general, para ejercer esta parte de su acción administrativa, sino también de la autoridad municipal de la localidad en que existan los establecimientos. Esta autoridad, que puede observar más de cerca la casa de penitencia, y que más interesada se halla en que sea una escuela de moral y no un semillero de donde el vicio salga a corromper la población, es la más apropiada para visitarla y para constituirse en censora de los empleados que la manejen. El secretario deberá excitarla constantemente a que vigile en que los penados sean obligados a consagrarse al trabajo que se les haya destinado, y en que por medio de los ministros de la religión se les

inspiren ideas de mejora, y las esperanzas de volver a pertenecer con provecho a la sociedad que ofendieron con sus extravíos.

Un secretario del interior ilustrado, vigilante y activo puede, con su intervención oportuna en estos establecimientos, causar grandes bienes a la sociedad; pero debe adoptar los medios que más eficazmente puedan favorecerlo en su empresa. El más seguro, el que ofrece siempre resultados ciertos es el de valerse de personas que sabiendo la misión que van a llenar se esmeren en cumplirla. El comitre cruel y brutal de una galera aplicará el látigo con más fuerza y arrostrará la insolencia de un forajido con la misma ferocidad que aquel manifieste; pero no es el hombre a propósito para mejorar el corazón e ilustrar el entendimiento. Esto sólo puede hacerlo el hombre experimentado, que conoce el origen de las flaquezas humanas, y que puede poner en acción para producir el bien los mismos sentimientos e intereses que, mal seguidos, produjeron un extravío irracional. Por consiguiente, para que la administración pueda lisonjearse de lograr su objeto en los establecimientos de castigo, es necesario que se valga de empleados que conozcan lo que tienen entre manos, y que por lo mismo se interesen en ejecutar sus órdenes. Pero mientras se siga la práctica detestable de encargar la custodia de los penados y su dirección y manejo, a hombres que, por el desarreglo de sus costumbres, y por una conducta perversa, merezcan tal vez la misma suerte de aquellos de quienes están encargados, los establecimientos de castigo serán un teatro de escenas inmorales, unos lugares de perversión, que den mayor escándalo que los delitos de los que habitan en esas odiosas moradas. Sufrirán, es verdad, los delincuentes; pero su inútil pena no hará otra cosa que confirmar su corazón corrompido en los sentimientos del crimen, y prepararlo para, cuando termine su condena, lanzarse sobre la sociedad como un forajido hambriento de nuevos delitos. Poco observador se necesita ser para conocer que tal debe ser el resultado de un sistema semejante; y las cárceles y presidios de España y de las naciones que fueron sus colonias, nos presentan, por desgracia, demasiados ejemplos de esta triste verdad.

Es pues preciso que la inspección de los establecimientos de castigo esté encargada a hombres de otra clase, a personas que, reuniendo un alma firme a un corazón benéfico, y a una moral severa, puedan soportar el espectáculo del sufrimiento y presentarlo al delincuente como un

motivo de mejorarse. Esto se conseguirá dejando la mal entendida economía que impide el que se encuentren tales empleados, por falta de un sueldo que compense la pena de adoptar aquel oficio. En nada pude hacerse con más provecho un gasto considerable, que en proporcionar la buena administración de estos establecimientos.

La acción administrativa del secretario del interior sobre ellos varía según su naturaleza. No puede ser la misma sobre una casa de penitencia y trabajo, que sobre una colonia de deportados. El fin indica los medios; y como en las primera se trata de corregir hombres para que vuelvan a vivir en la misma sociedad que los tiene recluidos, se adoptará con ellos un método diferente del que puede preparar en un tierra distante a los seres transportados allá a que la cultiven y mejoren y formen entre sí un pueblo que pueda nivelarse en alguna época a los de los individuos virtuosos.

**7. Quinto. FORMACION Y PERFECCION DE LA CARTA Y LA ESTADISTICA.** Hablando de los medios pasivos para facilitar la administración pública, manifesté la importancia de la carta y de la estadística. Este negocio ha corrido en muchas partes por el despacho de la guerra, porque la escuela militar ha suministrado los individuos a quienes se ha dado la comisión de levantar la carta y de formar la estadística, y porque los gobiernos se han procurado estos datos más bien para poder preparar con ellos sus expediciones guerreras y sus sistemas de defensa, que con el fin de promover y efectuar mejoras internas, de que en la vida civil pueda aprovecharse una nación. Justo es que para aquellos fines se tengan presentes esos datos, y que la clase militar intervenga en suministrarlos y mejorarllos, para que la práctica de los conocimientos científicos nos de buenos ingenieros, en los casos en que hayamos de ponernos en armas para defendernos, o para buscar reparación de una ofensa inmerecida. Pero, como el estado de paz es el que, por los beneficios de la civilización, se considera hoy como permanente, y las mejoras internas que contribuyen a perfeccionar nuestra condición civil son las que más inmediatamente nos afectan e influyen en el bienestar social, la autoridad que tiene intervención en estos negocios civiles debe correr también con un asunto que tiene tal relación con ellos. A reserva, pues, de transmitir al despacho de la guerra los conocimientos que pueda necesitar para cumplir las funciones que se le encarguen, el

secretario del interior debe tener la superintendencia en la formación de la carta y la estadística, y en que se hagan en ella las variaciones que el país presente por sus progresos o decadencia.

Al secretario del interior toca, por tanto, facilitar a los ingenieros geógrafos el desempeño de su comisión, previendo a las autoridades que los auxilien, que les comuniquen las tradiciones o noticias que tengan de las producciones del país, del comercio que con ellas se haya hecho en tiempos pasados, de los minerales, del carácter de los habitantes, etc..

Formada una vez la carta y la estadística general, el secretario del interior puede valerse de la autoridad municipal para adquirir noticias sobre las variaciones que deban hacerse. Ella le indicará qué nuevas poblaciones se han formado y qué posición ocupan en el territorio; le remitirá estados en que consten los nacimientos, los matrimonios, las defunciones; el aumento o disminución de las crías; el mayor o menor producto de las cosechas; el rendimiento de las minas; las nuevas que se hayan descubierto y elaboran, y todo aquello que pueda contribuir a saber anualmente las variaciones que haya habido en el estado de la nación. Digo que debe valerse de la autoridad municipal; porque como tan interesada se halla esta en obtener aquellos datos en su respectiva sección del territorio como el gobierno general en toda ella, es quien se halla en aptitud de suministrárselos.

El secretario debe comunicar no sólo al despacho de la guerra sino también a los demás de la administración algunos de los datos estadísticos que vayan a su despacho. Ellos son necesarios muchas veces en el departamento de negocios extranjeros; pero en el de hacienda son de una importancia vital; porque sin ellos no puede conocerse la riqueza del país para saber las contribuciones que puede soportar; para calcular si las establecidas rinden el producto debido en las diferentes provincias, o si un rendimiento exiguo en una provincia rica da motivos de sospechar mal manejo en los recaudadores, o mal sistema para percibirlas.

La carta y las noticias geográficas anexas a ella son importantes en el ministerio de marina por la parte hidrográfica; y por consiguiente al formarla debe exigirse su cooperación, y deben transmitírselle después los datos que se hayan obtenido. De esta manera quedan reunidos en el

centro de acción de la autoridad ejecutiva y sirven al mismo tiempo a las otras oficinas del despacho.

He hablado rápidamente de algunos de los grandes objetos tocantes al departamento del interior; y lo que he dicho acerca de ellos puede dar una idea del modo como puede obrar la administración sobre todos los que comprende este ramo. De su competencia son todos los negocios e intereses sociales que se refieran a la condición y relaciones puramente civiles de los asociados, y que tengan de alguna manera el carácter de públicos. Están bajo sus inspección las oficinas de registro en que constan los nacimientos, matrimonios, defunciones, los contratos, los testamentos, los límites de las propiedades raíces, las sentencias de los tribunales, y la fecha en que las leyes nacionales y ordenanzas municipales fueron publicadas: los archivos públicos, en donde se conserven los procesos, los protocolos de los contratos y testamentos: todo lo relativo a la ejecución de la justicia, tanto en lo civil como en lo criminal, y otros objetos que iremos tocando al hablar de la administración parcial o seccional.

Por la rápida hojeada que acabo de echar sobre los asuntos de que tiene que ocuparse la administración en el ramo del interior, se conoce fácilmente el gran cuidado que debe poner el jefe del Estado en la elección de la persona a quien encargue su despacho y de los subalternos que emplee para que le ayuden. También se percibe el interés que hay en no recargar a un funcionario tan importante de más obligaciones que las que él deba desempeñar para que haya una buena administración general, dejando a otros lo que, además de embarazar e impedir tal vez ocupaciones más importantes, no puede ser bien manejado por la autoridad nacional<sup>9</sup>.

9. En la Nueva Granada, la administración general se halla en la imposibilidad de contribuir a los adelantos del país, porque la manía de administrar y gobernar demasiado, y de centralizar lo que no puede ser centralizado, ha hecho que la constitución y las leyes agobien a los gobernantes con un inmenso recargo de ocupaciones, que no pueden ser atendidas ni soportadas por la más brillante capacidad y la constitución más robusta. El secretario del interior, principalmente, no sólo tiene a su cargo los negocios generales de este departamento, sino que pesan sobre él todos los que corresponden a la

## CAPITULO VI

### Del secretario de hacienda y de los negocios de su departamento

*1. Reflexiones sobre las rentas en general. 2. Recaudación de las contribuciones. 3. Distribución. 4. Administración de las propiedades y bienes nacionales. 5. Crédito nacional. 6. Contabilidad.*

1. Si yo quisiera sacar los principios teóricos de la ciencia de las disposiciones financieras que rigen en mi patria, bien poco útil pudiera decir en este capítulo, que contribuyese a dar idea de un buen sistema administrativo. Basta considerar que nuestros rentistas se formaron en la escuela española COLONIAL, que no sólo no era propia para aprender, sino que pervirtiendo las mejores capacidades las imposibilitaba para que bajo buenos maestros se prestasen siquiera a recibir lecciones. Sabida es la lucha que el gobierno ha tenido que sostener con los rutinarios oficinistas del antiguo virreinato para empezar a introducir un nuevo método de recaudar e invertir las contribuciones, y para hacer algunas reformas en la contabilidad, que si no son muy dignas de notarse, por lo menos nos han puesto en camino para

administración municipal, aún aquellos que siendo privativamente peculiares a una localidad sin relación con las otras, apenas debieran ponerse en noticia suya para su conocimiento. Por esta razón, no sólo carecemos de las ventajas del régimen municipal, sino que aún son mal desempeñadas las funciones del régimen nacional. El pueblo clama, sin embargo, por una reforma y no hay duda que el cuerpo legislativo se rendirá a sus vehementes deseos.

salir algún día del laberinto en que nos dejó perdidos el gobierno español.

"Sacar de la nación recursos suficientes para sus gastos, manejarlos con el menor desfalco posible, e invertirlos con economía", es un problema que se enuncia en muy pocas palabras; pero cuya resolución ha empleado algunos volúmenes, y empleará todavía muchas plumas de hombres eminentes<sup>10</sup>.

El comprende el conocimiento de las contribuciones que son menos malas o gravosas, y que menos puedan por lo mismo desalentar a la clase productora de la sociedad. Pero esta parte de la ciencia económica no es la que nos corresponde examinar. Lo del resorte de la ciencia administrativa son las leyes adjetivas, que establecen el modo como las autoridades puedan desempeñar las funciones de recaudar, conservar e invertir el producto de los impuestos. Recomendando, pues, el estudio de la economía política, entraré a examinar cual es la intervención que la administración suprema tiene, por medio del secretario de hacienda, en los intereses destinados a cubrir los gastos nacionales.

La acción de las autoridades en el ramo de hacienda se ejerce sobre estas diferentes clases de negocios: la recaudación de las contribuciones; la distribución de ellas; la administración de las propiedades y bienes nacionales; el crédito; la contabilidad.

2. Primero. RECAUDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES. Desde que ha llegado a conocerse que el interés individual o la utilidad, como quiera llamársela, es el que conduce al hombre en sus acciones, y que cuanta mayor utilidad reporte de sus procedimientos, mayor estímulo tiene para ejecutarlos, también ha venido a ser un principio que esta utilidad o interés debe consultarse en la creación de los empleos públicos, en la designación de sus funciones, en la recompensa con que

10. Adam Smith. David Ricardo, Say, Tracy, Ganilh, Florez Estrada, Canga Arguelles, y Bentham, han escrito sobre la economía política. Pero no es lo útil leer muchos libros, como ha observado uno de los autores citados, sino meditar las doctrinas de los mejores. En mi concepto, un joven estudiante los que debe elegir y meditar son a Say, Tracy y Bentham: los financieros de las repúblicas hispano-americanas harán muy bien en consultar a Canga Arguelles.

se premien los servicios, y en la manera como haya de percibirse esta recompensa. El legislador habrá, pues, establecido que la recompensa sea en proporción del rendimiento de la contribución; porque así tendrá el empleado un interés en razón directa de la utilidad, el cual avivará su celo, e impedirá la desmoralización que es consiguiente en los ciudadanos, cuando por el descuido de los recaudadores se adquiere el hábito de no pagar lo que legítimamente se debe, para sostener esta sociedad que nos presta protección y nos facilita todos los medios de medrar. Desde que se haya adoptado este sistema de asignaciones eventuales, de que hablaré en otra parte, en todos los casos en que sea posible, ya la administración se ha ahorrado mucho trabajo, porque el interés individual del empleado suple en gran parte por su vigilancia.

Pero no se deduce de aquí que enteramente hayamos de confiar la benéfico influjo de este sistema todo el cuidado en la recaudación de las rentas. Nunca está de más cuanto pueda contribuir a un fin laudable: y la vigilancia de la autoridad suprema y sus consiguientes operaciones tienden a ello.

El secretario de hacienda, que es el brazo que ejecuta estas operaciones, interviene en la recaudación de las rentas, haciendo visitar por los agentes de la administración en las secciones territoriales, de tiempo en tiempo, las oficinas de recaudación, para que se cercioren si ha habido omisiones en la percepción de los impuestos; cuidando de que las sumas recaudadas se remitan oportunamente a las oficinas en que deben custodiarse; resolviendo las dudas que ocurrán a los recaudadores en la inteligencia de las leyes que determinen sus funciones, o que hablen de los impuestos que ellos deben cobrar; requiriendo a la autoridad judicial para que coopere con la administrativa a hacer efectivos los cobros; valiéndose del ministerio público para que lleve la voz del erario junto con el respectivo recaudador en los litigios que se promuevan para hacer efectivo un impuesto; haciendo que se publique noticia de las operaciones de los recaudadores y de las sumas que han hecho efectivas, y cerciorándose de que rinden sus cuentas en los períodos señalados.

En este departamento es donde más importa que haya actividad en el movimiento administrativo, y que el jefe sea severo y rígido, porque sus agentes son los que más pueden verse tentados a abusar. Por consiguiente, en el despacho de hacienda debe haber empleados dedi-

cados particularmente a examinar las noticias y estados que se remitan de las secciones, y en vista del resultado de este examen, dar orden para la corrección de los abusos, para enmendar las omisiones, y para promover el castigo de los culpables en los casos necesarios. Estas operaciones de vigilancia eficaz, unidas a un buen sistema de contabilidad, serán bastantes para promover la buena recaudación y evitar las omisiones y abusos.

Por supuesto que no puede el secretario de hacienda ejercer dicha vigilancia sobre todos los agentes inferiores de recaudación; pero la que ejerce sobre aquellas oficinas en que están concentradas las operaciones de las establecidas en varios distritos tiene el efecto de transmitirse a los agentes inferiores, y siempre son vigilados, aunque indirectamente, por la administración suprema.

Esta vigilancia será tanto más eficaz, si las leyes administrativas adoptan el partido de hacer a la autoridad municipal auxiliar de la administración general, dándole la facultad de inspeccionar y de denunciar los abusos y omisiones que cometan los recaudadores. Estos, vigilados entonces por tanto censores, tienen todos los frenos para abstenerse del mal, y muchos estímulos para proceder bien. El secretario debe, pues, de vez en cuando, pedir informes a dicha autoridad sobre la conducta de los agentes, y también sobre los resultados que haya tenido el sistema de recaudación adoptado.

La acción del secretario de hacienda en la recaudación se modifica según las diferentes especies de contribuciones que sea necesario imponer para el servicio público. Si las contribuciones nacionales no gravaran más que un objeto, seguramente la acción administrativa no necesitaría de ningún intermedio para transmitirse, porque sería fácil que en el despacho de hacienda se reuniesen todos los datos, aun los más minuciosos, que pusiesen al secretario en aptitud de obrar respecto de todos los empleados que se ocuparán en la recaudación. Pero no sucede así siempre, por desgracia, y es preciso que haya diferentes clases de impuestos, y que nos acomodemos a esta diversidad para facilitar la acción administrativa.

He aquí por qué serán necesarias ciertas oficinas en que se concentren todas las noticias y datos relativos a un impuesto, y que estando en contacto con el ministerio de hacienda lo pongan en aptitud de dar

providencias acertadas y oportunas. Los jefes de estas oficinas, como ya veremos, deberán tener una asignación eventual proporcionada al producto que de la respectiva renta, para darles interés en ser auxiliares eficaces del ministerio de hacienda.

**3. Segundo. DISTRIBUCION DEL PRODUCTO DE LAS CONTRIBUCIONES.** En donde quiera que hay un gobierno verdaderamente nacional, el cuerpo legislativo designa anualmente la inversión que debe darse a las rentas del Estado, en vista de los presupuestos que le pase el ministerio de hacienda. El jefe de este ministerio es el encargado de hacer llevar a efecto esta inversión, librando contra las oficinas en que se mantienen los caudales públicos con cuenta y razón las cantidades que deban pagarse en cada sección territorial. El secretario libra contra estas oficinas, no sólo los gastos que sean privativos del ramo de hacienda, sino también los de los otros departamentos de la administración, que calificados como legales y necesarios en el respectivo ministerio, se hayan puesto en su noticia, con los detalles y explicación que sean indispensables para que los agentes inferiores se hallen en aptitud de ejecutar las órdenes que reciban.

El procedimiento adoptado entre nosotros por el despacho de hacienda es bastante embarazoso y dispendioso de tiempo, y por lo mismo no puede servirnos enteramente de modelo. Pero como él depende en gran parte del método que se ha adoptado para redactar la ley que determina los gastos que deben hacerse, es preciso que nos remontemos a la fuente del mal, para que el remedio que allí se ponga trascienda también a la ejecución.

Los gastos que deben hacerse, o son permanentes, como los sueldos de ciertos empleados fijos necesarios para la administración de los negocios públicos, o son transitorios exigidos solamente por alguna circunstancia pasajera. Respecto de las primeras basta una disposición general para que se cubran las que están mencionadas en las leyes en que se ha hecho la creación de los empleos y se ha fijado su asignación; haciendo en ellas aquellas excepciones que alguna circunstancia pueda indicar como necesarias. De los segundos sí hay necesidad de hacer expresa mención de cada uno.

Formada la ley de gastos con arreglo a estas indicaciones, ya se simplifica el trabajo del ministerio de hacienda, que no tiene que hacer

otra cosa que determinar, acerca de los gastos fijos, qué parte de la ley toca cumplir a cada uno de los empleados de manejo en la hacienda, y cuáles de los eventuales corresponden a cada sección del territorio a donde se extiendan las funciones de los empleados.

Para que haya seguridad de una buena distribución, el ministerio de hacienda tiene que ejecutar dos operaciones: la primera se reduce a librar contra la oficina central en que se reunen los datos de la recaudación y distribución de los caudales de la nación y que exclusivamente entiende en el manejo de ellos (la tesorería general) los gastos que han de hacerse por las oficinas de su dependencia, para que allí se anoten y se manden hacer: la segunda es una operación de policía, y se reduce a avisar al agente general de la administración en la respectiva provincia (el gobernador), los gastos que se han librado contra la tesorería general. Este aviso sirve para que el gobernador sepa cuánto puede gastar la oficina provincial de hacienda (la tesorería) por orden de la general, y pueda cerciorarse de las visitas que haga a aquella oficina si se ha procedido conforme a las leyes y a las órdenes de la administración suprema. Esta precaución y de las que hablaré cuando tratemos la contabilidad, puede asegurar a la administración y al Estado de que se harán bien los gastos<sup>11</sup>.

11. Las operaciones del secretario de hacienda se facilitarían en extremo si para todos estos casos usase de libramientos gravados por el modelo de los que usan las grandes casas de comercio. Estos libramientos mandados por duplicado o triplicado a la tesorería general le servirían para comprobar sus cuentas, unos, y otros para conservar en su archivo formando libros de las distintas series en que se clasificasen. La tesorería general podría proceder del mismo modo con las provinciales. Adoptado este procedimiento también se seguiría otro, el de enviar oficios de aviso, para decir el motivo de haber librado alguna cantidad. Estos oficios, que la secretaría de hacienda pasaría a la tesorería general, a la corte de cuentas y al respectivo gobernador, podrían ser impresos o gravados en parte, y estarían reducidos a muy pocas palabras. Por ejemplo, "Bajo el número (aquí la cifra) he librado hoy contra la tesorería general la cantidad de (aquí el número) que ha de invertirse en (aquí el objeto de inversión) por disposición de (aquí la ley o mención de la facultad con que se procede a decretar el gasto)". Estos mismos modelos pueden servir para conservar en las oficinas las correspondientes copias.

Pero no siempre en una orden general podrán detallarse todos los que se deban hacer; porque es imposible prever todas las circunstancias que ocurrán en el curso de un año. Respecto de estos eventos es, pues, preciso hacer alteraciones en el orden regular que se haya establecido para los casos comunes, y dejar facultades a la autoridad que crea necesario el gasto para hacerlo, aunque no haya precedido el libramiento correspondiente. En tal caso, en el ministerio de hacienda deben examinarse los comprobantes de la necesidad del gasto, y comunicarse su aprobación o improbación tanto a la tesorería general, como al agente que reside en la provincia (el gobernador) para que, en el primer caso, se tenga como un libramiento del gasto, y en el segundo se proceda al reintegro.

Además de esto y de la publicidad que debe darse por la imprenta a las operaciones de las oficinas de pago, el secretario debe exigir de tiempo en tiempo relaciones circunstanciadas de los gastos que se hayan hecho, para hacer sentir a los empleados la vigilancia que ejerce, y de esta manera impedir su descuido, abandono o malversación.

4. Tercero. ADMINISTRACION DE LAS PROPIEDADES Y BIENES NACIONALES. Los gobiernos deben guardarse cuanto sea posible de mezclarse en negociar con las propiedades, o bienes nacionales, como lo haría un particular con los suyos propios. El gobierno es siempre mal negociante, porque tiene que valerse de agentes a quienes no estimula el interés individual, y que por lo mismo siempre manejan mal las propiedades que pertenecen al público.

En los siglos del feudalismo pertenecían a la corona ciertas tierras y otras propiedades, de las cuales tenía el monarca que hacer los gastos públicos, con excepción de los casos de guerra, en que cada señor feudal debía equipar y mantener a su costa cierto número de tropas. Este sistema, que provocaba constantemente al gobierno a convertir en traidores a los súbditos más ricos, para incorporar sus bienes al dominio de la corona por derecho de reversión, no sólo producía este inconveniente gravísimo; también era funesto a la riqueza pública, porque el manejo de las propiedades de la corona recaía en hombres que convertían la dilapidación en oficio, y se dedicaban a destruir más bien que ha cultivar; y porque secuestrando del dominio privado las heredades que más

pingües pudieran ser, alejaba de ellas al hombre industrioso, que pudiera hacerlas producir.

Inútil sería reproducir ahora los razonamientos con que los economistas han impugnado esta funesta política, y por eso me contento con indicarlos, porque esto basta para dar a conocer los motivos que deben retraer a todo gobierno de meterse a negociante. Sin embargo, la nación tendrá propiedades, ya consistan éstas en las tierras no apropiadas a particulares, y que le corresponden por el dominio eminente que tiene en el territorio; ya en las fincas que haya tomado en pago de los deudores a las rentas; ya en efectos del producto natural del territorio o manufacturas nacionales y extranjeras: y teniendo estas propiedades, es necesario que la administración intervenga en su manejo, para darles pronta y útil salida, haciéndolas pasar al dominio de los particulares, o interesando a éstos en adelanto.

Respecto de las tierras baldías, la administración debe adoptar un sistema que las haga productivas a las rentas nacionales. Para ello debe ante todo dar a conocer sus extensión, calidad y producciones, cuyos conocimientos transmitirá la secretaría del interior, sacándolos de los datos estadísticos que debe haberse proporcionado en su despacho, de la manera que ya hemos dicho en otro capítulo. Esto atraerá compradores y excitará deseos de colonizarlas.

La administración no debe adoptar un sistema mezquino, que mantenga eriales los terrenos que puedan cultivarse. Si el deseo de un lucro inasequible hubiera de dominarla, por mucho tiempo se quedaría sin dar salida a una propiedad que, bien manejada, le daría en alguna época cuantiosos rendimientos. Así es, que las primeras ventas que se hagan de terrenos baldíos, en aquellas comarcas a donde todavía no ha alcanzado la industria agrícola y comercial, deben realizarse por precios moderados: y aun no irá extraviado el gobierno que las regale a los que quieran colonizarlas. Las propiedades no tienen valor precisamente por la extensión que abracen, ni por los productos que sean capaces de dar: se necesita que cerca de ellas se formen intereses que las hagan útiles. Estos intereses no vienen sino con la población, y no hay duda que el precio moderado de las tierras, o la donación gratuita de ellas es un medio de atraerla. En época posterior esta generosidad es pagada con usura, porque los baldíos que quedan sin apropiar adquieren un valor

inmenso, y la nación por consiguiente puede ganar más. Bastaría esto para que se adoptase aquel sistema; pero si consideramos que el aumento de la población y el cultivo de nuevos terrenos proporcionan mayor rendimiento en las contribuciones, queda fuera de toda duda su excelencia.

He entrado en estas reflexiones, porque para el manejo y modo de disponer de esta especie de propiedades deben dejarse a la administración ciertas facultades discretionales, para que aprovechándose de las circunstancias pueda realizar las tierras con la mayor ventaja posible; y al obrar será útil que tenga presente lo mismo que ha influido en el ánimo de los legisladores para autorizarla.

Si la administración usa con prudencia de estas facultades, y el secretario de hacienda pone todo su esmero en sacar de los baldíos las posibles ventajas, es incalculable la utilidad que puede resultar a la nación. Los Estados Unidos nos ofrecen un ejemplo que debe hacer en todos los pueblos una impresión grande. La buena administración de los baldíos, no sólo ha proporcionado un aumento de población a aquella dichosa tierra, sino que ha engrosado su tesoro, y ha contribuido al pago de su deuda. El jefe del departamento de hacienda debe, pues, ver con muy particular esmero este importante negocio, e informarse con frecuencia por medio de los gobernadores o prefectos de los baldíos que pudieran colonizarse con más ventaja, para darlos a conocer y ofrecerlos en venta o en pago de deudas.

Y para que nada deje da hacerse, a fin de que esta propiedad nacional venga a ser productiva, y que para ello tenga la administración general auxiliares poderosos, deberá interesarse en los baldíos a la autoridad municipal, dando una parte de lo que produzca a las rentas municipales. De esta manera la administración general contará con quien le de avisos oportunos sobre las providencias que convendrá tomar; porque estos celadores vigilantes no dejarán de promover aquello de que habría de resultar inmediato provecho a sus respectivas localidades.

Los baldíos, después que son conocidos por su extensión, posición y aptitud para dar ciertas producciones no exigen otros cuidados de parte de la autoridad de los de que acabamos de hablar. Pero no sucede así con otras propiedades nacionales, como las fincas que adquiera el Estado para cubrirse de lo que se deba a sus rentas, como edificios,

haciendas, bienes muebles y semovientes. Respecto de esta especie de propiedades el partido que debe tomar la administración es procurar venderlos con la mayor prontitud posible, y entre tanto arrendarlos a algún particular, porque manejadas por los empleados públicos diariamente irán perdiendo de su valor. La administración suprema debe, pues, cuidar de que se adopte siempre aquel partido.

Algunos piensan que tal vez sería prudente conservar propiedades nacionales de esta especie administradas por los empleados públicos, para que en circunstancias extraordinarias y de apuros tuviese el gobierno que echar mano para sus gastos. Este es un error perjudicial, en que han incurrido los que no consideran que las verdaderas rentas de la nación son las que pueden sacarse de las propiedades de sus habitantes, y que cuanto más se haga porque la riqueza de los particulares progrese, tanto mayor es la probabilidad que un gobierno tiene de encontrar recursos cuando lo necesite.

No menciono las minas de metales preciosos entre los objetos susceptibles de la acción administrativa de la autoridad suprema, porque creo que ningún gobierno cometerá el disparate que cometió el gobierno español de querer elaborar algunas por sí, y antes piense que son de aquellas cosas que deben dejarse al dominio privado, y constituir la propiedad particular del que las descubra. Respecto de otras minas, como por ejemplo las de sal, será conveniente que se reserven al dominio nacional directo, si las exigencias públicas demandaren el que se estanke su producción. En tal caso el método administrativo más seguro y económico será el de contratar la producción con particulares, y hacer la venta de los productos por medio de los empleados públicos.

Este sistema, que tantas ventajas ha producido en la Nueva Granada en la renta de salinas podría adoptarse con igual utilidad en otras rentas que estuviesen basadas sobre el monopolio que haga el gobierno de algún género<sup>12</sup>.

12. No soy yo partidario de los monopolios, y mucho menos de los que haga el gobierno, ya porque siempre son opresivos, en razón de que el género estancado se vende a un precio que excede mucho a sus gastos de producción; ya porque cayendo ésta en manos de los empleados públicos, no es la mejor aunque sean

En tal caso, la acción de la administración suprema está reducida a promover que se cumplan los contratos que hayan hecho para la producción del género, y a cerciorarse de que se ha vendido la producción que se reciba.

La fábrica en que se acuña la moneda debe ser también una propiedad nacional administrada inmediatamente bajo la inspección de la autoridad suprema; porque siendo la moneda el intermedio de los cambios y la mercancía más necesaria para todas las operaciones comerciales, es preciso que esté garantizada por la autoridad respetable de un gobierno para que se ofrezca y se reciba sin desconfianza. Pero no es preciso, para que haya esta garantía, que todos los que intervienen en la acuñación de la moneda sean empleados públicos, ni son éstos los que mejor pueden ejecutar aquellas operaciones. La nación tendrá bastantes garantías, cuando pueda estar segura de que la moneda tendrá la ley y peso que exprese su inscripción; y de aquí se deduce que los que ensayan los metales y los que gradúan el peso deben ser empleados nacionales, igualmente que un director científico que vigile en todo inmediatamente y lleve la cuenta de la entrada y salida. Pero lo demás debe contratarse con individuos particulares, para obtener así una producción más pronta y mejor, porque los particulares siempre tienen más tino para escoger los operarios de quienes deben servirse. Obrando de esta manera, la intervención del secretario de hacienda se limitaría a informarse si se cumplían los contratos, a hacer rectificar de tiempo en tiempo por profesores particulares de su confianza las operaciones de los ensayadores, y a exigir frecuentes noticias y estados de los ingresos y egresos del establecimiento.

5. Cuarta. CREDITO NACIONAL. A un Estado le interesa tener crédito, no sólo por la facilidad que hallará para encontrar quien le preste su dinero en las circunstancias apuradas en que las contribuciones ordinarias no basten para los gastos públicos, sino también para man-

auxiliados por la industria de los particulares. Pero en muchas ocasiones como entre nosotros será necesario mantener algunos monopolios, por la imposibilidad de sustituir una renta a otra de repente; y en tal caso es menester hacer de manera que sean lo menos perjudiciales que sea posible.

tener vivo en los mercados el valor de los documentos que hagan constar sus deudas pasivas. El crédito de una nación lo constituyen, pues, la facilidad para encontrar prestamistas y la confianza que se tenga en que cumplirá sus compromisos pecuniarios. Las operaciones de la administración en esta materia deben tender, por consiguiente, a inspirar esta confianza; porque sin ella en vano se pensará nunca en sostener el crédito.

El que ha de ejecutar la ley tiene naturalmente la facultad de manifestar cómo la entiende, y los que obran bajo su dependencia tienen el deber de consultarle, siempre que se les ocurran dudas sobre el modo como deben proceder. Al usar de aquella facultad, debe siempre el superior ser muy circunspecto, y acomodarse a la inteligencia que generalmente den a la ley las gentes ilustradas. Esto basta en lo general; pero cuando se trata especialmente del crédito es necesario algo más: inclinarse siempre en la interpretación a favor los acreedores, y en caso de duda fundada fallar en contra de la nación.

Este es un principio apoyado en los más sólidos razonamientos, y adoptado por todos los escritores de legislación. El riesgo que puede haber en esto es que la nación sea gravada; pero como en tal caso, el mal se repartiría en un número infinito de personas, la carga para cada uno sería imperceptible; cuando de adoptar el contrario partido, siendo pocos los afectados, la porción de perjuicio sería inmensa, y por lo mismo insopportable. Más no sólo esta razón debe obrar en el ánimo de los que ejercen la autoridad administrativa. También es preciso tener presente, que más fácilmente encuentra prestamistas el que se manifiesta decidido en todos casos a favorecer a su acreedor, que aquel que, armándose con el poder de la autoridad, pretende tener siempre la justicia de su lado, y darles la ley los que lo auxilien con su dinero. Por consiguiente, la administración debe huir de ese espíritu de chicana, que domina a los gobiernos que desconocen los intereses nacionales, y que, por el provecho transitorio de retener una cantidad, exponen al Estado al mal permanente del descrédito.

Si la administración en sus resoluciones se ajusta a estas reglas de equidad, no hay duda que habrá hecho mucho en favor del crédito. Pero debe, además, el secretario de hacienda, que es el jefe de ella en este departamento, cuidar de que las sumas aplicadas para amortizar el

capital de las deudas flotantes, o para cubrir los intereses de las consolidadas, estén prontas y completas para darles su destino, en las épocas que de antemano se hayan fijado. Por tanto, deben evitarse esas tropelías, que tan frecuentes han sido en la repúblicas hispano-americanas, de tomar los fondos aplicados al crédito, con pretexto de necesidades que, muchas veces, más han nacido de la cabeza de los gobernantes, que de verdaderas exigencias públicas.

6. Quinto. CONTABILIDAD. Un buen sistema de contabilidad es una de las mejores garantías con que puede contarse para asegurar la exacta recaudación, distribución e inversión de los caudales públicos. El adoptado en el comercio es sin duda el que mejor puede producir estos resultados, y el que debe mandar adoptar la ley que arregle la hacienda nacional, si se quiere que la administración tenga medios de conocer con qué recursos cuenta para hacer frente a los gastos públicos, y quienes son los empleados que se manejan con pureza y los que se manchan con el peculado.

Adoptada por la ley la contabilidad comercial, toca al ministerio de hacienda obrar eficazmente para establecerla, nombrando para servir los destinos a personas que, conociendo los principios en que se fundan los reglamentos orgánicos, no se limiten a la imitación servil de los modelos, sino suplan lo que pueda faltarles, en los casos imprevistos. Si la administración adoptase el partido de no conferir ningún destino de hacienda, de aquellos en que debe llevarse cuenta y razón de los caudales públicos, sin un examen previo en que se acreditase que se conocía la teoría y la práctica de la contabilidad, se haría un estudio de ella, no sólo por los empleados subalternos de las oficinas, sino también por los aspirantes de fuera de ella: y entonces, además de contarse con empleados inteligentes, podrían también fundarse esperanzas de mejora y perfección en el sistema establecido. Pero mientras la administración sigue al rancio sistema del gobierno colonial, que en tan mal estado tenía las cosas en las que ahora son repúblicas independientes, en vano suspiramos por mejoras y por buen manejo de la hacienda nacional<sup>13</sup>.

13. En la Nueva Granada jamás la administración se ha auxiliado con las luces de un

El secretario de hacienda coopera muy eficazmente a que haya buena contabilidad, no sólo por la cuidadosa elección de las personas que intervengan en ella, sino también haciendo rectificar los errores en que

comerciante para expedir los reglamentos orgánicos de la contabilidad financiera. Ellos se han hecho en el despacho de hacienda entre el secretario y algunos antiguos oficinistas enseñados en la escuela española, entre quienes, exceptuando uno, no había los conocimientos que se requieren para desempeñar aquella tarea. Así es que la administración, que ha estado casi siempre en manos de militares y abogados, no ha salido del círculo que únicamente podía serle conocido: aquel a que se circunscribía el gobierno español. Nuestro plan orgánico ha hecho beneficios, por haber introducido algunos arreglos, pero por desgracia él adopta un sistema incoherente, cuyas partes, por lo mismo, no pueden estar en perfecta correspondencia. El método de llevar la cuenta en partida doble, tan fácil y tan apropiado para conocer en todos los momentos el estado de los fondos, solamente se ha adoptado en la tesorería general; y nada se hace por generalizarlo, cuando serían inmensas las ventajas de que se extendiese a todas las oficinas de hacienda. Pero, ¿cómo prometernos esto si los que tenían la intervención suprema en la cosa pública no sabían la partida doble, ni tenían idea de ella? Esta es una verdad dura; pero es verdad, sin que por esto sean vituperables los gobernantes, que perteneciendo a la generación educada en el régimen colonial, estuvieron privados de los medios de adquirir una instrucción, que sólo ha penetrado en este país ahora en los últimos tiempos de la época granadina, y que generalmente no solicitan las personas que han llegado a una edad madura en la cual los hombres no se toman ya la molestia de aprender y viven satisfechos de lo que saben. Uno de los motivos que influyen también en la mala contabilidad que existe en la Nueva Granada es el complicado método adoptado para la recaudación de algunas rentas. En las aduanas se ha establecido un sistema malísimo para el cobro de derechos: se cobran varios, con distintas denominaciones, y hay que llevar cuenta separada de cada uno de ellos. Jamás he podido penetrar el objeto que esto pueda tener. Todo lo que se cobra por la importancia debiera consolidarse en un sólo derecho, a reserva de quitar del monto de su producto total cada año, o cada medio año, un tanto por ciento para caminos, para lazaretos o para el crédito público. Esto facilitaría los ajustamientos que deben hacerse a los comerciantes, por el ahorro de tiempo; y quitaría también la idea que lleva consigo ese sistema de ir cercenándole poco a poco su ganancia al comerciante, como para hacerle creer que no se le quita mucho, por que se le quitan varias pequeñas porciones. En segundo lugar, el método de graduar los derechos sobre el valor y clase de las mercancías es tan embarazoso y ocasiona un desperdicio de tiempo tan considerable, que yo no sé cómo podrán las aduanas desempeñar sus deberes cuando se haya aumentado algún tanto nuestro comercio exterior.

éstas incurran, y avisando a la corte de cuentas de los libramientos que se hayan girado para hacer cualquier gasto público, a fin de que, en el examen de las cuentas, se tengan presentes para averiguar la legitimidad de las partidas que contengan.

Las indicaciones que contiene este capítulo pueden servir para calcular, por comparación, cuáles deberán ser los procedimientos del ministerio de hacienda en los demás negocios de su departamento, que siempre podrán adscribirse a alguna de las clases en que los hemos dividido. Ellas sirven también de base para la organización interna del ministerio de hacienda y distribución de los trabajos que han de desempeñar sus empleados.

Cuando el adelanto industrial y comercial haya traído consigo el establecimiento de bancos, el ministerio podrá aprovecharse de ellos para muchas operaciones, principalmente para las del crédito. Entre tanto el gobierno debiera esforzarse por aclimatar entre nosotros esos utilísimos establecimientos, que tan extraordinario impulso han dado al progreso de la población y de la riqueza en varios Estados.

## CAPITULO VII

### Del secretario de la guerra y de los negocios de su incumbencia

- 1. Consideraciones generales sobre la fuerza armada.*
- 2. Intervención del secretario en su formación. 3. En su organización. 4. En su dirección.*

1. La fuerza armada ha sido siempre vista con preferente atención por los gobiernos, bien sean nacionales, bien de excepción; porque los primeros han conocido su importancia para mantener la seguridad exterior e interior, y para los segundos era necesaria para conservar el poder usurpado, o extenderlo por medio de la conquista a los países que fuesen objeto de su ambición. Por distintos motivos, unos y otros se han esmerado en cultivar aquellos ramos de las ciencias que son apropiados para formar un buen militar, y en establecer una buena organización en los ejércitos. Los establecimientos en que se ha proporcionado la enseñanza a los hombres destinados a la guerra han producido muchos hombres eminentes, que han dado reglas seguras para lograr mantener un ejército obediente, de buena moral, sostenido con economía, y pronto en todos los momentos para ejecutar las operaciones que exige la defensa exterior o la tranquilidad interna.

No puedo yo mezclarme en reproducir estas reglas, ni en comentarlas; porque se requieren, para hallarse en aptitud de hacerlo, los estudios de un Carnot, y la práctica de un Berthier o de un Gouvier Saint-Cir; y ni uno ni otro existen en un individuo creado en una colonia española y que ha recibido instrucción exclusivamente para el foro. En este capítulo me limito, pues, a dar alguna idea del modo como obra la

administración respecto de la fuerza armada, bien permanente, bien ocasional.

Entiendo por fuerza armada permanente la colección de individuos armados, que se mantienen por el Estado organizados en diferentes cuerpos, con destino a ser empleados en cualquier momento para defender la nación de los ataques interiores y exteriores, y para custodiar las cosas públicas. Esta fuerza está siempre a disposición de la administración general en paz y en guerra, y todo lo relativo a ella está encargado al ministerio de la guerra.

La atención de este ministerio se contrae: 1º a la formación de la fuerza; 2º a su organización, conservación, equipo y armamento; 3º a su dirección y empleo. Estos son los objetos de atención preferente, y a los cuales quedan adscritos todos los demás.

2. Primero. FORMACION DE LA FUERZA ARMADA. Tres sistemas están en uso para formar los ejércitos: el reclutamiento, el enganche y la conscripción. El primero es opresivo e indigno de un país en que se respeten las garantías sociales especialmente la igualdad; el segundo puede no llenar su objeto en los tiempos de peligro, y además ser muy dispendioso de dinero. La conscripción es el medio más conforme a la igualdad, que las leyes deben proteger en todos los ciudadanos, porque ella hace pesar esta carga de la misma manera sobre todos, bien se hallen en la condición desgraciada de la miseria, bien en la ventajosa y brillante de la opulencia. Suponiendo, pues, que la conscripción será el método que se adopte para la formación del ejército, dejando al conscripto la facultad de poner una persona que sirva por él; veamos cuál es la intervención de la administración general en este negocio por el ministerio de la guerra.

El jefe de este ministerio interviene en la conscripción ya para advertir a los agentes de la administración general cuando ella ha de verificarce, ya para hacer que se exija a su tiempo la intervención de la autoridad municipal para presenciar la operación del sorteo, a fin de que haya seguridad de que él se verifica entre las personas que tengan las aptitudes legales y físicas para el servicio de las armas.

Como el deseo de eximirse de la penosa obligación del soldado estimulará naturalmente a las personas entre quienes ha de hacerse la conscripción a tomar medidas para evitar que les toque la suerte de ir

al ejército, el secretario de guerra debe tener la mayor vigilancia para evitar todo fraude y las connivencias culpables que pudiera haber de parte de la autoridad pública. La mejor medida que puede adoptar para ello es, sin duda, la publicidad y la presencia de la autoridad municipal en el acto de escribir y poner en la urna y sacar las boletas en que se hallan los nombres de aquellos ciudadanos de entre quienes han de tomarse los conscriptos.

Si es justo que los que más en aptitud se hayan de servir en la fuerza armada deben cargar con este deber aunque sea penoso, y que él grave de la manera más igual que sea posible a todos los ciudadanos, no lo es menos que el ciudadano que, con su industria o la de sus antepasados, ha adquirido medios para comprar su exención y poner otro en su lugar, goce de este beneficio. El secretario de guerra debe también, por lo mismo, cuidar de que a ningún ciudadano, que pueda así rescatarse de la obligación de ser soldado, se le oblique a ello, y que, si la suerte le ha designado este destino, pueda él valerse de otro para que lo desempeñe.

Mas como esta concesión no puede hacerse sino para obtener un equivalente de lo que se pierde, el secretario debe velar en que no se pongan sustitutos inútiles, que lejos de servir en el ejército nacional sólo serían una carga pesada para el Estado.

Hasta ahora se ha tratado entre nosotros al hombre, que se destina a ser soldado, de la misma manera que al criminal a quien se conduce a los trabajos forzados; confundiendo de esta manera al ciudadano virtuoso con el que ha merecido el rigor justiciero de las leyes. Este proceder y los que siguen, hasta que ya se reputa al ciudadano como un soldado veterano, tienden a envilecer y degradar al que se pretende que sea un día el defensor de la libertad, de la igualdad, de todos los derechos que deben concederse a un hombre para que sea digno miembro de una nación. La administración debe, pues, procurar evitar ese tratamiento respecto de los conscriptos, tratamiento que, como las leyes jamás han de autorizarlo, es abusivo y criminal. Respecto de los conscriptos aun losaría más todavía; porque, siendo la conscripción una institución republicana, no debe ser seguida de procedimientos que se avienen mal con ella.

El ejército se formará, no sólo de los conscriptos sino también de los voluntarios que quieran servir o hacer su carrera desde la clase de

soldados, y de los individuos educados en las escuelas militares, quienes por su instrucción pasarán al ejército en una clase superior a la de simples soldados.

Si la administración debe ser cuidadosa en que la conscripción se haga de manera que el conscripto conozca desde el principio de su ingreso en el ejército el objeto que va a llenar y la manera con que debe conducirse, no debe serlo menos en proporcionar oficiales inteligentes y educados en la vida militar, que sepan manejar a sus conciudadanos armados, y conducirlos con orden y pericia al campo de batalla el día que se necesite. En todas partes, en donde no se desconocen los verdaderos intereses de una nación, y en donde se sabe que un ejército conducido por jefes y oficiales ignorantes será víctima de un enemigo instruido en el arte de la guerra, la instrucción militar se ha visto con el mayor esmero. Una nación ilustrada jamás la descuidará; sus leyes establecerán escuelas para proporcionarla, y el secretario de la guerra deberá ser muy solícito en que estos establecimientos correspondan al deseo patriótico que les da nacimiento.

La perspectiva de los adelantos que puede hacer en su carrera aliviarían en mucho la suerte del conscripto, que abandona su familia y sus relaciones queridas. La administración puede presentarle esta perspectiva eligiendo entre los conscriptos de mayores aptitudes algunos de los alumnos de las escuelas militares. De esta suerte tal vez se lograría también desarrollar el genio que, oculto y sin aspiraciones allá en el tumulto confuso de la soldadesca, puede despertarse con la luz de las ciencias y dar días de gloria y honor a su patria. No siempre los alumnos voluntarios, o más bien los consagrados por sus padres o tutores, a una carrera cuyo esplendor los deslumbra, son los más a propósito para formar buenos oficiales: el talento y la vocación pueden más bien hallarse entre aquellos que la suerte ofrece a la patria para servirla. Más en esta elección debe el ministerio de la guerra vigilar mucho que no intervengan predilecciones indebidas, que destinan a un individuo a aquellos establecimientos, más para libertarlo de las penosas fatigas de los cuarteles, que por ofrecer un alumno de esperanzas.

3. Segundo. ORGANIZACION DE LA FUERZA ARMADA. Un cuerpo numeroso de hombres y de hombres armados, no podrá mantenerse en buen orden, ni estará disponible para las operaciones expeditas

a que puede haber necesidad de destinarlo, si no está bien organizado por las leyes y si no se cuida de que las disposiciones orgánicas se ejecuten. Poco podré decir sobre lo que debe hacer el legislador; porque teniendo tantos modelos que imitar no dejará el cuerpo de los representantes del pueblo de escoger el mejor. Esto supuesto, sólo daré una idea de lo más necesario para que la administración pueda hacer que la organización dada produzca sus efectos. Entiendo por organización militar la combinación que haga el legislador de las diferentes partes del cuerpo de hombres armados, con el objeto de darle un modo de ser y obrar que corresponda al fin a que se ha destinado. Cada una de estas partes debe ser mantenida en estado de cooperar con las otras de una manera uniforme y arreglada a las operaciones del cuerpo entero; y para esto en la combinación no se habrá olvidado el hacer las divisiones convenientes y el establecer un orden jerárquico de mando, para la transmisión de las órdenes, para mantener la subordinación y disciplina, y para que cada sección de la fuerza pueda ser conservada y empleada oportunamente. Este ha sido el motivo de dividir la fuerza armada en ejércitos, divisiones, columnas, regimientos, batallones, escuadrones, brigadas, compañías, etc. Y de colocar un individuo con mando en cada una de estas secciones.

Aunque las naciones no sean conquistadoras, y por lo mismo no tengan necesidad de mantener en pie grandes ejércitos, la organización que se adopte debe ser apropiada para la mayor suma de fuerza que ella se halle en aptitud de reunir para su defensa, en caso de que sea atacada, o para cuando tenga que buscar por medio de las armas la reparación de un agravio no satisfecho. De otra manera, en el día del peligro se hallaría expuesta a sucumbir y desaparecer del número de los Estados.

Por consiguiente, a la administración suprema debe dejársele en posesión de los medios de organizar esa mayor suma de fuerza; y por lo mismo de mantener cerca de ella un cuerpo de jefes y oficiales inteligentes que, al toque de alarma, puedan volar a los distintos puntos de la nación, y uniendo a los cuerpos permanentes los de la guardia nacional, presenten una masa respetable y compacta a los que ultrajen la independencia o turben la tranquilidad. Por esto es incontestable la utilidad de un Estado mayor general y de un cuerpo de ingenieros, que parecen inútiles durante la paz; pero que en realidad cooperan muy eficazmente

a conservarla, por la razón bien sabida de que el que quiere la paz debe estar preparado para la guerra.

La organización adoptada en los Estados Unidos del Norte me parece la más apropiada para poner a la administración en estado de manejar bien el negocio de la guerra y con la mayor economía apetecible. Por tanto, me permite extractar aquí el título 2º de la codificación que Gordon ha hecho de las leyes militares de aquella nación, que comprende la parte orgánica. También me mueve a ello la convicción de que lo que yo diga, que sea fruto de mis reflexiones, debe adolecer de los defectos en que necesariamente ha de incurrir un hombre, que no tiene motivos para haber adquirido conocimientos militares.

CAPITULO 1. DE LOS JEFES O COMANDANTES<sup>14</sup>. El presidente es el comandante en jefe del ejército y de la milicia nacional de los Estados Unidos cuando se halla en actual servicio. (Art. 2. secc. 2. de la constitución fed.)

Hay un mayor general con dos ayudantes de campo, dos brigadiers generales, cada uno con un ayudante de campo. Estos ayudantes se toman de entre los oficiales de línea, y desempeñan también los deberes de ayudantes generales.

El general que mande el ejército de los Estados Unidos tiene un secretario tomado de entre los oficiales de línea.

CAPITULO 2. DE LOS CUERPOS DEL EJERCITO. La fuerza armada de los Estados Unidos en tiempo de paz consiste en cuatro regimientos de artillería, siete regimiento de infantería, y aquellos oficiales de ingenieros, artillería y Estado mayor que sean necesarios.

En esta fuerza debe la administración general de los Estados Unidos incluir los oficiales con destino o sin él, artesanos militares, músicos e individuos de clase en la tropa que hayan pertenecido a los diferentes cuerpos de los Estados Unidos hasta formarlos y completarlos, y a los que sobran retirarlos del servicio de los mismos Estados Unidos.

Todo oficial, músico o individuo de clase en la tropa debe prestar y suscribir el siguiente juramento. "Yo N. de N. juro o afirmo solem-

14. Gordon's Digest, pág. 634-647.

nemente que guardaré fe y lealtad a los Estados Unidos de América, y que les serviré honrada y fielmente contra sus enemigos cualesquiera que sean; y que observaré y obedeceré las órdenes del presidente de los Estados Unidos, y las órdenes de los oficiales que se hayan destinado para mandarme conforme a las reglas y ordenanzas de la guerra".

Sección 1<sup>a</sup>. Departamento de Artillería. Cada regimiento de artillería se compone de un coronel, un teniente coronel, un mayor, un sargento mayor, un sargento furriel o cuartel maestre, y nueve compañías una de las cuales será designada y equipada como artillería ligera. Cada compañía se compone de un capitán, dos tenientes primeros, dos segundos, cuatro sargentos, cuatro cabos, tres artesanos, dos músicos y cuarenta y dos soldados. Y el regimiento tiene además un capitán supernumerario para desempeñar ciertos deberes en el cuerpo relativos a las armas de que usa esta parte de la fuerza armada; y un ayudante.

En el cuerpo de artillería quedan incluidos, tanto los individuos destinados a preparar, conservar y mover el tren y armamento de esta parte de la fuerza armada, como los individuos que han de tener el uso y manejo de este tren y armamento. El presidente puede tomar para desempeñar los deberes de la primera clase los oficiales de la segunda que crea necesarios.

El coronel u oficial más antiguo de los de la primera clase (*ORDNANCE*)<sup>15</sup> puede alistar por cinco años para este servicio los maestros armeros, maestros carroajeros, maestros herreros, artífices, armeros, herreros y artesanos, que, a su juicio y el del secretario de la guerra, sean necesarios para el servicio.

La inspección sobre el armamento, equipo, construcción de vehículos de todas clases para las armas, construcción de armas y aparatos, y provisión de lo que se necesite por contratas, la ejerce el secretario de la guerra por medio del coronel u oficial más antiguo del departamento de artillería. (*ORDNANCE*).

15. La lengua española no tiene voces distintas para expresar el significado diferente de las voces *ordnance* i *artillery*. Los individuos de la primera clase pertenecen a la *ordnance*, y los de la segunda a la *artillery*.

Por medio del mismo organiza y agrega a los regimientos, cuerpos o guarniciones, los artífices que, con sus instrumentos y útiles y bajo los reglamentos convenientes, puedan ser necesarios para el servicio.

El coronel u oficial más antiguo de artillería (*ORDNANCE*), en cualquier distrito es el conductor, por medio del cual ejecuta el secretario de la guerra todas las órdenes para proveer de armas, municiones, vehículos, etc., que se necesiten; y además, en tiempo de guerra, debe obedecer las que con el mismo objeto le comunique cualquiera comandante de un ejército, guarnición o destacamento.

Los custodios de los almacenes o arsenales deben mandar cada trimestre al mismo coronel informes y estados de las armas y útiles de guerra que están a su cargo. Los daños que sucedan en el armamento, equipos o útiles necesarios para el ejército de los Estados Unidos se reparan a costa de los oficiales o individuos de tropa que los causan.

La secretaría de guerra recibe cada semestre informes y estados del personal y material que forma la fuerza de artillería, y puede exigirlos también más frecuentemente, si lo tuviera a bien. El secretario puede hacer los reglamentos que sean necesarios para que estos informes y estados se formen y remitan con regularidad.

Sección 2<sup>a</sup>. DE LA INFANTERIA. Cada regimiento de infantería consta de un coronel, un teniente coronel, un mayor, un sargento mayor, un sargento furriel o cuartel-maestre, dos músicos principales y diez compañías. Cada compañía consta de un capitán, un teniente primero, uno segundo, tres sargentos, cuatro cabos, dos músicos y cuarenta y dos soldados; hay además un ayudante tomado de entre los subalternos de línea.

Sección 3<sup>a</sup>. DEL CUERPO DE INGENIEROS. Se mantiene en servicio un cuerpo de ingenieros, en el cual se incluyen los ingenieros topográficos y sus ayudantes.

Este cuerpo consta de un ingeniero de la clase de mayor, dos ayudantes ingenieros capitanes, dos id. primeros tenientes, dos id. segundos tenientes y diez cadetes. El presidente puede aumentar este número por ascensos en el mismo cuerpo hasta que se componga de un coronel, un teniente coronel, dos mayores, cuatro capitanes, cuatro tenientes primeros y cuatro segundos.

El cuerpo de ingenieros tendrá como adjuntos dos capitanes, dos primeros tenientes, dos segundos tenientes y un pagador o habilitado. El presidente puede también agregar un auxiliar instruido con un sueldo que no exceda al del oficial superior de aquel cuerpo; y dos oficiales de pluma, para cuya dotación se le dan hasta 2150 ps.

**Sección 4º. DEL AYUDANTE Y DE LOS INSPECTORES GENERALES.** Hay un ayudante general y dos inspectores generales, con el rango, paga y emolumentos de coroneles de caballería. Además hay los subinspectores que el presidente crea necesario, con tal que no excedan de uno por cada brigada.

**Sección 5º. DEL CUARTEL MAESTRE GENERAL.** Hay un cuartel maestre general de la clase de brigadier general, dos cuartel-maestres de la clase de mayores, y diez cuartel-maestres asistentes auxiliares. El secretario de guerra regula los sueldos de estos últimos entre cierto máximo y mínimo.

Además, el secretario de guerra, por medio del cuartel-maestre general, da todas las disposiciones para proveer de forraje, vehículos, barracas; autorizando a este empleado para ocupar en ello aquellos oficiales, artífices, artesanos y jornaleros que requiera el servicio público.

El secretario de la guerra, por medio del cuartel-maestre general, interviene en que se establezca y lleve a efecto un buen sistema de contabilidad del vestido y equipo de que se haya provisto al ejército. Tiene igualmente todas las facultades necesarias para obligar, tanto al jefe como a los dependientes del cuartel maestre-general, a que se dediquen con puntualidad al desempeño de sus deberes, y a que den a la administración todos los informes que necesite para tomar sus medidas.

La sección sexta trata del departamento del comisario, a cuyo cargo corre la provisión de vituallas y demás necesario para mantener a los individuos del ejército. El comisario general tiene el rango de coronel de artillería y obra con dependencia inmediata del secretario de guerra.

La sección séptima trata del departamento del pagador, a cuyo cargo corre el ajustamiento y pago de los cuerpos del ejército.

La octava y nona tratan de los médicos y capellanes.

La fuerza permanente de los Estados Unidos no puede ser menos numerosa considerando el poder de la nación. Sin embargo, las leyes han dejado a la administración los medios de elevarla a un número tan grande como se necesite para cualquiera guerra que se vea el gobierno obligado a emprender; porque se mantienen las bases de una grande organización; y por consiguiente en el día del peligro puede con facilidad levantarse sobre ellas el edificio a la altura que se quiera. Así, la administración maneja bien los negocios militares en la paz y en la guerra.

Pero como lo que importa es mantener las bases de una buena organización, tanto para los grandes como para los pequeños ejércitos, el secretario de guerra no deberá extenderse a proveer en todos tiempos el número de empleados que puede tener cada oficina o departamento militar, y aun habrá algunos que absolutamente no deban nombrarse sino en tiempo de guerra.

Yo no pretendo, al dar una idea de la organización militar de los Estados Unidos, sentar como principio invariable que ella debe estar en pie en toda su extensión y en todos los tiempos para que haya una buena administración en este departamento. La legislatura juzgará anualmente hasta donde puede extenderse, y el tino y discreción del secretario de la guerra influirá mucho en que sólo se conserve aquello que sea absolutamente indispensable.

Desconfiando, como debo, de mí mismo, no me he atrevido a presentar ideas mías en esta materia ajena de mi profesión. Pero como este tratado sería muy incompleto, si no contuviese algunas nociones en este ramo, he adoptado el partido de presentar a la consideración de mis lectores lo que existe en una nación ilustrada, grande, poderosa y digna de servir de modelo a todos los pueblos que aspiren a la perfección de las instituciones republicanas.

Por supuesto que en una república central la acción administrativa del secretario de la guerra sufrirá modificaciones inherentes a la naturaleza del gobierno adoptado; y aunque siempre debe concederse la comunicación directa con los respectivos jefes del ejército, también debe ponerse todo en noticia del gobernador o prefecto de la provincia o departamento en que resida.

Las bases de una buena organización militar no pueden existir, ni la administración puede valerse de ellas, mientras no haya individuos instruidos en las funciones que corresponden a cada departamento de la organización. El secretario de la guerra debe, pues, cuidar de la instrucción con el mayor esmero, para que en las escuelas militares se formen hombres capaces de servir a la administración para los grandes objetos en que debe emplearse la fuerza, y para que ella sea mantenida en orden y con economía. Mientras no pueda contarse con hombres de esta clase, inútilmente se crearán esas oficinas o departamentos, en que muchos ociosos e ignorantes irían a ganar un sueldo sin que prestasen a la nación servicio alguno. Así es que debemos guardarnos siempre de tratar de imitar esos brillantes establecimientos que existen en otras partes, hasta que tengamos los medios para lograrlo; y por lo mismo debe ser el primer conato de la administración el obtener esos medios. De otro modo se querría conseguir el fin sin los recursos que han de ayudarnos a llegar a él.

De la buena organización depende la conservación de la fuerza y que los cuerpos del ejército estén bien armados y equipados; porque con ella se logra mantener el orden, la disciplina, la salubridad de los cuarteles, alojamientos y campamentos, y el que se provea al jefe, al oficial y al soldado de cuanto necesiten.

La guardia nacional debe crearse y ser organizada de manera que pueda destinarse, no sólo al servicio municipal en cada provincia, sino que, cuando se incorpore al ejército de línea en las ocasiones de peligro, no forme una parte heterogénea de él. Así es que, aunque ella deba estar bajo la inmediata dependencia de la autoridad municipal, las bases de su organización deben ser las mismas que las del ejército permanente, y el ministerio de la guerra debe tener noticias frecuentes del estado de ella, y puede mandarla revistar y comunicar órdenes para su mejor instrucción, aunque siempre por medio de los jefes que haya nombrado la autoridad municipal, y con conocimiento de ésta.

Como la guardia nacional es una de las principales garantías de la seguridad interior y exterior, y de las libertades públicas, la administración general debe esmerarse en que la organización que se le haya dado, y de que depende el que pueda corresponder a su objeto, se lleve a efecto con la perfección posible. Debe, por lo mismo, el secretario de

la guerra hacer que los gobernadores o prefectos llenen los deberes que se les hayan impuesto y que en ningún caso quede descuidada esta salvaguardia de nuestros derechos.

4. Tercero. DIRECCION Y EMPLEO DE LA FUERZA ARMADA. La buena dirección y empleo que la administración general puede hacer de la fuerza armada depende en mucha parte de su organización. Si se quiere, pues, que el encargado del poder ejecutivo pueda dirigirla y emplearla de la manera más conveniente, se habrá sin duda adoptado una organización que facilite los medios de lograrlo.

El jefe de la administración dirige la fuerza armada, por medio del secretario de guerra, que para este efecto es un órgano constitucional. Esta dirección envuelve la facultad de trazar los planes de operaciones en grande, para que conforme a ellos obren los ejércitos; mas no todos los incidentes y operaciones ocasionales que sólo pueden preverse y ejecutarse por el que está en el campo a la vista del enemigo y con conocimiento de todos los datos. La administración no debe, pues, con prettexto de dirigir la fuerza mezclarse en todas las operaciones de un ejército, y por no confiarse a la pericia y valor del general de quien se valga para conducir sus ejércitos, querer hacerlo todo. El distinguido republicano general Carnot, con su inmensa capacidad, su laboriosidad y actividad, cometió muchos desaciertos por querer decir desde París todo lo que debía hacerse en los campos de Italia o en la orillas del Rhin<sup>16</sup>. De esta facultad sólo puede hacer uso el gobierno por sí mismo cuando él está depositado en un Napoleón, o en cualquiera otro hombre extraordinario, que lleva los ejércitos en persona al campo de batalla y hallándose en contacto inmediato con ellos, y viendo de cerca a los que va a combatir, puede saber muy bien el más ventajoso partido que debe adoptar. Pero no es conveniente que el jefe de la nación mande los ejércitos en persona, ni tampoco su secretario de guerra, mientras conserve este carácter; porque tendría que desatender los demás negocios de la administración; porque se le expondría a correr peligros innecesarios y comprometer con su vida la suerte de la patria; y porque

16. Thiers. Revol. Francesa.

en medio de la soldadesca se avezaría a las costumbres de los militares y querría mandar después a los ciudadanos inermes de la misma manera que se manda al que tiene las armas en la mano.

La dirección suprema debe, pues, limitarse a prescribir a los jefes que defiendan tal o tal frontera, que conserven o abandonen esta o aquella plaza fuerte, y que invadan o no el territorio enemigo. Estas son las grandes operaciones del ministerio de guerra, y para las demás debe confiar en los jefes que obren bajo su dependencia, y limitarse a hacerles indicaciones que le ocurran, a proveerlos de planos topográficos y de las noticias que directamente o por el ministerio de negocios extranjeros, haya adquirido respecto del estado del enemigo, o de todo aquello que a juicio del gobierno de probabilidades de vencerlo o de temerlo. Estas consideraciones me parece que deben tenerse presentes para saber cómo la administración ha de intervenir en la dirección de la fuerza armada en tiempo de guerra.

En tiempo de paz las circunstancias son diversas, y entonces la facultad es más ampliamente ejercida; porque la dirección se efectúa para conservar la integridad, disciplina y orden de la fuerza militar para fijar o variar sus acantonamientos, y otras cosas de esta naturaleza que en tiempo de quietud pueden hacerse con bastantes conocimientos, y que son necesarias para que los militares se hallen en el mejor estado y reconozcan en todos los momentos su dependencia de la autoridad suprema.

Respecto del empleo de la fuerza armada, sólo diré que ella debe destinarse nada más que a mantener la seguridad interior y exterior, y que sólo en esto puede ocuparla la administración. Por consiguiente, será un abuso destinarla a intimidar a los que van a hacer uso de sus derechos en las elecciones o en cualquiera otro acto autorizado o no prohibido por la leyes, o para arrancar procedimientos indebidos, como desgraciadamente ha sucedido en las repúblicas americanas en una larga serie de años, y está sucediendo al presente en algunas de ellas.

## CAPITULO VIII

### Del secretario de marina y de los negocios de su departamento

*1. Utilidad de una fuerza marítima. 2. Superintendencia general del secretario de marina en los negocios del ramo; empleados auxiliares de su inmediata dependencia; comisión de marina; reglamentos que se expiden por medio de ella. 3. Protección de la marina de guerra a la mercante. 4. Intervención del secretario en la instrucción náutica. 5. En los elementos de construcción. 6. En el personal de la fuerza y tripulación. 7. Cuerpo de marinos. 8. Arquitectura naval. 9. Medios de conocimiento para las operaciones navales que deben ponerse al alcance de los marinos. 10. Empleo constante de la marina. 11. Intervención en la marina mercante; reflexiones comparativas. 12. Seguridad a los armadores y traficantes. 13. Almirantazgo; inspección sobre él.*

1. Las naciones que tienen límites litorales, que son vulnerables por ellos, y que para su progreso necesitan de ejercer el comercio marítimo, no basta que tengan ejércitos en tierra para combatir el enemigo que se presente, y para defender a sus habitantes: su defensa necesita hacerse en las aguas del Océano, y allí también deben protegerse sus intereses comerciales. Todo pueblo que tenga dominios litorales debe, pues, sostener una marina de guerra para su defensa, y para proteger la marina mercante.

2. Una marina de guerra presupone la existencia de los medios para mantenerla y dirigirla, y por lo mismo personas de conocimientos, materiales para la construcción naval y lugares destinados para la ins-

trucción y construcción, y para servir de apostaderos a los buques de la armada nacional. El Estado se proporciona todo esto, y entiende en los pormenores de ello por medio de su gobierno, de quien es órgano el secretario de marina. La ley atribuye en los Estados Unidos<sup>17</sup>, al secretario de marina lo relativo a procurar materiales y provisiones navales, a la construcción, armamento, equipo y empleo de los buques de guerra, así como todo lo demás que esté conexionado con el establecimiento naval de los Estados Unidos. Para desempeñar esta funciones le da en su oficina un oficial mayor, cuatro oficiales de pluma, un mensajero y un ayudante, y además fuera de su oficina una comisión compuesta de tres oficiales de marina, que bajo la dependencia del secretario, sirven como de una especie de Estado Mayor, en que se reúnen todos los datos que necesita para dar sus órdenes, se trazan los planes y se proponen las medidas que puede ser convenientes dicte la administración<sup>18</sup>.

Esta comisión, con el consentimiento del secretario de marina, prepara los reglamentos que sean necesarios para asegurar la uniformidad en las varias clases de buques y sus equipamientos o aparejos, para repararlos y carenarlos, y para asegurar la responsabilidad de los oficiales y agentes subordinados. Estos reglamentos, luego que sean aprobados por el presidente de los Estados Unidos tienen fuerza obligatoria; Pero debe darse cuenta de ellos al congreso en su próxima sesión<sup>19</sup>.

3. Una marina de guerra respetable, no sólo da seguridad a la independencia nacional, sino que es también un factor poderoso del comercio, que cuenta siempre con el amparo de ella, y se hace con más confianza cuantos más motivos tenga para esperar protección. El secretario del ramo deberá, pues, cuidar de que la marina de guerra progrese, arbitrando siempre los medios de conseguirlo, poniendo en

17. Tomo de las leyes norteamericanas e inglesas las doctrinas que expongo; porque en estas dos naciones es donde la marina ha progresado más, sin duda por el influjo de las disposiciones legales que en ellas rigen.
18. Gordon's Digest. pág. 53 y 51.
19. Gordon's Digest. pág. 54.

ejecución los que estén en sus facultades y solicitando los demás de la autoridad legislativa.

4. Le corresponde velar que en las escuelas de náutica se enseñe por los más hábiles profesores, y que no se admitan alumnos incapaces de adquirir la necesaria instrucción; que dichos establecimientos estén provistos de los útiles e instrumentos necesarios para la enseñanza; y que sean visitados de tiempo en tiempo por el agente general de la administración en el lugar donde se hayan fundado, o por los subalternos científicos de la dependencia de la secretaría. De esta manera, la administración echa los conocimientos para una buena organización de la fuerza marítima, porque podrá formar oficiales inteligentes que un día igualen a un De-Ruyter, un Anson, un Nelson, y que puedan dar a la patria gloria en las guerras que le suscite la ambición o la injusticia.

5. Cuida también el secretario de marina de que se proporcionen las mejores maderas para la construcción naval, y de que haya todos los materiales para ella, y para el reparo y carena de los buques y de que la nación cuente siempre con los operarios suficientes necesarios para estos objetos. En los Estados Unidos se han reservado como propiedad de la Unión ciertos bosques donde abundan las maderas de construcción, y de allí se toman las que se necesitan<sup>20</sup>.

6. Al departamento de marina corresponde dictar todas las providencias para conseguir que el personal de la fuerza se componga de individuos a propósito para este objeto; y por lo mismo hará que de entre los conscriptos se escoja a los que pertenecen a provincias litorales, en donde los habitantes sean consagrados al tráfico marítimo, como que serán los más a propósito para servir a bordo de los buques.

También le corresponde dictar las órdenes necesarias para que se proporcione a los buques los marineros que necesiten. La conducta del gobierno inglés ha sido demasiado dura en muchas ocasiones para ser imitada y no nos atrevemos a proponerla por modelo. En el año 13º del reinado de Jorge II (1740) pasó en el parlamento la primera ley para matricular los marineros de los buques mercantes, a pesar de la fuerte

20. Gordon's Digest. pág. 666 y 667.

oposición de Mr. Pitt, que entonces sostuvo una brillantísima discusión contra Mr. Horacio Walpole. Desde entonces los procedimientos de la administración han sido objeto de fuertes reclamaciones, principalmente en tiempo de guerra. El ministerio adoptó por algún tiempo el partido de conceder recompensas a los marineros que se mantuviesen listos en ciertas plazas para reclutar con ellos la marina. En el año 31º del mismo reinado (1758) pasó en la cámara de los comunes un proyecto, que era por lo menos más justo que el del año 13º; pues establecía el sorteo entre los marineros de los buques mercantes para tripular la marina real; pero en la cámara de los pares fue negado<sup>21</sup>. El gobierno inglés ha adoptado después la línea de conducta que le ha parecido conveniente, y algunas órdenes en consejo han autorizado el que se tomen los marineros ingleses de los buques mercantes aún estando empleados en el tráfico de otra nación.

Las circunstancias críticas, en que muchas veces se ha encontrado aquella potencia, especialmente en las guerras napoleónicas, hacían necesarias tales medidas, y cualquiera gobierno habría obrado casi de la misma manera, aunque jamás deberá extenderse a tomar los marineros que habiendo sido naturales de ella se hallen naturalizados y en servicio en otra nación, como la Inglaterra lo ha hecho algunas veces. Esta conducta del gobierno inglés ha dado origen a la energética ley del gobierno norteamericano de 28 de mayo de 1796, en donde se establece el procedimiento que debe adoptar el gobierno para impedir que los marineros de los buques nacionales sean arrebatados por una potencia extranjera<sup>22</sup>.

El presidente de los Estados Unidos puede emplear el número de marineros que crea necesario para tripular los buques que estén autorizados para el servicio<sup>23</sup>. El método ordinario que en aquella república se adopta en el enganchamiento<sup>24</sup>, y no ha sucedido todavía que la administración se halle en embarazos por falta de gente con la cual

21. Smollett. cap. 3º y 14º.

22. Gordon's Digest. pág. 607 y 608.

23. Ley de tres de marzo de 1813. sect. 2º.

24. Gordon's Digest. Nota tres. V. pág. 802.

tripular los buques; porque allí las recompensas del servicio que se presta son bastante aliciente para conseguirlo, y porque el patriotismo de unos habitantes que sienten en todo los beneficios de su gobierno los estimula a proporcionarle los medios de tripular sus buques en los momentos de la necesidad.

He citado estos ejemplos, para que pueda meditarse sobre ellos, y llagarse a conocer qué medios deberán ponerse en manos de la administración para tripular la marina, tanto de marineros hábiles como de marineros comunes.

Yo no apruebo el sistema de matrículas con el rigor con que en el reinado de Jorge II pretendía el ministerio que se adoptase en Inglaterra; porque él hace del marinero mercante un siervo del puerto de su matrícula, y revive un feudalismo más chocante que el de la edad media, por cuanto sólo existiría para una clase de la sociedad, y para una cuyo aumento debe fomentarse. El enganchamiento no es practicable para una nación pobre: y no queda por consiguiente, sino una conscripción especial, entre aquella clase, para el tiempo de paz, y un reclutamiento sin distinción para el tiempo de guerra; porque en las circunstancias difíciles en que la patria peligra es necesario que la igualdad y la libertad hagan algunos sacrificios para que no se pierdan beneficios más preciosos.

Para adoptar estos arbitrios, cuando las circunstancias lo exijan, preciso es también que se pongan otros en práctica, como que sin ellos no serían exequibles los primeros. Deberá pues la administración proporcionarse conocimiento del número de marineros, de los buques en que sirven, de los puertos nacionales de donde salen a sus expediciones mercantes, y de los capitanes y contramaestres bajo cuyas órdenes navegan. Para esto podían servir entre nosotros los capitanes de puerto.

7. No basta el que a bordo de los buques haya soldados y marineros; es también preciso que haya personas inteligentes que lleven a efecto la organización que se da a la fuerza naval, y que sepan recibir la dirección que le da el jefe de Estado. El gobierno de los Estados Unidos mantiene en tiempo de paz un cuerpo de marinos compuesto de un teniente coronel comandante, nueve capitanes, veinticuatro tenientes, diez y seis segundos tenientes, un ayudante e inspector, un pagador, un ferriol o

cuartel-maestre, setenta y tres cabos, cuarenta y dos tambores y pífanos y setecientos cincuenta soldados. Este cuerpo es para la administración una base para formar una fuerza mayor el día que la necesite, y le sirve para tripular los buques que han de comboyar las expediciones mercantes por los mares en donde haya piratas, o en que las naves nacionales puedan ser tratadas de una manera contraria al derecho de gentes.

8. La arquitectura naval deberá verse por la administración con atención especial; porque un pueblo que no tiene dentro de sus límites quien construya sus buques se hallará muchas veces expuesto a quedar indefenso, y ver destruidas o saqueadas sus ciudades marítimas. Pedro el Grande viajó incógnito, y se sometió a un aprendizaje en los talleres de un nación extranjera, para llevar a la Rusia los principios de la construcción naval, y echar las bases de aquel poder, que con tantos celos se ve hoy por las potencias europeas. Debieran dejarse en manos de la administración medios para atraer artífices extranjeros, y para ir estableciendo gradualmente astilleros, en donde construir sus buques; y la administración debía esmerarse en hacer buen uso de estos medios.

9. La administración debe proveer a los comandantes de los buques de guerra de las cartas geográficas, instrumentos y demás útiles necesarios para desempeñar la tarea científica de la navegación.

10. Debe tener también ocupados constantemente en cruzar los mares y en comboyar el comercio, los buques armados, para que, además de prestar protección a los naturales del país que la necesiten, se adiestren en la maniobra, y se acostumbren a la vida que deben llevar los de aquella profesión.

11. No sólo interviene la administración en la marina de guerra. También estará sujeta a su inspección la mercante. Es necesario que un buque, que transpone frecuentemente las aguas del Océano y visita varios puertos extranjeros, pueda hacer constar su nacionalidad, y la de su tripulación, y la legalidad con que navega. El secretario de marina es el que le expide la patente necesaria, con la cual acredita aquellas circunstancias, y además la capacidad del bajel, y si ha sido construido o naturalizado en el estado a que pertenece.

Para asegurar y fomentar el tráfico marítimo, las leyes habrán provisto necesariamente lo que debe hacerse para que se guarde el orden en las tripulaciones que vayan a bordo, la subordinación que debe existir

para con los capitanes y contramaestres, y los medios coercitivos de que estos pueden valerse en alta mar, para conservar la buena policía de los buques. De otra manera, en estos vehículos del comercio, de la riqueza y de la ilustración el hombre iría expuesto a grandes riesgos de parte de una tripulación a quien nadie podía contener, cuando lejos de la costa de la patria se viese libre del temor de las autoridades. El secretario de marina debe cuidar de informarse si estas disposiciones se cumplen, y hacer que los buques de guerra presten mano fuerte a los capitanes de los mercantes en altamar para reducir a su deber las tripulaciones insubordinadas, siempre que para ello sean requeridas. ¡Qué triste sería la situación de un pasajero en el inmenso desierto del Océano, sino supiese que aún allá mismo, en donde sólo ve las aguas y las nubes, puede sentir la acción protectora del gobierno! Esta confianza es una de los motivos que influyen en el espíritu de empresa y en la actividad que han desplegado los súbditos del imperio británico y de la república norteamericana. El inglés y el americano del norte parten para la China y el Japón con la misma confianza con que emprenderían un viaje de quince millas; porque saben que allá en esas regiones apartadas los sigue el ojo vigilante de su gobierno, y los apoya la mano protectora de la autoridad. He aquí un ejemplo que debe despertar a los hispanoamericanos y hacerles pensar en sus verdaderos intereses, en estos intereses que tienen tan inmensa trascendencia. He aquí una lección que debieran estudiar siempre los gobernantes de Sur América, y aprenderla, entre tanto que, revolviendo proyectos ambiciosos, se ocupan de empobrecer con las revoluciones los mismos países que quieren dominar. En mi patria, y en las repúblicas hermanas cede ya algún tanto esa perniciosa ocupación: y si los granadinos, venezolanos y ecuatorianos tomamos interés en instruirnos en los medios que han hecho prosperar otros pueblos, no hay duda que la químérica ambición de dominar será reemplazada por la gloriosa que animó el corazón y el genio de Washington, Franklin y Jefferson. La falta de conocimientos ha influido mucho en que los gobernantes se hayan divertido a tareas poco útiles a la nación; pues muchos de ellos hicieran o habrían hecho el bien si lo conociesen.

12. No basta sólo el poder coercitivo y la sanción de las penas para las tripulaciones que están a bordo; se necesita también que los armadores o propietarios de los buques tengan seguridad de poder hacer sus

expediciones mercantes o de cualquiera otra especie. A esto contribuyen las disposiciones que aseguran el cumplimiento de los contratos que haga la tripulación o que se hagan con ella; pues sin tales disposiciones no podrá haber confianza mutua, ni por consiguiente facilidades para el tráfico marítimo<sup>25</sup>. El secretario de marina debe también velar en la ejecución y cumplimiento de tales disposiciones, bien sean de policía, bien substantivas; exigiendo que la autoridad administrativa nacional, que presida en la sección territorial en que han de tener su cumplimiento, lleve a efecto las primeras; y requiriendo a la judicial, para que no embarace la terminación de los litigios que hayan de decidirse por las segundas.

13. Creo que lo que he dicho en este capítulo hace conocer cuál puede ser la intervención administrativa en el negocio de la marina, por lo que respecta a su dirección, organización y empleo. Con este negocio tienen también relación los principios del derecho internacional sobre presas, y el tribunal de almirantazgo, que en la Nueva Granada es el juzgado de hacienda de la respectiva provincia. Los principios del derecho internacional deben tenerse presentes por la administración en las instrucciones y órdenes que se de para hacer el corso, y pueden consultarse en Azuni, Chity y en la obra del instruido venezolano Andrés Bello.

Respecto de los tribunales de almirantazgo, la administración debe ser demasiado cuidadosa en recomendar, por medio del secretario de la marina, la estricta observancia del derecho internacional, y en suministrar cuantos conocimientos pueda para que siempre se de un fallo arreglado y que no se exponga la nación a consecuencias azarosas. El celo y vigilancia de la administración debe ser tanto mayor, cuantos más motivos hay para temer que el cohecho traiga consigo la prevaricación; y nunca es más probable que se trate de poner en planta aquel reprobado

25. En la codificación de las leyes comerciales de los E.U. que ha hecho Gordon en su Digesto, desde la página 567 hasta 628, se encuentran disposiciones que pueden servir de modelo. No las extracto porque sería hacerme demasiado difuso cuando sólo me he propuesto dar una idea en grande de la administración pública.

recurso, para obtener una sentencia favorable, que en los juicios de presas.

Conocidos los objetos sobre que debe ejercerse la acción administrativa en el departamento de marina, fácil es al funcionario que maneje este ramo, que conozca la importancia de sus atribuciones y sea, como debe ser, inteligente laborioso y activo, poner en movimiento los resortes que pueden contribuir a su prosperidad. El bien no se hace sin conocerlo: y por lo mismo, el primer deber del que está encargado de proporcionar a la sociedad es instruirse en lo que lo ha producido en otros pueblos, para imitar la conducta de sus gobiernos, en cuanto sea compatible con las circunstancias de su patria.

He concluido el bosquejo que me propuse hacer de los negocios correspondientes a los departamentos de la administración general de un país, que no quiera concentrar en la autoridad suprema todas las funciones públicas, y que no recargue a su jefe con lo que no conoce, ni puede conocer; con lo que le es imposible manejar con actividad y acierto. Creo que los más decididos partidarios de la centralización del poder público no podrán vituperarme de que no dejo fuerza y vigor a la administración suprema, para manejar bien los negocios que son verdaderamente nacionales, que es para lo que debe tenerla el que dirige y representa a la nación en masa, y que debe ver por las cosas que son comunes a todos los asociados.

Ya llegaré a tratar de la administración municipal; y entonces me lisonjeo que podré demostrar cuan fácilmente pueden combinarse las funciones independientes de las autoridades locales con este movimiento uniforme que las nacionales deben imprimir al cuerpo político. Ahora debo seguir a manifestar como es que las combinaciones hechas en los diferentes departamentos de la administración general vienen a producir su efecto en cada una de las partes del Estado. Voy a tratar de los agentes del Ejecutivo; es decir, de los medios activos que se ponen a su disposición para facilitar la administración pública, con subordinación a los secretarios del despacho.

## CAPITULO IX

### De los agentes de la administración subordinados a los secretarios del despacho

*1. División de los agentes en generales y especiales. 2.*

*Orden jerárquico de los agentes generales. 3. Agentes especiales.*

1. Los agentes de que se sirve la administración suprema para ejercer su acción sobre los intereses sociales son generales o especiales; es decir, o tienen atribuciones que desempeñar sobre todos los ramos de la administración, en la sección política del Estado en que están constituidos, o solamente ejercen funciones en un ramo especial de la misma administración. Los primeros son aquellos funcionarios que en cada provincia, cantón o circuito, y parroquia o común, sirven de intermedio para la ejecución de las órdenes que, por cualquiera de los departamentos dicte la administración general, para vigilar en que los agentes especiales las cumplan en lo que les toque, y para hacer lo mismo por sí respecto de algunas, y por medio de sus subordinados. Tales son en la Nueva Granada los agentes de la administración general conocidos con los nombres de gobernadores, jefes políticos o cantonales, y alcaldes. Estos son los intermedios por donde la acción del supremo poder ejecutivo llega a sentirse sobre los intereses sociales, y los que aseguran a los secretarios del despacho del cumplimiento de las providencias administrativas, como indiqué al hablar de los medios activos de facilitar la administración.

2. Existe entre estos agentes un orden jerárquico, así como tienen diversa magnitud las secciones territoriales a donde se extiende su

autoridad; y porque tal orden es necesario para conservar la subordinación, y para que el agente tenga sólo aquella representación de la autoridad suprema que necesita para ser respetado y obedecido, y para llenar bien su misión. Esta jerarquía fundada en razones de profunda política, facilita la acción arreglada de la administración; 1º porque se logra con ella poner a los secretarios del despacho en contacto inmediato con un número de agentes que, si fuese excesivo, embarazaría en extremo el despacho; 2º porque al pasar las órdenes por esta escala jerárquica, y ejecutarse según la competencia de cada agente, se examina la relación que tengan con todos los negocios de la provincia, del cantón o circuito, de la parroquia o común, y pueden tener una ejecución discreta y no precipitada e imprudente; 3º porque debiendo establecerse un régimen y administración municipal, según la importancia de las secciones territoriales, y debiendo (como después manifestaré) ser administradores municipales los mismos que son agentes de la administración general, es preciso que se hallen en los mismos lugares los puntos de contacto entre el régimen nacional y el municipal, para que así se combinen sus operaciones y se evite una colisión, que entorpecería la marcha de los negocios públicos. Al tratar de cada uno de estos agentes en particular se irá sintiendo la influencia de la jerarquía.

3. Los agentes especiales son aquellos funcionarios que sólo se ocupan de un ramo especial de la administración, como la instrucción pública, la cuenta y razón de la hacienda nacional, la marina, la guerra o los negocios extranjeros. Al hablar de los negocios correspondientes a las secretarías del despacho, y del modo como cada uno de los jefes de estas secretarías ejerce su acción administrativa, he indicado también cuáles son las funciones de estos agentes especiales. No trataré en particular de cada uno de ellos, porque lo que allá he dicho basta para conocer la necesidad de su existencia y el papel importante que representan en el sistema administrativo. Las oficinas auxiliares de cada uno de los ministerios, como la dirección de instrucción pública, las direcciones de rentas, la tesorería general y corte de cuentas, el estado mayor general, la comisión de marina, son tan indispensables, que sin ellas difícil sería lograr una buena administración; y por supuesto necesitan también de subalternos en donde quiera que haya intereses de su competencia, para que allí pueda alcanzar su acción. Estos agentes

obran con subordinación, no solamente de los superiores del ramo especial en que intervienen, sino también del agente general de la administración que mande en aquellos puntos en que se hallen los intereses que manejan. De esta manera, movidos por sus respectivos superiores con el auxilio del agente general, e inspeccionados por este, ofrecen certidumbre de que cumplirán con su encargo y cooperarán a los fines que se propone la administración.

## CAPITULO X

### De los gobernadores considerados como agentes generales de la administración nacional

*1. Historia de la institución de los agentes. 2. Carácter administrativo de los gobernadores. 3. Nombramiento y remoción. 4. Relaciones con el jefe de la administración pública; operaciones consiguientes a ellas. 5. Relaciones con los agentes generales inferiores; operaciones consiguientes. 6. Relaciones con los agentes especiales; operaciones consiguientes. 7. Superintendencia general en los negocios administrativos nacionales. 8. Cualidades mentales, morales y patrióticas del gobernador, y reflexiones sobre su carácter público.*

1. Desde el tiempo de la república romana se hicieron divisiones de sus vastos dominios y se crearon proconsules para gobernarlas y administrarlas; y tanto los gobiernos que sucedieron a la democracia como los que se formaron de las desmembraciones de aquel imperio siguieron la misma conducta, teniendo agentes en la provincias, diócesis, o departamentos, hasta que el sistema feudal vino a introducir una especie de federalismo, que convirtió a aquellas diócesis políticas en otros tantos Estados, que no tenían más dependencia del que se llamaba cabeza de la nación, que el homenaje que le tributaban, los señores feudales, el auxilio que le prestaban por cierto número días en la guerra, y el tributo con que le contribuían para el casamiento de su hijo mayor. Mala era entonces necesariamente la administración general; porque estos nobles altivos, que cada uno creía valer tanto como su rey, y tener los mismos

poderes, más servían de obstáculo que de auxiliares para la ejecución de las providencias administrativas. Mejor dicho, no había administración general; y por consiguiente se hallaba sistematizada una peligrosa anarquía, que aún mismo tiempo alejaba del reino toda mejora interna, y lo dejaba expuesto a perecer a manos de sus enemigos.

Sin embargo, en medio de la ignorancia en que los varones y los condes mantenían al pueblo, se conservaron las sombras de la idea primitiva; y cuando el furor santo de rescatar la cruz del Salvador sepultó en Palestina parte del orgullo y las prerrogativas del poder feudal, algunos gobiernos aprovecharon la ocasión para establecer un orden de cosas, que los habilitase para obrar activa y eficazmente en toda la extensión de sus Estados. Desgraciadamente, en muchas partes, a un federalismo incoherente sucedió un centralismo riguroso, y lo que ganó la administración general fue a expensas de la administración municipal. ¡Tan cierto es que los extremos siempre se tocan!

Habiendo hecho esta ligera reseña del curso que han seguido las ideas respecto del punto que voy a tratar, me contraeré a él más especialmente, estableciendo los principios que una meditación detenida de las leyes administrativas de mi país y de otras naciones me han presentado como más exactos, y de que se pueden sacar consecuencias más útiles a la sociedad.

2. Los gobernadores o prefectos son unos agentes generales de la administración nacional en las provincias o departamentos, para ejecutar en ellos las leyes, y los decretos y órdenes que se les comuniquen por cada una de las secretarías del despacho, siempre que estén dentro de las facultades que el código constitucional confiere al jefe del Estado. Además, tienen los gobernadores o prefectos el carácter de jefes de la administración municipal de la respectiva provincia o departamento. Bajo este aspecto los consideraremos en otra parte, y ahora los veremos únicamente como agentes generales de la administración nacional.

Considerando cuál es el papel que hacen los gobernadores o prefectos en el sistema administrativo, bajo este aspecto y de qué manera se logrará que ellos correspondan al objeto de su institución, contraeremos nuestras reflexiones a los siguientes puntos: 1º el nombramiento y remoción; 2º relaciones con el jefe de la administración; 3º relaciones con los agentes generales que obran con subordinación a él; 4º relaciones

con los agentes especiales de la administración nacional; 5º superintendencia general en todos los negocios administrativos de la provincia o departamento; 6º capacidad mental y disposiciones activas de las personas que deben servir esta clase de empleos.

3. Primero. NOMBRAMIENTO Y REMOCION. Si el gobernador o prefecto ha de ser en la provincia el agente general de la administración nacional, es conveniente que deba el jefe del Estado en parte su nombramiento, y que este jefe pueda también separarlo del destino cuando, lejos de ser el ejecutor de sus providencias, sea la rémora que las entorpece. Pero, ¿el nombramiento deberá ser libre? ¿deberá serlo la remoción? Cuestiones son estas que entre nosotros han agitado mucho la imprenta, y cuyo pro y contra se ha sostenido con calor por plumas experimentadas: merecen, por tanto, que las examinemos con separación y algo detenidamente<sup>26</sup>.

Primera. La necesidad de que el agente tenga subordinación al superior, y de que sea a propósito para cumplir las órdenes de este en el puesto a que se le destina, nos indica fácilmente los trámites del nombramiento. No basta para que un gobernante sea obedecido el que de órdenes; es preciso que cuente con disposición de parte de los ciudadanos para obedecerlas. Así es, que un gobierno se lisonjea en vano de ejercer su acción en una sección territorial solamente por tener un agente consagrado a prestarse hasta a sus más extravagantes caprichos, si este agente no es del agrado de los habitantes, o es, por el contrario, aborrecido. El se creerá con un poder sin límites, contando con las disposiciones de su agente; pero no tendrá en realidad ninguno; porque este agente contrariado por la aversión popular; sin los consejos, informes y avisos de los ciudadanos honrados; alarmado por la desconfianza; entorpecida su acción por la inercia de los que lo ven en el mando contra

26. Aunque al hablar de los medios activos para facilitar la administración hice varias reflexiones sobre el nombramiento y remoción de los agentes, debe dispensárseme el que me difunda ahora sobre lo mismo por la importancia de la materia, y excusárseme algunas repeticiones, que son necesarias al concretarme a los gobernadores.

su voluntad, no tiene autoridad sino en el nombre y en el pensamiento del que lo designe y lo dirige.

Lo que da fuerza y vigor a la autoridad es la voluntad que el pueblo manifieste a obedecer sus órdenes, la cooperación que le preste para llevarlas al cabo, y el empeño que tomen todos los habitantes en ilustrar al mandatario, apoyarle y sostenerle. ¿Cómo se conseguirá esto? ¿Será dejando al poderoso la libertad de mandar a cualquier favorito sin talento y sin patriotismo a disponer de una provincia como de un rebaño de ovejas; a corromper las elecciones; a dividir las familias; a usar del bastón de la magistratura para saciar las pasiones de su señor, o las suyas propias? Lejos de nosotros idea semejante, que recuerda a los sátrapas del imperio persa o a los virreyes de la monarquía española. No: si la administración quiere contar con los medios de ejercer una acción arreglada y provechosa sobre los intereses y negocios sociales, preciso es que consulte la voluntad y disposiciones populares; porque cuanto más se amolde a ellas más garantía tiene de ser con gusto obedecida.

La administración nacional debe, pues, consultar al pueblo en estos nombramientos para hacerlos en ciudadanos aceptables al mismo pueblo; y por tanto no debe designar para aquel empleo sino a uno de cierto número de elegidos que se le presenten para que escoja. Yo he oído en el cuerpo legislativo de mi patria a un diputado declamar contra este principio, enunciado por mí en la cámara de Representantes, como si él fuese una herejía política. Pero esto no me arredra para repetirlo ahora, y para demostrar su exactitud.

Hoy que la democracia progresá al par que las luces se difunden, y que se reconoce cual es la influencia saludable de la opinión sobre la conducta de los gobiernos, preciso es buscar gobernantes que reconozcan esta influencia democrática de la opinión, que la sigan y obren conforme a ella. ¿Quién conoce mejor que el mismo pueblo, cuáles son los ciudadanos que consultan esta opinión y que se interesan más por él? Nadie; porque el que ha de tener un superior es quien sabe mejor cual le conviene, y por este motivo se ha dicho muchas veces que el pueblo no se engaña en la elección de los que han de influir sobre su suerte.

Si a estas consideraciones se agrega que el gobernador o prefecto es también un magistrado municipal, y que no podría esperarse que tuviese

todo el interés posible por los negocios especiales de la provincia o departamento, sino de un ciudadano a quien esa provincia o departamento creyese digno de mandarlo, parece indudable que el pueblo debe tener participación en el nombramiento. Esta participación debe concedérsele de una manera efectiva y exenta de inconvenientes. El medio de encargar a una corporación deliberante, como una cámara o diputación departamental o provincial, el deber de hacer una propuesta, no me parece el más acertado; porque es hacer que unos cuerpos que deben ser imparciales se maticen de las intrigas y pasiones eleccionarias, lo que es muy probable atendido el lugar en que deben reunirse estas corporaciones. Es preferible, en mi concepto, el que la elección que los que han de formar la propuesta se haga por los mismos electores que votan por el presidente de la república y por senadores, representantes, y diputados provinciales. De esta manera la propuesta es más popular, y hecha por lo mismo bajo una influencia más democrática.

Ella puede formarse de tres individuos que hayan tenido mayor número de votos en las asambleas electorales, sin conceder a las diputaciones o cámaras departamentales o provinciales otra intervención, que la de examinar en favor de quien se reunió este mayor número, y avisarlo al jefe de la nación, para que haga el nombramiento.

No debo pasar a la otra cuestión antes de indicar una idea que creo de una importancia vital; a saber, que el individuo que haya estado gobernando una provincia no pueda ser reelegido para mandar en la misma por otro período consecutivo; pero que sí pueda ser propuesto y elegido para gobernador de otra. De esta manera desaparecen en él las tentaciones de querer ejercer una influencia indebida en las elecciones, y se logra que en otra parte se pronuncie por los electores un fallo favorable sobre su conducta; pues como tal debe verse una elección, que no se habría hecho, si a los oídos de los electores hubiesen llegados noticias de que había tenido mala conducta.

Segunda. La facultad de remover ha sido un motivo de escándalo y de declamaciones apasionadas, que no tienen otro fundamento que algunos lugares comunes mal aplicados, y que hacen presumir de los que de ellos se valen que no examinan las cosas con mucha detención. Si no existe la facultad de remover, preciso será que cada vez que se quiera

quitar un empleado, que embaraza la acción administrativa, se le abra un juicio; aquí entra el probar cuál es la raya que deslinda la actividad de la pereza, la aptitud de la ineptitud, el discernimiento de la torpeza, y quien sabe cuantas otras cosas improbables por el que persigue en un juicio, y que acreditará a su gusto el procesado, de la manera que mejor convenga a su propósito. Esto es tan cierto que cualquiera que no sea enteramente falto de memoria pueda recordar con mucha facilidad cuál ha sido el resultado de los procesos formados a empleados, no ineptos, ni perezosos, ni torpes solamente, sino concussionarios y traidores a la confianza nacional. El que delinque contra el público tiene muchos medios de escapar del castigo; porque la ofensa pública a nadie afecta de cerca en particular, y no sólo se perdona fácilmente, sino que se tienen simpatías por el que la ha cometido. Así es, que no hay más medio que sea realmente efectivo, para salir de un mal empleado, que conceder la facultad de removerlo al superior que lo nombra, cuando haya motivos para que no merezca su confianza.

El mal que de una remoción puede resultar es mal para la persona removida, pero no para el servicio público; y respecto de dicha persona debemos considerar dos cosas: o es un hombre de talento, activo, amigo de la libertad, y consagrado al cumplimiento de sus deberes, pero que se atrae la remoción porque no adulsa, porque no se rinde servilmente a cuanto de él exigen, sino que presta una obediencia discreta; y para éste la remoción antes que un agravio es un título de honor: o la remoción no recae en una persona de aquellos predicamentos, sino en un inepto, en un perezoso, en un concussionario tal vez; y entonces ¿por qué hemos de tener consideraciones por él?

Justo es que viva del destino el que está colocado en él; pero no es justo que, porque el destinado tenga de qué vivir, esté muerto el servicio público.

Creo, sin embargo, que deben quitarse al jefe de la nación estímulos que pudieran en algunas ocasiones tener para decretar la remoción de un gobernador, como podría serlo el deseo de colocar un favorito. Desaparece este riesgo imponiéndole la obligación de nombrar siempre de entre los individuos restantes en la propuesta. Tiene así el medio de desembarazarse de un agente abandonado o poco celoso; pero le queda

al pueblo la seguridad de que aquel es reemplazado por otra persona de su elección.

He aquí una combinación, que unida al temor de la opinión pública, a que no serán inaccesibles los gobernantes que tienen que esperar del pueblo, da bastantes seguridades de que la facultad de remover no se usará con mucha profusión, o más bien sólo se pondrá en acción cuando haya motivo para ello. Parece, pues, que es necesario en favor de la buena administración, establecer la facultad de remover, y nombramiento en todos los casos contraído a la propuesta.

4. Segundo. RELACIONES DEL GOBERNADOR O PREFECTO CON EL JEFE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. El gobernador o prefecto de una provincia, como agente general en ella de la administración nacional, es el funcionario con quien el jefe de la nación, por conducto del respectivo secretario del despacho, se entiende para el ejercicio de sus facultades en la misma provincia. El gobernador recibe, pues, del modo dicho el movimiento activo que le comunica el superior, y lo transmite a los demás agentes generales de su dependencia, como los jefes de cantón o circuito, y alcaldes o jefes de parroquia o común; y también a los especiales, tanto del ramo de hacienda, como del de guerra o marina. El representa respecto de la provincia el papel que el jefe respecto de la nación, y todos los ramos de la administración, así como los agentes que manejen los negocios a ellos correspondientes, están bajo su inspección y vigilancia, y sujetos a sus órdenes, con más o menos extensión, según la naturaleza de los negocios. Considerado el gobernador bajo esta misma relación, él es el eslabón de la cadena que une la provincia de su mando al centro que las mantiene todas adheridas y de donde parte este movimiento, que da una marcha uniforme a las naciones, por extensas que sean ellas, y aunque también sean muy variados sus intereses.

Concíbese con facilidad que, para que la dependencia de un gobernador del jefe de la nación sea real y efectiva, y que aquel sea un verdadero agente, que le sirva para ejecutar en la provincia todas sus operaciones, es preciso que preste obediencia a sus mandatos, y que en caso de no hacerlo, quede sujeto a severa responsabilidad. De otra manera, las operaciones más importantes pudieran por el capricho de un agente quedar frustradas, desautorizado el jefe y la nación per-

judicada: y mal pudiera entonces decirse, que el jefe de las administración contaba con brazos que lo auxiliasen en el manejo de los negocios públicos. La obediencia, pues, será la regla general.

Pero no hay regla ninguna sin excepción. Cuando tenemos que confiarlos al discernimiento y a la voluntad del hombre, es preciso que contrastemos en cuanto sea posible los efectos de su fragilidad y de sus errores. Por esto, el gobernador deberá tener la facultad de suspender la ejecución de las órdenes, que sean manifiestamente ilegales, o extrañas de las atribuciones del encargado del ejecutivo; porque aunque es cierto que este es el que debe comunicar el movimiento y saber cómo lo comunica, también es cierto que no puede comunicarlo sino conforme a cierta reglas, de cuya observancia es que puede resultar la marcha armoniosa y concertada de la máquina política. La ley es quien da la dirección y la acción a las autoridades; y desde que lejos de ser ella consultada, el gobernante la atropella o se desvía de sus preceptos, cesa su poder y el motivo de que se le preste favor y cooperación. Debe, pues, un gobernador tener facultad de suspender las órdenes ejecutivas, siempre que contrarien expresamente las disposiciones legales; quedando sujeto, empero, a un juicio en que se examine por la autoridad judicial, si positivamente la orden suspendida estaba en el caso de serlo; porque de otro modo se dejaría lugar a que con frívolos pretextos, y por una voluntariedad punible, se frustrase la acción ejecutiva, y quedase burlada la autoridad suprema.

En las circunstancias ordinarias, cuando no hay peligros inminentes, ni el servicio padecería con una dilación, debe el gobernador tener la facultad, no sólo de suspender las órdenes abiertamente ilegales, sino también las dudosas o extemporáneas, quedando siempre sujeto a responsabilidad, en caso que se impruebe su conducta. No siempre el encargado del ejecutivo, colocado a gran distancia de los lugares en donde han de cumplirse sus órdenes, conoce perfectamente las circunstancias que las hacen exequibles o inexequibles, extemporáneas u oportunas. El gobernador, que se halla más en contacto con los ciudadanos, y que ve y palpa lo que sucede en la provincia, puede juzgar con más datos y decidir si lo que va a hacerse habrá de ser conveniente que se lleve a efecto: y como el temor de una responsabilidad grave habrá de hacerle reflexivo y discreto, desaparece todo recelo de que una

voluntariedad caprichosa fuera su guía en este proceder. Téngase también en cuenta que la facultad que tiene el superior de destituir es para él el ángel de la prudencia, que detendrá su mano en las operaciones abusivas, y únicamente la conducirá a aquellas que pueden merecer aprobación.

No se limitan las relaciones de un gobernador con el jefe de la administración a recibir el movimiento activo y manejar conforme a él los intereses y negocios sociales de la competencia de la administración nacional en la provincia. Debe también ejecutar en ésta operaciones reactivas, sin las cuales en vano se lisonjearía la autoridad suprema de proceder con tino y circunspección, y de ilustrarse sobre los intereses y negocios sociales sometidos a su inspección y manejo.

Llamo operaciones reactivas aquellas que tienen su origen en el inferior, y que imprimen movimiento en un orden inverso de aquel de que ya hablamos. Dije en otra parte que era muy probable que se hiciera el bien, siempre que la administración los conociese, y que también se hallase instruida de las circunstancias que pudieran facilitar el que se hiciese positivamente. Desde que se ha admitido este principio, es necesario convenir también en que la legislación administrativa debe ordenar todo aquello que de a conocer ese bien y esas circunstancias.

Un gobernador que procure constantemente instruirse sobre el estado de la riqueza nacional, del comercio, de la industria agrícola y fabril, de la instrucción pública, de las disposiciones morales de los habitantes, de las producciones espontáneas del suelo en que moran, de la extensión de la divisiones políticas del territorio, de las dificultades o facilidades que la autoridad local encuentra para ponerse en relación con los comuneros de ella, u hombres adscritos a esa jurisdicción; el gobernador que haga esto, digo, y que dirija al Ejecutivo frecuentes informes sobre las observaciones que haya hecho, no sólo procurará el acierto en las providencias administrativas del superior, sino que haciéndolas trascendentales hasta al gobierno por escencia, que es el cuerpo legislativo, dará lugar a que se decreten interesantes mejoras. Deben las leyes administrativas imponer al gobernador este deber, tan necesario de cumplir, como el de obedecer las órdenes del jefe; y en muchas ocasiones tal vez más útil e importante.

Pero no debe limitarse el gobernador a instruir a la administración general de aquello que nominalmente se mencione en la leyes administrativas; es preciso que se extienda a todo lo que importe saber, aunque no se halle específicamente nombrado en las leyes. Con los años varían los intereses; y la nomenclatura que los indicaba, en el tiempo en que se hicieron las leyes, puede no comprenderlos en una época posterior, así como no servirán hoy los aranceles que hizo el gobierno colonial para cobrar los derechos en las aduanas. Las leyes mencionarán, pues, los grandes negocios que son de la incumbencia de las autoridades; pero no entrarán en detalles minuciosos que quedan a cargo del ejecutor.

Aunque no todos los intereses y negocios que existan en la nación son de la competencia de la autoridad, porque la legislación dejará siempre al cuidado del individuo los que él mejor que nadie puede manejar; sin embargo, del giro que tomen los intereses y negocios individuales resultan otros intereses y otros negocios, que llamamos sociales, o públicos por la relación que tienen con una sección política de la sociedad. El construir su casa, embellecerla y habitarla es una cosa que tocará al individuo, y en que no debe mezclarse la autoridad; pero del conjunto de casas construidas en un territorio resultan cosas a que sí es necesario que atienda la autoridad comunal, o municipal, por ejemplo. Y no sólo del giro de los intereses y negocios particulares resultan cosas a que debe atender la autoridad; también de estos resultados provienen otros de mayor entidad, que saliendo de la esfera municipal o comunal vienen a ser nacionales o de una competencia mixta, por la conexión que tienen con los intereses y negocios generales, o con los municipales entre sí. Si la peste penetra en una parroquia, la autoridad comunal será la primera que dicte medidas de policía para evitar el que se propague; pero estas medidas de policía no son exclusivas del común o parroquia; la provincia, la nación entera está interesada en tomarlas, para que el contagio y la muerte no se difundan por todo el territorio y asolen y destruyan las poblaciones. El gobernador, pues, para ser un digno e ilustrado agente de la administración nacional, debe estar alerta para informar al superior del giro que lleve toda clase de intereses, y de proponerle las medidas que, en su concepto puede exigir el bien público.

El gobernador transmite al encargado del Poder Ejecutivo noticia auténtica de todos los actos de las corporaciones y autoridades municipales, indicando los que traspasan las facultades de aquellas, sin perjuicio de requerir al ministerio público, para los efectos que diré en el libro 4º de esta obra.

El suministra también todos los datos para la corrección anual de la estadística, informando sobre los nacimientos, matrimonios, óbitos; sobre el número de creyentes de las diferentes religiones, templos y propiedades del culto que existan; sobre la disminución, o aumento de la crías, pérdida o logro de las cosechas, movimiento comercial e industrial, minas descubiertas, cuánto es el monto de las rentas municipales en el año, y su aumento o disminución comparados con años anteriores; sobre los procesos civiles y criminales que hayan despachado los tribunales y juzgados, y los que se hallen pendientes, con una comparación entre diferentes épocas; sobre el número de presos, reclusos, presidiarios, forzados o confinados dentro de la provincia y el estado moral de los establecimientos de castigo; sobre los hospitales, hospicios, número de enfermos y asilados en aquellos refugios de la indigencia y de los desamparados; sobre los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria, y los alumnos que haya en cada uno de ellos; sobre el estado en que se halle la fuerza permanente y la guardia nacional, su armamento y cuarteles; sobre los resguardos de policía y el modo como desempeñan sus atribuciones; sobre el número de funcionarios y empleados municipales que existan en la provincia; en fin, sobre todo lo que contribuya a que el encargado del Ejecutivo pueda conocer el estado moral, civil, económico, político y militar de la provincia.

Muchos juzgarán tal vez minuciosa esta enumeración; pero es necesario que consideremos, que la primera vez que el hombre es llamado a un puesto público no puede conocer cuántos son los objetos de su atención; y es entonces utilísimo que encuentre en donde ver de una hojeada una gran parte de ellos.

No basta, empero, que vea este conjunto, y se aplique a transmitir al encargado del Ejecutivo su conocimiento; es preciso que se penetre que todos estos datos son de grande utilidad a la autoridad suprema, y que el agente que los suministra hace un beneficio al pueblo. Las contribuciones no pueden decretarse con proporción a la riqueza nacional, si esta

riqueza no es conocida, y mal puede saberse sin aquellos datos estadísticos; si la enseñanza en una provincia requiere los auxilios de la administración general, no puede prestarlos sino está ella instruida del estado en que se encuentra; no pueden tomarse providencias para que se consulte la seguridad individual y la propiedad, si se ignora como llena sus funciones la policía; no puede requerirse a la autoridad municipal para que provea de asilos a los indigentes, desvalidos y expósitos, si no se sabe si hay aquellos establecimientos, etc.. ¿Cómo ha de fijarse la atención del gobierno sobre lo que no conoce? ¿Y cómo ha de conocerlo, si sus agentes, vegetando en un criminal abandono, descuidan estas interesantes atenciones, circunscribiéndose a servir de una especie de estafeteros que se limitan a hacer que las órdenes de la administración nacional se transmitan a los agentes inferiores?

El mal negativo de una omisión es a veces tan fatal a la sociedad como el positivo de la infracción de una ley; porque se la priva de cosas que tenía confianza y derecho de obtener de hombres a quienes no da el mando, ni paga con otro objeto, que con el de que se desvelen por su bien y traten de procurárselo de todos modos. Sin embargo, las omisiones se han visto siempre con una indulgencia que ha tocado en complicidad en ellas; y casi ha venido a pasar como un principio que sólo habría mal cuando las disposiciones positivas eran contravenidas; pero no cuando no se hacía todo lo posible para que produjesen sus efectos saludables. Tan malo es que por no dar un informe oportuno, por no comunicar el resultado de una visita en una oficina de hacienda, se deje de aprovechar una circunstancia útil para tomar una providencia, o se deje de separar a un empleado que dilapida los fondos públicos, como que el mismo gobernador tomase esos fondos y los aplicase a sus usos particulares. Debe, pues, el gobernador evitar toda omisión; y antes bien ser activo y diligente; y las leyes administrativas deben hacerlo responsable tanto de las faltas de comisión como de las de omisión.

El gobernador, pues, como agente de la administración nacional obra siempre en virtud de las órdenes que recibe del encargado del Poder Ejecutivo, y tiene, como acabamos de verlo, también el deber de proporcionar las luces necesarias para que estas órdenes se expidan con discernimiento y prudencia. No basta todavía esto, y aun tiene otra atribución visto en sus relaciones con el jefe de la administración, que

es la facultad de suspender a los empleados de su dependencia, cuando incurran en falta que lo merezca, dando cuenta inmediatamente, y con documentos, de la suspensión y sus motivos. Lo que parece natural es que aquel que comunica el movimiento, y de quien se tiene la dependencia como jefe supremo, fuera quien ejerciese tal facultad; pero la distancia, en muchas ocasiones, e inconvenientes de otra clase impedirán que el encargado del Ejecutivo tome oportunamente esta medida; y entonces la conveniencia nacional, este regulador de las operaciones administrativas, dicta que tal atribución se deje a aquel agente de más confianza, que hallándose en contacto con el empleado a quien debe suspender, y conociendo mejor las faltas que haya cometido, puede obrar más acertadamente. La orden previa se suple en este caso con la aprobación posterior; y la responsabilidad en que el gobernador incurre garantiza la prudencia con que obrará.

5. Tercero. RELACIONES DEL GOBERNADOR CON LOS AGENTES GENERALES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL QUE OBRAN CON SUBORDINACION A EL. Para que las órdenes del jefe de la administración nacional lleguen hasta los ciudadanos e influyan sobre los intereses y negocios, que conforme a ellas se deben manejar, preciso es que haya los funcionarios intermedios necesarios que las comuniquen y cuiden de su observancia, como ya lo indiqué al hablar de los medios activos para facilitar la administración pública. Bajo la dependencia del gobernador obran los merinos, o jefes de cantón o circuito o jefes políticos, y bajo la de estos los alcaldes o jefes del común o parroquia. El agente inmediato del gobernador, para la ejecución de las providencias generales de la administración, es el jefe político o de cantón, y por medio del de cada cantón se transmiten las órdenes generales para que, pasando a los comunes o parroquias, las ejecute allí el alcalde, y de esta manera resulte la ejecución en toda la provincia.

Los deberes de los funcionarios están en razón del interés, importancia y extensión de los negocios que se les encomiendan, y en esta misma razón debe estar también su capacidad para desempeñarlos. Un jefe de cantón no tiene a su alcance todos los conocimientos, datos e informes que tiene un gobernador, para comprender cómo debe ejecutar una providencia, y por qué razón se dictó ella. El gobernador, que

es el encargado de pesar las circunstancias y de combinar según el estado de todos los cantones, cómo pueden ejecutarse las providencias administrativas, debe instruir a los jefes de cantón, y hacerles entender la utilidad de que se obedezca y cumpla lo que se le prescribe, para que obrando con conocimiento, se interesen más en llenar sus atribuciones. Con más prudencia, circunspección y actividad procede el que sabe bien lo que va a hacer, y el bien que de ello debe resultar, que el ciego y servil instrumento, que no sabe por qué obra ni para qué debe ejercer su acción sobre los negocios sociales. No es, pues, un vano trabajo el que con esto se tomará el gobernador: y además de los buenos resultados en favor del servicio público, se obtendrá también otro más apreciable, el de enseñar a los funcionarios la obediencia razonada y desterrar la pasiva, tan perjudicial en gran número de casos para la libertad y para todos los derechos individuales.

Los jefes de cantón velarán sobre los empleados y oficinas nacionales que haya en el cantón, que tengan dependencia de las que existan en la capital de la provincia. El gobernador debe facilitarles los medios de conocer si las oficinas y empleados que hay en el cantón cumplen con sus deberes; avisándoles, por ejemplo, si los que deben recaudar las rentas y enterar sus productos en la oficina de cuenta y razón, lo han hecho positivamente, y si han cumplido con las prevenciones que les haya hecho la misma.

Muchas operaciones delicadas de policía no podrían ejecutarse en un cantón sin combinación con otro; el gobernador debe facilitar y prescribir esta combinación y comunicar a los jefes de cantón cuanto sepa relativo a su localidad, que merezca la atención de la autoridad pública, para que ella proceda entonces a llenar su deber.

Los jefes de cantón son los conductos por donde obtiene el gobernador los datos estadísticos de que hablamos en el párrafo anterior, para remitirlos al encargado del Poder Ejecutivo o jefe de la administración pública. La uniformidad y arreglo con que el gobernador obtenga estas noticias, le facilitan el enviarlas con más prontitud y coordinación, cuando las haya hecho formar de una manera más ordenada por sus subalternos. Debe, pues, circularles modelos e instrucciones para que procedan, y hacerles entender la importancia de que los observen. En fin, debe considerar que la acción de cada jefe de un cantón debe ser

combinada con la del de otro cantón, para que habiendo en todos operaciones uniformes, respecto de los negocios generales, pueda resultar en la provincia ese movimiento ordenado, que en combinación igualmente con el de otras provincias, produce el movimiento nacional, que ordenó la ley y ocasionó el ejecutor de ella; ese movimiento que puede indicar que un pueblo está bien gobernado y sus negocios bien administrados; es decir, que tiene no sólo el gobierno teórico de las disposiciones legales, sino el gobierno en acción de las operaciones administrativas.

Cuando se establece entre dos agentes la relación de superior y subordinado, preciso es que aquel tenga alguna intervención en el nombramiento del que ha de servirle de agente: y he aquí por qué el gobernador debe nombrar los jefes políticos. Pero este agente debe, al mismo tiempo que sea de la elección y confianza del gobernador, serlo también de las del pueblo; porque en donde el gobierno y la administración se establecen para el pueblo, este debe ser consultado, siempre que se pueda, sobre el nombramiento de sus gobernantes y administradores. Cada asamblea electoral de cantón debe, pues, tener una intervención en el nombramiento, eligiendo tres a quienes deba presentar para que el gobernador escoja.

Yo no hallo inconveniente en dar también al gobernador el poder de destituir a los jefes de cantón, quedando sujeto a nombrar siempre de entre la terna de elegidos; porque dándole de esta manera vigor a su autoridad, quedan sin embargo salvos los inconvenientes que traería la destitución sin condición ninguna. Destituirá el gobernador, pero será nombrado siempre uno de la elección del pueblo, y como no importa que sea precisamente éste o aquél, sino uno que se haya creído a propósito, esto siempre se logra. Dará, empero, cuenta al jefe de la administración pública, y su procedimiento podrá ser reformado por éste; porque cuando en manos de una autoridad se coloca un poder de esta naturaleza, si hay algún medio de obtener que no se use por el impulso de las pasiones o por innoble motivos, justo es aprovecharlo.

No siempre el jefe de la administración comunica órdenes para que se haga cuanto las leyes prescriben, especificando cada una de las disposiciones que ellas contienen. Un precepto general, el mismo acto que se llama sanción, es la orden que una vez se circula para que sea

siempre obedecida. Basta esto en muchas ocasiones al jefe de la administración, que cuenta con el celo de gobernadores ilustrados y activos, y que deben conocer la importancia del puesto que ocupan y las funciones que les prescribe su deber. Pero no sucede al gobernador respecto de los jefes de cantón, lo que al encargado del Ejecutivo con él; porque no hay motivo para presumir en un jefe de cantón las mismas circunstancias que en un gobernador. No sólo debe éste, pues, transmitir las leyes con la sanción ejecutiva y descuidarse después sobre su cumplimiento. No: esta confianza destituida de fundamento, traería consigo la inobservancia de las leyes, y naturalmente el desprecio en que caen disposiciones que se ven escritas, pero que jamás se hacen sentir a la sociedad. Debe, pues, el gobernador informarse continuamente sobre el cumplimiento que tengan las leyes, y no dejar de indicar en algunos períodos a los jefes de cantón que las recuerden y las lleven a efecto. Así se logrará que haya movimiento administrativo, y por consiguiente administración; pues la una no puede existir sin el otro, y sin ambos desfallece la sociedad, se aniquila el espíritu público, y la inacción y la inercia suceden a la vida y animación, que debe haber en este conjunto de hombres que se han reunido para su común felicidad.

Sin duda se comprende ahora fácilmente cuánto cuidado y esmero debe poner el legislador al establecer en las leyes orgánicas de la administración pública las relaciones del gobernador con los jefes de cantón: y también se deduce la necesidad de que el gobernador se penetre de la importancia de los resultados que deben producir estas relaciones; pues no basta el que se hayan echado las semillas del bien, si no hay una mano acuciosa que las cultive y las haga producir. El jefe de la administración tiene en esto una gran influencia, si quiere usar de su poder para conducir al bienestar y a la dicha a los que lo han colocado en aquel puesto, en donde todas sus intenciones deben ser el bien del pueblo, y nada más que el bien pueblo. Desde su posición eminente en que todo debe verlo con la calma imparcial de la razón, y pesarlo en la balanza del bien público, él puede con su ejemplo y con sus instrucciones animar a todos sus agentes a que llenen cumplidamente su misión. Ni es menor el influjo que tienen los electores en que este resultado se consiga, si abstractos de consideraciones personales sólo proponen, para que sean nombrados aquellos hombres que, por sus conocimientos, aptitudes y

actividad pueden ser gobernantes sobresalientes. Así se logrará que las relaciones establecidas entre los diferentes funcionarios produzcan el efecto que se desea.

6. Cuarto. RELACIONES DEL GOBERNADOR CON LOS AGENTES ESPECIALES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL. La variedad de intereses a que la administración nacional tiene que atender, y la importancia de algunos de ellos exige la creación de agentes especiales, que se contraigan exclusivamente a su manejo; porque si se confiasen a los agentes generales induciría esto a una complicación de funciones que impediría la acción administrativa. La hacienda nacional, la fuerza armada, la marina, los establecimiento de instrucción pública, que sean costeados por las rentas nacionales, son negocios que exigen cada uno el especial cuidado de varios funcionarios, que con subordinación al gobernador, y bajo su inspección, les consagren su atención y muy particular esmero. El gobernador es el centro de donde parte la acción que se ejerce sobre todos estos negocios e intereses, o el que cuida de que la que se ha comunicado a estos agentes especiales produzca sus resultados. Bajo dos aspectos tenemos, pues, que considerar al gobernador en sus relaciones con sus agentes especiales de la administración nacional: bien cuando es él de quien parten las órdenes que se deben cumplir; bien cuando vigila en el cumplimiento de las que reciban de las autoridades superiores del ramo, de las cuales siempre se le habrá dado noticia.

Primero. La posición del gobernador en el sistema administrativo le da respecto de la provincia el carácter de jefe de la administración pública, así como lo tiene el encargado del Ejecutivo respecto de la nación entera. En él está depositada la confianza de la autoridad suprema; y para cooperar con el superior al manejo de los intereses y negocios nacionales, es preciso que tenga los medios de hacerlo, y que pueda ocurrir con prontitud y eficacia a las necesidades y exigencias que se presenten, sin que haya una orden previa del jefe de la administración pública, que mal pudiera en todos casos expedirse con oportunidad; a menos que se suponga que la presencia del omnipotente se comunica al que ocupa el sitial de la magistratura suprema.

Halagüeña su posición es esta, pero químérica; y por tanto es necesario que ocurramos al vacío que la limitación de la sabiduría humana

dejará siempre en todas las combinaciones de la política. Las leyes administrativas atribuirán, pues, al gobernador la facultad de dar algunas disposiciones respecto de los ramos especiales de la administración nacional, como son las rentas, la guerra, la marina, la instrucción pública, y los encargados de estos ramos deberán obedecerlas. No será, pues, preciso que el gobernador reciba órdenes del jefe de la administración pública, para que requiera a los recaudadores morosos de las rentas nacionales, a fin de que desempeñen sus obligaciones, ni para someterlos a juicio en caso que por sus omisiones lo merezcan, o que malvientan los fondos que colecten. Dará, si, cuenta, como ya dije en otra parte. Y lo mismo que pueda hacer respecto de los empleados de hacienda, bien sean de los que recaudan, bien de los que entienden en la distribución, cuenta y razón de los fondos nacionales, también debe serle concedido respecto de los empleados que intervienen en la instrucción pública, en la milicia y en la marina; porque sin una facultad semejante desaparece en ellos ese saludable temor, que influye en el buen servicio, tanto casi como la esperanza de la recompensa. En tal concepto, las leyes administrativas deben siempre establecer la subordinación de estos empleados especiales al gobernador, y dar a este facultades que les hagan sentir tal subordinación.

Esta regla no tiene excepciones ninguna en los tiempos de paz y de calma, porque entonces todo marcha en aquel orden regular tan conocido de la autoridad civil, y el gobernador se halla en completa aptitud de juzgar quien lo interrumpe o no contribuye a mantenerlo. Pero en tiempo de guerra, cuando la situación política de la sociedad se altera y una prudencia consumada, aconsejada por todos los conocimientos que presta el manejo de los grandes intereses sociales, es necesaria en todo cuanto se ejecute para que los ejércitos no se desordenen y lleguen a sufrir un descalabro; en este estado extranatural de una nación, el gobernador no tiene respecto de la fuerza armada y de la marina las mismas atribuciones que en tiempos ordinarios. Si las tuviese, pudiera tal vez frustrar operaciones militares, cuyas combinaciones no alcanzase a penetrar, y muchas veces inhabilitar al jefe que hubiera de conducir a la victoria a los ejércitos nacionales. En esos tiempos de calamidad y desgracia, también es cierto que las operaciones se encargan a aquellos militares distinguidos, que por su valor pericia y prudencia den garantías

de que procederán de la manera que se desearía, aunque no intervenga el gobernador en su conducta de la misma manera que lo haría en tiempo de paz. Debe, empero, vigilar en todos casos, y dar cuenta al jefe de la administración de los defectos que advierta, para que no queden sin corregir, si lo merecen, o sin castigo si rayan en delitos.

La misma limitación de la previsión humana que hace necesarias las facultades de que acabo de hablar, nos induce a dar al gobernador otra, que a un tiempo hace de este magistrado una autoridad gubernativa y administrativa. Hablo del poder de hacer ciertos gastos, que no se mencionen específicamente en la leyes, ni en los decretos ejecutivos, ya en su cuantía, ya en su objeto. ¿La súbita efervescencia de un partido pone las armas en la mano a algunos rebeldes, que quieren conculcar las leyes y dar en tierra con las autoridades establecidas? El gobernador debe tener la facultad de llamar al servicio de la guardia nacional y de mandarla pagar, y la tesorería u oficina nacional de manejo de la provincia debe cumplir sus preceptos. La ejecución de las penas, la conducción de los presidiarios y forzados, la pronta reparación de edificios ruinosos, el despacho de postas o correos extraordinarios, o de buques de guerra o mercantes, para dar pronto avisos o llevar urgentes comunicaciones, no podrían efectuarse con prontitud y oportunidad, si el gobernador no tuviera la facultad de prevenir a los que manejan las rentas que hiciesen los gastos necesarios. Ya en el capítulo en que hablé del despacho de hacienda, indiqué la intervención de la suprema administración nacional en estos negocios.

En la Nueva Granada, según la ley orgánica de hacienda, tiene el gobernador la facultad de decretar estos gastos en unión de los jefes de algunas oficinas de rentas, del juez de hacienda y del que ejerce el ministerio público en el tribunal de apelaciones del distrito. Yo creo que se habría hecho bastante con que sólo se asociasen al gobernador el empleado que debe cubrir el gasto, y el que ejerza el ministerio público en la provincia, que indicaré quien debe ser en el libro IV de este tratado. Aquel informaría sobre la capacidad de que los fondos soportasen el gasto, este ayudaría a calificar si el servicio público verdaderamente lo exigía; y bastando esto para suministrar conocimientos, y dar garantías contra el abuso, claro es que no debe distraerse a otros empleados de sus ocupaciones.

Los ejemplos aducidos me parece que bastan para comprender en qué casos el agente general de la administración nacional en una provincia debe tener ciertas facultades gubernativas y administrativas, que ejerce sin orden previa de la autoridad superior. Considerando la naturaleza de las exigencias a que él debe atender, fácilmente se advierte la facultad o atribución que para consultarla se debe conceder.

Segundo. Para habilitar al encargado del ejecutivo a manejar con acierto algunos intereses determinados, se han centralizado en algunas oficinas existentes en la capital del Estado, y dependientes inmediatamente de las secretarías del despacho, las operaciones de otras, que se hallan diseminadas en la diferentes secciones territoriales de la nación; porque si la administración no tuviese ideas exactas del conjunto de intereses sobre que debe ejercer su acción, mal pudiera tampoco entrar en detalles relacionados con este conjunto. He aquí el origen de una Dirección de la instrucción pública, de las Direcciones de rentas, de la Tesorería general, de la Corte de cuentas, del Estado Mayor general, de la Comisión de marina. De estas oficinas auxiliares de las secretarías del despacho, para facilitar la administración nacional, dependen los agentes especiales que hay en las provincias, según el ramo que manejen: y de ellas reciben órdenes e instrucciones para darles su cumplimiento. Ya indiqué, hablando de las secretarías del despacho, que el agente general debe darse conocimiento de lo que se habrá comunicado por aquellas oficinas superiores para que vele en que se observe, y de cuenta de las omisiones que advirtiere.

El objeto con que se proporciona al gobernador aquel conocimiento nos da la base para establecer las relaciones de este funcionario en el segundo caso de la proposición que enuncié al principio de este artículo. Funciones de policía administrativa son las que en este segundo caso se le encomiendan; y el gobernador las llena respecto de las rentas visitando las respectivas oficinas de hacienda, e instruyéndose del cumplimiento o inobservancia de las órdenes recibidas; haciendo el tanteo de las arcas y asegurando la remesa de los sobrantes a la oficina central, o a aquellas a donde ésta haya dispuesto, y dando cuenta con estados circunstanciados al despacho de hacienda del resultado de sus observaciones. No es difícil conocer con cuánta escrupulosidad deberá manejarse en estas visitas e indagaciones el gobernador, si se piensa que ellas son la

garantía contra la dilapidación y las concusiones, y las que aseguran al gobierno los recursos con que debe contar para los gastos públicos. Así que, no cumple con su deber el gobernador que con una confianza ciega se abandona a la buena fe de los empleados de hacienda, y firma, comprometiendo por indolencia su responsabilidad, las diligencias que ellos le presenten, sin verificar su exactitud. No: es preciso que con cuidado y atención, con inteligencia y prudencia se examine todo, para que no se engañe a la administración suprema con informes y datos falsos, con ficciones fraguadas por la mala fe de los defraudadores. El gobernador que tal hiciese debiera ser castigado como reo de falsedad; porque siempre lo es el que engaña asegurando una cosa de que no se ha cerciorado.

Cuando el gobierno monopoliza alguna producción<sup>27</sup> y saca de ella una renta, incorporándola al dominio público, establece una Dirección para que instruya a los que la manejan, comunique los métodos de obtener mejor los productos, de conservarlos y de ejecutar la operación comercial de ofrecerlos a la venta en los lugares en donde se necesiten. Dos operaciones ejecuta la Dirección: una agrícola, mercantil la otra; y estas operaciones las lleva al cabo por medio de agentes que tenga en los puntos en que se produce el efecto monopolizado y en los lugares en que se ofrece a la venta. El gobernador vela sobre estos agentes para que llenen sus deberes y cumplan las órdenes de la Dirección, y les comunica los conocimientos que tenga para lograr mejores productos, a fin de que procedan con las luces que ellos les suministran a ejecutar con más discreción y prudencia las instrucciones que hayan recibido.

Igualmente cuida de examinar, visitando las respectivas oficinas, si la venta se hace con la buena fe y legalidad con que debe proceder un empleado público; para lo cual compara en las visitas las existencias del

27. Ya condené en otra parte, con todos los economistas, el monopolio que da lugar a que se erijan en delitos los actos inocentes del hombre industrioso y que priva a la nación de las riquezas que la producción momopolizada le proporcionaría en manos de los particulares. Pero los monopolios existirán por algún tiempo, y es preciso que para él haya sus disposiciones administrativas.

género con los productos pecuniarios del expendio, y ejecuta el balance de la cuenta que deben llevar las respectivas oficinas.

7. Quinto. SUPERINTENDENCIA GENERAL DEL GOBERNADOR EN TODOS LOS NEGOCIOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES DE LA PROVINCIA. He considerado con separación las principales funciones que tiene que ejercer un gobernador, presentando a este magistrado en relación con sus superiores y con sus subordinados. Ha sido mi objeto exemplificar mi teoría, para ponerla más al alcance de mis lectores; porque siempre comprendemos mejor lo que se nos presenta bajo imágenes sensibles, que tienen alguna relación con lo que ya conocemos. Ahora quiero dar una idea general de la acción administrativa del gobernador sobre el conjunto de intereses nacionales que están bajo su inspección.

No es únicamente valiéndose de sus agentes inmediatos, que el gobernador debe intervenir en el cuidado y manejo de los intereses y negocios nacionales. Desciende también a ponerse en contacto con los subordinados de aquellos agentes, y con los ciudadanos, y se cerciora si las providencias que él o aquellos dictaron han llegado a tener cumplido y legal efecto. Y no sólo hace esto en el lugar de su habitual residencia, porque no sólo allí hay intereses que cuidar y manejar sino que también de tiempo en tiempo, en los demás puntos de la provincia.

Tocamos ya la necesidad de que el gobernador visite la provincia; y es preciso que prevenga y conteste algunas objeciones analógicas que se me harían después que, al tratar del jefe de la administración pública, combatí con empeño los gobiernos trashumantes. La utilidad y la conveniencia nacional (que son una misma cosa) son las que prescriben que a los funcionarios públicos se les den ciertas atribuciones y se le impongan ciertos deberes; pero estas atribuciones y estos deberes no llevan siempre consigo la conveniencia nacional en razón de que sea más extensa la esfera de acción de un funcionario del orden administrativo. Tal vez acontece, por el contrario, que cuanto más circunscrita es aquella esfera mayores probabilidades hay de que las atribuciones y deberes administrativos produzcan utilidad en su ejecución. Parece esto, a primera vista, una paradoja; pero es una verdad matemática, que un ejemplo hará conocer con facilidad. No hay duda que si los encargados de la autoridad administrativa pudieran ver y examinar cuanto se hace

en cada uno de los puntos del territorio, los intereses sociales serían mejor manejados, la administración sería mejor. Pero la posibilidad de estar en cada una de estos puntos, sin descuidar al mismo tiempo los demás, es menor, cuanto mayor es el número de puntos a que se extienda la autoridad de un magistrado. Desaparece la posibilidad respecto del jefe de la nación; existe en un grado practicable en el gobernador de una provincia; crece en un jefe de cantón; y la hay en toda su plenitud en el jefe de común o alcalde. La posibilidad consulta la conveniencia, y cuanto crezca aquella, tanto más fácil es adscribir ésta a las atribuciones que se den a un funcionario público.

He aquí disipada cualquiera contradicción aparente que pudiera existir entre lo que dije respecto del jefe de la administración pública, y lo que ahora diré de su agente. Puede el gobernador visitar la provincia, sin que deje por eso de atender a todos los negocios de su incumbencia; debe, pues, la ley prescribirle que lo haga; y es preciso que veamos cuál deberá ser su conducta en estos viajes que podemos llamar administrativos<sup>28</sup>.

Los establecimientos de instrucción pública costeados por rentas nacionales deben ser visitados por él personalmente, para imponerse de la exactitud con que los superiores y preceptores cumplen el encargo que se les ha hecho; los libros de la cuenta y los archivos, librerías y depósito de instrumentos deben ser examinados; y aun si fuere posible los alumnos también para saber su grado de instrucción. Es conocida la utilidad de estas visitas, cuando se hacen con el celo e interés debido; porque con ellas se proporciona a los superiores y preceptores el medio de acreditar su aplicación a instruir a la juventud, y se causa un saludable temor a los que descuidan este precioso deber. Desea siempre el hombre acreditarse para con sus superiores, y recela dar motivos para que estos le inculpen falta de celo por el bien público: y ambos sentimientos se refuerzan cuando las ocasiones los excitan.

28. Se notará que sólo habré de mencionar intereses y negocios nacionales, al hablar de las operaciones administrativas que el gobernador practique en la visita. Ya tocaré los otros cuando me ocupe de él como jefe de la administración municipal.

Las fortalezas, arsenales, cuarteles, cualesquiera alojamientos permanentes de la fuerza militar, en las provincias en donde esté acantonada, exigen la particular vigilancia del gobernador; y debe visitarlos, para asegurarse de que existen expeditos los medios de defensa; de que se conservan con cuidado los elementos de guerra, y de que la salud del soldado y su moral no padecerán por la mala disposición de los edificios que les sirven de morada. Los agentes especiales que manejan este ramo cuidarán, es verdad, de todo esto; pero la vigilancia y censura del gobernador es un motivo más para excitar su celo, o para retraerlos de caer en un abandono punible.

El alimento, la paga y el vestido del soldado han sido en muchas ocasiones objeto de especulaciones ilegales y de un peculado vergonzoso, entre los jefes y empleados militares, que escudados con el temor que la subordinación inspira, y que impide clamar contra los fraudes, cercenan muchas veces al infeliz la mezquina recompensa con que el tesoro premia sus fatigas. Preciso es que el gobernador alguna vez siquiera en el año averigüe con los mismos interesados si son cubiertos con puntualidad de sus haberes, y que procure que las reglas conforme a las cuales deben administrarse los negocios militares se observen, especialmente las que establezcan la contabilidad, que son siempre las que forman el código de policía financiera.

Defectiva sería la intervención administrativa del gobernador en los negocios de hacienda, si no pudiese cerciorarse de que las rentas nacionales son recaudadas y manejadas con pureza y celo, no sólo en la oficina central de la provincia, sino en todas las demás de su dependencia, en los cantones y distritos comunales. Esto hace necesaria la visita de aquellas oficinas en algunos períodos y el examen detenido de sus libros y archivos. Más de una vez he tenido yo la satisfacción de asegurar los caudales públicos, y de hacer separar de la intervención en el manejo de la hacienda a empleados que habían olvidado sus deberes, por haber hecho visitas escrupulosas y oportunas de algunas oficinas subalternas.

Este medio de ejercer el gobernador la superintendencia general de los negocios administrativos nacionales en la provincia, no debe ser una cosa que exista en potencia, sino en realidad, y que se ponga en acción tan frecuentemente como sea posible para que produzca mas saludables efectos. Ni debe preceder aviso de que el gobernador ha de visitar

algunos establecimientos u oficinas; porque entonces duermen los empleados en la confianza de que prepararán todo para el día en que el encargado de la autoridad se presente a averiguar el estado en que se encuentran los negocios que les están encomendados. Las disposiciones que arreglan el servicio público deben estar en observancia en todos los días, en todos los momentos; y el medio de lograrlo es tener al empleado en la expectativa de que puede ser visitada su oficina cuando menos lo piense. Así, se afana y se desvela para estar pronto siempre a dar una cuenta, que no sabe cuando se la tomarán. Esas visitas avisadas no producen este saludable efecto, y sólo sirven para advertir a los habitantes de los cantones y parroquias que el jefe de la provincia pasará por ellos y que deben hacerle los honores y acatamientos correspondientes a su rango. Sirven para que se le准备n distracciones, convites, en que gastará el tiempo que debiera emplear en bien de la patria, que no lo eleva sobre sus compatriotas, ni le da recompensas pecuniarias, para que vaya a divertirse a expensas de ellos.

Y no sólo debe un gobernador averiguar en las oficinas públicas el estado de los intereses y negocios sociales, ni los empleados son siempre el mejor conducto para transmitir noticias exactas e imparciales. El ciudadano privado, que siente la acción de la autoridad, y que es desgraciado o feliz según que esta sea o no arreglada, es el que habla el lenguaje que debe oír el gobernante. Debe, pues, el gobernador procurar saber entre los ciudadanos cómo se han recibido las providencias administrativas, y qué efecto han tenido sobre la dicha o la desgracia social. Si existen sociedades formadas por los ciudadanos para instruirse o para promover la prosperidad de su localidad respectiva, ellas le suministrarán informes y datos importantes, y le advertirán cómo son recibidas y cumplidas las providencias de la administración.

He aquí un bosquejo, que si no comprende todas la indicaciones que yo deseara hacer para contribuir a formar en mi patria los hombres que han de ocupar los puestos públicos, da por lo menos una base para pensar sobre el modo como un gobernador debe llenar una parte de su encargo.

**8. Sexto. CAPACIDAD MENTAL Y DISPOSICIONES ACTIVAS Y PATRIOTICAS DE LA PERSONA QUE DEBE OCUPAR EL PUESTO DE GOBERNADOR.** Cuando el pensamiento hace una

rápida reseña de los deberes anexos a este agente de la administración nacional, concibe al punto que ellos no pueden ser desempeñados si la persona en quien recaen es incapaz de comprenderlos, o es indolente y perezosa para cumplirlos; inútil parecerá a muchos la enunciación de una verdad tan clara, y que de todos debe ser conocida, y mas inútil todavía que me difunda en razonamientos que le sirvan de comentario. Pero tal es la desgracia de los pueblos, y tal la conducta de los gobiernos, que apenas algunas veces se han tenido en cuenta en las elecciones y nombramientos las dotes mentales y la activa disposición de servir, para designar las personas que, manejando los negocios públicos, han de hacer la felicidad nacional. Se busca con frecuencia para el destino al hombre que necesita del sueldo para vivir, y que por los mismo que tiene tal necesidad acredita que no es a propósito para ver siquiera por sus intereses particulares. Y aquel a quien la indolente ociosidad, o la torpeza de su entendimiento le impidan encontrar recursos para vivir valiéndose de sus propias fuerzas ¡será el que maneje bien, el que haga progresar los intereses de la sociedad? ¡Extraño delirio, en que incurren, no sólo los gobernantes que nombran, sino los pueblos que proponen!

No es sola aquella razón la que influye a veces en las propuestas y nombramientos; que también las consideraciones aristocráticas tienen en ellos parte no pequeña. Muchas veces, por esto, sube al mando un individuo, cuyo mérito es la memoria de lo que fueron sus abuelos, o los son al presente algunos de sus cosangüíneos o afines: el nombre fascina, y fácilmente le adscribimos las cualidades que le acompañan en diferente persona.

Y aun sucede muchas veces que innobles y degradantes deseos de misera venganza, o de dar curso a aspiraciones ambiciosas son los consejeros que dictan el nombramiento de un gobernador. No tengo, para corroborar estas verdades, que historiar la política de los gobiernos antiguos, ni de los de la edad media; ni es preciso averiguar qué consideraciones influían en el nombramiento de los Sátrapas y de los Pro-cónsules: los anales administrativos de las repúblicas hispanoamericanas ofrecen, por desgracia, cosecha abundante de ejemplos, y de ejemplos unidos a una serie de infortunios de todas clases, que en gran parte se deben a esa política absurda que ha influido en el nombramiento de los gobernantes. Yo no hago alusiones personales, ni cito las épocas, ni

siquiera en este tratado recordar cosas que llenan de indignación los pechos republicanos y de sentimiento a los hombres filantrópicos, si los ejemplos no fuesen, en una ciencia experimental, tan necesarios para corroborar los principios que se establecen. El escritor superior a las pasiones vulgares no habla con desdén de los sucesos de su patria, sino cuando es preciso recordar los extravíos para hacer a sus compatriotas mas cautos en lo sucesivo. Sí, es preciso que ellos recuerden aquella época luctuosa en que los agentes de un presidente ambicioso, faltos de patriotismo y de talento sólo sirvieron para ensalzar la omnipotencia dictatorial, y preparar con sus desvíos los patibulos, la proscripción y las persecuciones que hicieron en esos días el tormento de nuestra vida. Recordándolos, los electores fijarán sus miradas en los ciudadanos, que por sus capacidades conozcan los deberes con que van a cargar en los puestos públicos, que por su patriotismo se dediquen a desempeñarlos, y que por la actividad que hayan desplegado, y su consagración al trabajo, hagan esperar que no descuidarán los intereses de la nación. Así, los azares de las pasadas revueltas no serían del todo perdidos; y nosotros, como todos los habitantes de la tierra, habríamos aprendido en la escuela del infortunio los medios de lograr la felicidad.

Miras erradas de política han guiado en muchas ocasiones a los jefes de los pueblos, para escoger sus agentes entre hombres sin capacidad, sin patriotismo y sin disposiciones activas para desempeñar los puestos públicos. Han consultado solamente la adhesión personal de los candidatos, y las antipatías de que estuviesen poseídos y que pudieran disponerlos a obrar en cierto sentido en algunas circunstancias transitorias. ¡Engaño funesto, que sin producir ningún bien al gobernante, causa infinitos males al pueblo! Sí, es un engaño creer que la adhesión de un agente, y el estímulo de sus antipatías, son bastantes para que el gobernante pueda hacer cuanto quiera. Será aquel un vil y ciego instrumento de persecuciones y venganzas, que se arrojará sobre la víctima que se le señale, como la fiera en el circo sobre el criminal indefenso que se condenaba a sus garras. Pero ¿qué habrá adelantado el gobernante con esta conducta para la consolidación de su poder? Nada, porque el poder no se consolida con el odio de los pueblos, antes bien es este una mina sorda, que reventando con el tiempo, deshace en su explosión ese poder, y las químéricas esperanzas que sobre él se basaban.

Lo que consolida el poder, lo que da garantías de orden, y fundamento sólido a una reputación, es el amor del pueblo; y su benevolencia no puede captarse sino haciéndole bien. El bien no se hace sin agentes a propósito para proporcionarlo; agentes que penetrándose de que el favor del pueblo es su mejor apoyo y cooperador, busquen ese favor haciéndole sentir beneficios. La capacidad, el patriotismo y la actividad unidas son las únicas que pueden proporcionar este resultado; y mal entiende sus intereses el gobernante que no echa mano de ellas para auxiliar su acción. Podrá un agente de estas cualidades pedir que se revoquen órdenes ilegales o inconvenientes, y el mal entendido amor propio del gobernante se molestará con esto. Pero ¿en dónde está el mal de esta conducta de un individuo, que es un agente ilustrado del poder, no un menguado autómata a quien se mueve en todas direcciones? El don de la infalibilidad no fue concedido a ningún mortal; y es una fortuna no pequeña encontrar quien nos ilustre representándonos nuestros errores, quien no nos deja precipitarnos en el abismo a que nuestra ceguera nos conduce. Sé yo bien que todos somos bastante presuntuosos para creer que siempre hemos de tener razón; pero las almas superiores (como debe serlo la de un gobernante) se sobreponen a esta creencia mezquina desmentida por la historia de los errores y extravagancias que en todos los siglos ha cometido el género humano. Sóloamente la vanidad y un orgullo insensato pueden pretender que el acierto acompaña todo cuanto hacen, y que es una falta, un crimen imperdonable no prestar inmediata y ciega obediencia y cooperación a cuanto ordenen. El hombre ilustrado, el hombre verdaderamente grande, el que merece ser colocado al frente de un pueblo libre, ni encuentra mengua, ni siente ofensa, cuando elevado al poder halla un agente que le reclame sus providencias como dañinas e ilegales. Con gusto aprovecha entonces la ocasión de acreditar que reconoce la debilidad humana, reformando sus errores, y que por lo mismo es también digno de mandar a hombres que adolecen de la misma debilidad.

Extraño parece tal vez que yo me difunda en estas reflexiones; pero ellas son necesarias para disipar esa falsa idea de dignidad, que hace rechazar de los puestos públicos a los ciudadanos de talento y patriotismo, porque piensan, meditan y reclaman, y no ejecutan como máquinas las operaciones que les ordena el gobernante. Esta falsa idea es

también la que ha hecho creer que el poder no encontrará auxilio para ejercer su acción sino cuando cuente con esas máquinas. ¡Qué error! El hombre ilustrado y patriota es el único que puede prestar este auxilio, y por su propio honor, por su reputación, por su gloria jamás lo negará a las providencias legales, que son las que deben dictarse, las solas que deben tener cumplimiento.

Creo que queda demostrado con una evidencia incontestable que los ciudadanos de capacidad, patriotismo y actividad, son lo mejores agentes que puede buscar un gobierno, ya quiera satisfacer su ambición por la gloria, ya tenga en mira el bien de la nación, que es la base sobre que aquella gloria reposa. pero se me dirá tal vez que mis reflexiones, por racionales y fundadas que sean, no pasan de la esfera de preceptos de moral, cuya realización no pueden las instituciones asegurar. Verdad indudable es esta, si las instituciones de que se habla son las existentes en los Estados de la América española; pero si al pueblo se da intervención en el nombramiento de los gobernantes, este pueblo tan vejado por la absurda política del favoritismo, no elegirá para las propuestas a hombres que, prostituyendo su dignidad, se degraden a hacer cuanto se les ordene. El pueblo elegirá a los que hayan promovido sus intereses, a los que hayan manifestado celo por sus derechos, y que por sus talentos y patriotismo sean capaces de asegurárselos. Entre estos será escogido el gobernador; y este agente será uno de los guías que conduce la nación a su felicidad.

No debo concluir este capítulo, sin hacer ciertas observaciones generales para dar una idea completa del oficio del gobernador, y del carácter que debe distinguirlo en el orden administrativo nacional. Ellas se refieren a todo los ramos de la administración y a los principios que debe observar en sus decisiones.

Como el gobernador es el agente que todo lo mueve en la provincia, él debe resolver las dudas que ocurrán en la ejecución de sus órdenes, y cuidar de que los procedimientos de sus subordinados sean legales. Oye, pues, y resuelve las reclamaciones que se hagan sobre sus providencias, o para que dicte las que le corresponden, tanto de los empleados como de los particulares, siempre que no sean una contienda entre partes, que necesite la secuela de un juicio en que falle la autoridad judicial.

Al ejercer esta facultad preciosa, que si es dirigida por la justicia producirá bienes, y si por la parcialidad males, es que se necesita aquel valor civil que, haciendo al magistrado inaccesible a las pasiones, en que se agitan los partidos, le dicta resoluciones justas y legales, sin atender si ellas afectan a amigos o enemigos.

"Si el magistrado (dice Mr. Dupin<sup>29</sup>), experimenta y participa de las flaquezas del vulgo, ¿dónde estará la justicia? Porque sucederá una de dos cosas, o será del partido de los culpables, y los excusará por sus propias simpatías; o será del partido contrario, y los abrumará con todo el peso de su animadversión".

"El hombre verdaderamente digno del nombre de magistrado es el que sabe evitar este doble escollo, y elevarse a la altura de su misión. Conviene al magistrado evitar los extremos, y guardar un justo medio. La moderación, la impasibilidad que los hombres exaltados tienen a veces por un signo de flaqueza, exige por el contrario, más fuerza y un valor mas sostenido que el arrebato y la fogosidad, que son por lo común el distintivo de los extremos".

"Las personas débiles son con frecuencia violentas: lo bajo y lo cruel andan siempre juntos: Nerón era uno y otro".

"El hombre fuerte por sus luces y por su conciencia no obedece sino a sus convicciones: él sólo sabe ser dueño de sí, imponer respeto a los demás, resistir a las seducciones, repeler las exigencias injustas, detenerse con oportunidad y fijarse invariablemente en lo que parece justo y verdadero".

"Esto es lo difícil. Nada es, por el contrario más fácil, que arrojarse en un partido, expresar sus opiniones con valentía, o colocarse complacientemente detrás de los más audaces, bajo la seguridad de verse sostenido por ellos, sin más que por estar con ellos y en favor de ellos".

"Es, pues, el valor civil la virtud más necesaria al magistrado. Esa resolución firme e invariable, ese partido tomado consigo mismo *de hacer lo que uno debe, suceda lo que sucediere*, es una cualidad muy rara:

29. Discurso pronunciado en el tribunal de Casación de Francia en la apertura de las sesiones en 1839.

así es, que con razón es colocada sobre el valor físico, que hace arrostrar un riesgo puramente material".

"Desde el origen de la monarquía francesa, ¡cuántos héroes se han visto en el campo de batalla! ¡cuán pocos hombres como el presidente de la Vacquerie, el canciller de L'Hopital, y Sully! Los cuarenta años de la revolución han producido millares de valientes; pero no han dejado en pie sobre el pedestal cívico sino un pequeño número de hermosos caracteres y apenas los grandes nombres de tres o cuatro varones, a quienes ningún peligro, ninguna seducción ha podido desviar de sus principios, y que han permanecido hasta el fin fieles a sus antecedentes".

"¿Cuál es la causa de esta diferencia? ¿Está solamente en la flaqueza de las fibras y en la organización física del hombre? ¿O está más bien en su educación, en sus estudios morales, y sobre todo en las preocupaciones de nuestras sociedades?"

"La gloria más brillante, la gloria inseparable de los peligros que se corren en la guerra, ora venga el soldado con su escudo, ora sobre él; sea muerto o victorioso, si ha mostrado valor, es reconocido por todos: todos claman: *gloria al valiente; honor a sus proezas*. No habrá división en el juicio de sus acciones; amigos y enemigos, todos le tributarán la misma justicia".

"En lo civil, por el contrario, ¡qué diversidad de juicios! La gloria de la consagración más pura es frecuentemente qué digo, es siempre controvertida! Lo es por los adversarios, y hasta por los amigos mismos; porque hay muy pocos que no tengan celos. ¡Qué fortaleza de alma, qué constancia de carácter no necesita el hombre público para sobreponerse a los disgustos que renacen sin cesar! Los mayores servicios hechos al país, rara vez son apreciados en el instante mismo en que se prestan; y las más veces es preciso que uno haya muerto para convenir en que tenía razón".

"Ninguna gloria adquirida, ninguna reputación está al abrigo de los ataques y de las denigraciones. De cualquiera modo que sea, hablemos u obremos, siempre hay un partido no satisfecho, que está pronto a despedazarnos: si no se pueden disputar los hechos, se envenenan, se sospecha de la intención. En lugar de los honores que aguardan al guerrero después de la victoria, el hombre civil, al cabo de largas y penosas luchas, no obtiene las más veces por recompensa, sino la

desgracia de parte del poder, o el ostracismo ciego de parte de la masas populares".

"Si la condición del magistrado no está exenta de estos peligros y de estos falsos juicios; si también persigue sus opiniones y sus actos esa malignidad de interpretaciones, que desfigura todas las acciones del hombre público, es preciso que éste busque su fuerza en sí mismo, que tome por punto de apoyo su conciencia, y tenga valor para sobreponerse a las bajas pasiones que se agitan en torno a él con el fin de dominarle."

"Su misión, tan honorífica en todo tiempo, se ennoblecen más en medio de los disturbios civiles. Entonces se atacan y se destrozan unas a otras las facciones: cada partido es víctima a su turno, todos invocan la justicia; y si la encontrasen imparcial y pura, necesariamente le rendirían homenaje, puesto que, al fin, ella sola debe obtener el respeto de todos los partidos".

"No por esto debe creerse que cada uno de ellos, el vencedor sobre todo, no deseé tener una justicia particular, una justicia propia de él. Pero si se le niega esta satisfacción poco digna; si la justicia se encamina a su objeto sin desviarse, se reconoce al punto que vale más una justicia igual para todos, que una justicia que sea solamente favorable a unos pocos".

Las ideas que aquí expresa Mr. Dupin, hablando a los jueces del supremo tribunal de justicia de Francia, son igualmente aplicables al gobernador de una provincia en una nación republicana. En ella habrá siempre opiniones e intereses encontrados, que producirán partidos con pretensiones exageradas; por que si es difícil encontrar un hombre que se mantenga dentro de los límites de la moderación en medio de la efervescencia política ¡Cómo esta moderación podrá encontrarse en las masas populares! No hay nada que pueda contener los arrebatos de la exageración y que pueda mediar en la lucha de los partidos, sino la justicia. El gobernador que la desatiende y que uniéndose a una de las facciones sólo halla razón en lo que ella pretende, y faltas en lo que quieren sus contrarios, representa el papel de un caudillo de facciosos, y en lugar de ser el mediador de las diferencias encontra las pasiones, y aún puede precipitar a la rebelión a una porción considerable de sus compatriotas, que no viendo en sus gobernantes sino enemigos, más

querrán emprender una guerra para develarlos, que representar el papel de oprimidos.

¡Qué tino, qué previsión, qué ilustración se necesitan para conservarse siempre fiel a los deberes del puesto en que un gobernador se haya colocado! Difícil es, pero no imposible para la debilidad humana. Los riesgos de la condescendencia y la flaqueza son mayores que los de la imparcialidad y la firmeza. El hombre justo y firme es aplaudido y apreciado aun por los mismos cuyos deseos fueron contrariados; y cuando pasada la agitación tempestuosa de los partidos se reflexiona con calma y tranquilidad sobre los errores cometidos y sobre las pretensiones infundadas, el ciudadano, cualquiera que haya sido su opinión y conducta, siente un consuelo al pensar que hubo un magistrado superior a las parcialidades, que enfrenó los odios, y detuvo las venganzas. Entonces, a la animadversión precedente sucede la gratitud y el reconocimiento, que son las bases de la buena reputación y de la gloria de los magistrados.

¡Oh, patria mía! por cuyo bien he emprendido yo la redacción de este tratado de administración pública. ¡Quiera el cielo que estas reflexiones no sean perdidas para tus gobernantes, y que guiados por ellas se hagan acreedores a nuestro aprecio y estimación!

## CAPITULO XI

### De los merinos o jefes de cantón, agentes generales de la administración

*1. Noticia histórica de la institución del Merino. 2. Sección territorial en que obra. 3. Nombramiento y remoción. 4. Relaciones con el gobernador. 5. Relaciones con los agentes inferiores. 6. Inspección sobre todos los negocios e intereses sociales en el cantón.*

1. El Merino era antiguamente en España un empleado del orden administrativo, puesto por el rey con jurisdicción sobre cierto territorio, para ejercer por su medio la acción administrativa, de menor categoría que los adelantados o gobernadores, quienes también nombraban Merinos menores y los empleaban en el ejercicio de una parte de sus facultades. A proporción que las instituciones liberales fueron cayendo en desuso en aquella monarquía, el oficio del Merino degeneró, y últimamente los corregidores vinieron, con facultades judiciales y administrativas, a proscribir toda idea de separación de atribuciones, que en algún tiempo existió. Natural era esto en un pueblo gobernado despóticamente, y en donde la inquisición esclavizando el pensamiento hacía olvidar todo lo útil que se poseyera en épocas mejores. En Inglaterra había también en tiempo del feudalismo los *SHERIFFS*, con subordinación a los condes, hasta que Eduardo I, con admirable destreza supo darles esa importancia, que aumentándose con el tiempo contribuyó a anular el poder feudal, y es la base de la que hoy tiene el orden administrativo. En Francia existieron, y aún existen, aunque hoy con diversas facultades, los *MAIRES* o merinos. Es decir que hace

mucho tiempo que se ha reconocido la necesidad de un agente de la administración suprema, por cuyo conducto se transmita su acción a las pequeñas secciones del territorio.

2. Supuesta la división de un Estado en provincias, cantones o circuitos, y parroquias o comunes, en cada cantón<sup>30</sup>, debe haber un agente general de la administración nacional, que con subordinación al gobernador haga ejecutar sus providencias. Para conocer el oficio de este empleado en el orden administrativo, y el modo como podrá conseguirse que lo desempeñe mejor, debemos discurrir sobre los mismos puntos a que he contraído mis razonamientos hablando del gobernador. Lo que entonces dije es aplicable también en su mayor parte a los jefes de cantón o merinos, y por lo mismo excusaré repetirlo, y sólo advertiré aquello que por la diversa posición debe también ser diferente.

3. Primero. Su nombramiento debe hacerse por el gobernador de entre una propuesta formada de tres individuos elegidos anual o bienalmente por los electores del cantón. En aquellos países en que las asambleas electorales son provinciales podrá disponerse una reunión cantonal para este objeto, y para otros que indicaré cuando hable del régimen y administración municipal. Las razones son las mismas que expuse tratando del gobernador.

Debe también el jefe de cantón estar sujeto a la remoción de parte del gobernador; pero este procedimiento puede ser reformado por el encargado del Poder Ejecutivo, como indiqué en el capítulo anterior, en donde dije también que el nuevo nombramiento debe hacerse de entre los individuos restantes en la propuesta.

4. Segundo. El jefe político considerado en la relación de subordinado al gobernador debe obedecer todas las órdenes que éste le comunique y seguir las instrucciones que le de para que aquellas sean mejor ejecutadas; pero en los mismos términos que el gobernador, tiene la facultad de suspender el llevarlas a efecto cuando sean contrarias a

30. El cantón en el sistema municipal no tiene la misma importancia que en la administración nacional. Los que consideran inútil esta división intermedia entre la provincia y la parroquia deben ver lo que digo en el segundo volumen sobre la administración municipal antes de juzgarme.

la ley o extrañas de las facultades de este funcionario. La obediencia es la regla general, la suspensión en ciertos casos la excepción.

No faltará quien objete semejante facultad en un jefe de cantón, como que en muchos casos pudiera entorpecer la marcha de la administración; pero yo encuentro para este riesgo un remedio en la responsabilidad a que el jefe de cantón quedará sujeto, si la suspensión es infundada y de ella han resultado males; y no lo encuentro para los peligros evidentes que corre la libertad, si se sanciona la obediencia pasiva en los agentes del jefe de un Estado. Aquel riesgo no existe cuando las órdenes que se deben ejecutar están basadas sobre una disposición legal, con la cual puedan ser comparadas; pero este peligro es evidente y no puede evitarse, si el agente ha de someterse a llevar a efecto cuanto se le ordene. En la milicia misma, en que el deber de la obediencia es más estrecho para conservar la disciplina, siempre se ha eximido de él al soldado en todos aquellos casos en que hay una contravención manifiesta a las leyes. agrego estas reflexiones a las que hice cuando consideré al gobernador respecto del encargado del ejecutivo, en la relación en que ahora considero al jefe del cantón respecto del gobernador; porque nunca será demasiado cuanto se diga en favor de las garantías protectoras de nuestros derechos.

El jefe del cantón se halla con relación al gobernador en predicamento semejante al en que éste se halla respecto del jefe de la administración, y debe ilustrarlo sobre todo lo que se refiera al cantón de su mando, dándole frecuentes informes sobre todos los objetos enumerados en el artículo 2º del capítulo anterior.

5. Tercero. En un orden descendente, se entiende el jefe de cantón o merino con los alcaldes o jefes de común o parroquia, que son los agentes generales de la administración nacional en esta última división del territorio; y con los agentes especiales de la misma administración, cuya autoridad se extiende a todo el cantón. Estos agentes serán por lo regular los del ramo de hacienda, que están difundidos en todos los puntos de la república para la percepción y cobro de las contribuciones. Algunas veces tendrá que tocar con oficiales de la fuerza permanente, que con una porción de soldados se pongan a su disposición para la ejecución de alguna orden; y muy rara<sup>31</sup> con los superiores de algún establecimiento de instrucción pública costeado del tesoro nacional.

El merino o jefe de cantón no debe limitarse a la simple transcripción de las órdenes que reciba. Es necesario que encarezca a los agentes que han de cumplirlas la utilidad que deben producir, y que con frecuencia les exija informes sobre su ejecución o inobservancia, para poder de esta manera llenar los deberes que tiene para con el gobernador, dándole una idea exacta del estado del cantón.

Como el cumplimiento de las leyes asegura cuando ellas son conocidas, y hay celo en perseguir a los infractores; el jefe de cantón deberá encargar muy especialmente la publicación de todos los actos legislativos, y cuidará de cerciorarse de que positivamente se ha verificado. Y no sólo este encargo debe hacer a los alcaldes, sino que también debe informarse si ellos conservan las colecciones o códigos de leyes a disposición de todos los que quieran consultarlas en el archivo parroquial; pues siempre debe facilitarse al ciudadano el que pueda en todos los casos saber las reglas que deben servir de norma a su conducta.

La órbita pequeña, en que el merino ejerce su acción administrativa, le facilita una vigilancia más continua y eficaz sobre sus subordinados. Con menos ocupaciones, y estando más cerca de los que reciben de él el movimiento, puede cerciorarse personalmente, con visitas frecuentes, del modo como cumplen los alcaldes sus deberes, y de la actividad, eficacia y pureza conque se recaudan las contribuciones nacionales. Su conducta servirá de norma a sus subordinados; y si estos ven en él un agente activo, celoso del bien público y amante de su patria, imitarán sus cualidades recomendables, así como participarán de sus vicios y defectos cuando le vean sumido en una indiferencia y apatía criminales.

31. Recuérdese que trato del merino como agente de la administración nacional. En este concepto digo que rara vez tendrá que tocar con los establecimientos nacionales de instrucción pública; porque aunque éste es un negocio de competencia mixta de la autoridad nacional y de la municipal, creo que aquella sólo debe reservarse la intervención en los grandes establecimientos que costee, y ejercerla por conducto del respectivo gobernador, y en la capital del Estado por medio de uno de los secretarios del despacho. Los demás establecimientos, aunque sean auxiliados o costeados de las rentas nacionales, se hallarán bien bajo la intervención de la autoridad municipal.

Los empleados del ramo judicial no son agentes del merino; pero sí ejerce éste sobre ellos la inspección que se necesita para que, siempre que los derechos dudosos de los ciudadanos en sus litigios, entre sí o con la nación, exijan la decisión de un juez, pueda después seguir la acción administrativa; es decir, el cumplimiento de una ley sobre un negocio determinado. Se informa, pues, del estado de los procesos, especialmente de los criminales, que son los que más relación tienen con los negocios públicos; requiere a los jueces morosos del cantón para que los adelante, y aún promueve, por medio del ministerio público, que se exija la responsabilidad a los culpables. Y no sólo ejerce estas facultades respecto de los juzgados cantonales, sino que también, por medio de los alcaldes, debe informarse del modo como llenan sus deberes los juzgados parroquiales, en donde se ventilan negocios que, si son de pequeña entidad por su cuantía cuando se refieren a intereses, o de no mucha trascendencia cuando son criminales, tienen grande importancia, porque afectan a la parte más desvalida de la sociedad, y que necesita por lo mismo especial protección de las autoridades.

Si, como debe ser para que haya buena administración de justicia, la institución del jurado es adoptada, le toca, en los períodos que se hayan determinado, cuidar de que la autoridad a quien se encargue la formación anual de la lista de individuos que tengan las cualidades para ser jurados, y de entre quienes deba tomarse los que han de juzgar<sup>32</sup>, cumpla con este importante encargo; sin mezclarse, sin embargo, en calificaciones ni decisiones que no corresponden a la autoridad administrativa, y que sería peligroso atribuirle.

6. Cuarto. Siendo pequeño, como debe serlo, el territorio en que ejerce el jefe político su acción, es uno de los agentes que más facilidades tiene para prestar auxilios eficaces a la autoridad suprema, velando constantemente en que los intereses y negocios nacionales en el cantón sean atendidos y manejados con actividad e inteligencia. Si los recorre con frecuencia; hace sentir a sus subordinados, bien sean empleados o simples particulares, que el ojo vigilante del gobierno se halla por todas

32. Hablo de lo que los ingleses llaman Panel of jurors.

partes, y que sus cuidados alientan el patriotismo y el espíritu de empresa, y mantienen el orden y la seguridad. Cuanto más en contacto se halle la autoridad con los gobernados, mayor es la necesidad de que con su ejemplo estimule a estos a interesarse por la cosa pública. La actividad e inteligencia de los mandatarios anima y da vida a las sociedades, así como la indolencia y apatía las sume en el abandono y la indiferencia, que preparan a los pueblos para recibir las cadenas de la esclavitud.

El hábito de ocuparse de los negocios públicos engendra en los ciudadanos el amor de la patria, y el deseo de influir en su felicidad. Conocen las ventajas de tener parte en el manejo de sus intereses, y no sólo adquieren costumbres democráticas, sino, que les dan el mejor giro y dirección. El Merino puede contribuir a formar ese hábito...; pero tocándole como a empleado municipal hacer lo que a tal objeto debe contribuir, me reservo para tratar de ello cuando lo considere en este predicamento.

Lo que dejo expuesto indica ya bastante cuál es el papel que el merino representa en el orden administrativo nacional. Considerada la diversa posición de él y del gobernador, puede fácilmente conocerse hasta qué punto le es aplicable la teoría de las funciones de aquél.

## CAPITULO XII

### De los alcaldes, agentes generales de la administración

*1. Carácter administrativo de estos funcionarios. 2. Negocios de su incumbencia. 3. Nombramiento, remoción y funciones.*

1. Hemos llegado ya al último punto de la escala administrativa en el orden descendente, a la autoridad que lleva a la parroquia o común la acción del jefe de la administración pública, a la que toca con el ciudadano en el lugar en que es más sensible la existencia de la sociedad. El alcalde es el agente que cumple en la parroquia todas las providencias administrativas, que por no ser de un carácter especial, no están encomendadas tampoco a agentes especiales, como las relativas al ramo de hacienda, a la milicia y a la marina. Y aun en éstas tiene intervención, no sólo para inspeccionar si se cumplen, sino para auxiliar a los que deben llevarlas a efecto, personalmente, y con aquellos agentes que el concejo comunal debe haber puesto a sus órdenes, no sólo para hacer practicables las disposiciones municipales, sino también las nacionales. El oficio del alcalde en el sistema administrativo es en extremo importante, como que del buen o mal manejo del ciudadano que lo ejerza depende que vengan o no a hacerse ilusorias, para aquella parte de la sociedad en que manda, las leyes y las disposiciones de la administración suprema. El alcalde es el administrador más real y positivo, porque es el que toca en persona con la mayor parte de los intereses y negocios sociales y con los individuos a quienes afectan.

2. El publica y custodia las leyes, y las mantiene a disposición de los ciudadanos que quieran instruirse de ellas en la oficina de su despacho:

ejecuta las sentencias de los tribunales y juzgados y las órdenes que recibe del jefe político; requiere a los recaudadores de rentas para que agiten el cobro de las contribuciones, y da avisos de sus omisiones al jefe del cantón, para que él promueva que se les exija la responsabilidad; busca los alojamientos para las tropas en marcha y exige de los habitantes, previa la compensación justa, los bagajes, forraje y demás que las mismas tropas puedan necesitar; auxilia a los jueces para la aprehensión de los delincuentes o la hace por sí mismo o por los ayudantes que se le hayan dado; en fin, es el que cuida de todos los intereses y negocios nacionales que permanente o transitoriamente pueda haber en la parroquia.

3. Este funcionario, que tan en contacto está con los ciudadanos, y que es tan interesante en el orden administrativo municipal como en el nacional, debe con mayor razón que cualquiera otro ser de la elección del pueblo; porque el que más en contacto se halla con el pueblo debe ser más popular. Su nombramiento debe, pues, hacerse por el jefe político de entre una propuesta formada de tres individuos elegidos por la asamblea de sufragantes de la parroquia por mayoría relativa.

Para subsanar las faltas que a pesar de la intervención tan directa del pueblo en este nombramiento pueda haber por la conducta posterior de los nombrados, debe el alcalde quedar sujeto a la facultad de destituir que tendrá el merino o jefe del cantón. Esta facultad debe ejercerse con la misma condición que ya llevó expresada; es decir, que el nombramiento consiguiente deberá hacerse de entre los individuos restantes de la propuesta.

Inútil sería enumerar los deberes del alcalde considerado con relación al merino, que es su superior inmediato. Ya dije lo que aquél tiene derecho a exigirle, y esto mismo es lo que él tiene el deber de cumplir. Subsiste, sin embargo, aún en esta última grada de la escala administrativa la facultad de suspender y reclamar las órdenes ilegales, con las condiciones y excepciones que advertimos al hablar de los gobernadores. Las razones que entonces expuse son igualmente aplicables ahora.

El alcalde, como agente que es de la administración nacional, debe procurar instruirse de las funciones que están atribuidas a todos los empleados de la misma administración, especialmente a su inmediato

superior, y penetrarse de la importancia de los resultados que ellas deben producir. De esta manera el será un agente ilustrado y discreto, y podrá con mayor facilidad acertar en sus procedimientos administrativos. No pudiera, sin conocer la organización de la máquina de que es una parte importantísima, seguir el movimiento que se le quisiera comunicar, y no hacer ilusorio el impulso que recibiera.

Las leyes administrativas deben ser más explícitas y detalladas al hablar de las funciones del alcalde, que cuando traten de los demás agentes; porque, siendo probable que para aquellos empleos no se encuentre hombres tan ilustrados como para los otros, es preciso que la ley que les sirve de guía en sus operaciones supla su falta de luces. El gobierno debe tener también particular cuidado en poner a su alcance los medios de que conozcan todos sus deberes, facilitándoles las codificaciones que se hagan de las leyes administrativas, bien se formen éstas por orden suya, bien las hagan los particulares.

Las demás funciones que corresponden a un alcalde le tocan como empleado municipal; y las veremos cuando sea considerado en este predicamento.

## CAPITULO XIII

### Atribuciones y deberes comunes al gobernador, al merino y al alcalde

*1. Medios coercitivos para lograr obediencia; uso de ellos; consideraciones en que se fundan. 2. Intervención en cuidar de que se hagan las elecciones. 3. Facultad de averiguar los delitos y aprehender los criminales. 4. Intervención en la formación de la fuerza armada. 5. Medidas de seguridad que toman. 6. Registro administrativo; su utilidad. 7. Concesión de licencias. 8. Designación y dotación de empleados de sus oficinas.*

1. Hay facultades que son comunes a los gobernadores, merinos y alcaldes, y que no debo pasar en silencio por su importancia, y por que estando algunas de ellas consignadas en las leyes administrativas de mi país, he podido, por una experiencia de algunos años, conocer la utilidad de que sean atribuidas a aquellos empleados.

No basta, para que un funcionario del orden administrativo pueda llenar cumplidamente su deber, que tenga la atribución de dar órdenes: es necesario un poder coercitivo que las haga eficaces, y que, amenazando constantemente al que desobedezca, obre sobre él, en el instante en que reciba un precepto, para que lo obligue a someterse. El uso de la fuerza, bien sea la del ejército permanente, bien de los resguardos de policía, o ya de la guardia nacional, conseguirá que el objeto en muchas ocasiones, especialmente cuando se traten de llevar al cabo medidas que tiendan a proteger la seguridad pública o la individual. Pero cuando se trata de obrar sobre el ánimo de un agente inferior, o de un ciudadano, para que haga alguna cosa que es de su deber, el medio coercitivo de la

fuerza es ineficaz; porque no bastan los ejércitos más respetables para obrar sobre la voluntad. He aquí por qué, cuando hablé de los medios activos de facilitar la administración pública, indiqué la utilidad de conceder a los agentes la facultad de imponer ciertas penas a los que desobedezcan sus órdenes. No repetiré las reflexiones que entonces hice, y que creo convincentes, y me contraeré a expresar cuál debe ser el procedimiento para la imposición de estas penas.

Un castigo supone siempre una falta, y es preciso que esta aparezca para que aquél tenga lugar. Es pues necesario, que la falta se compruebe de alguna manera, ya para que haya certidumbre de que el capricho y el orgullo no impusieron la pena, ya para que, cuando así haya sucedido, el ofendido tenga los medios de probar el abuso y solicitar que se exija la responsabilidad. La prueba puede ser de dos distintos modos: 1<sup>a</sup> la contestación negativa que se haya dado por escrito, rehusando cumplir la orden comunicada, o el aviso oficial en que otra autoridad denuncie la falta de cumplimiento (este es un documento fehaciente). 2<sup>a</sup> las declaraciones de la personas que hayan presenciado la negativa a obedecer, bien sea una orden verbal o escrita (prueba testimonial). 3<sup>a</sup> el transcurso del tiempo fijado para el cumplimiento sin que este se haya verificado (prueba circunstancial). Esto es fácil, sencillo y expedito; y a tiempo que impide las arbitrariedades, presta los medios de hacer conocida la falta.

Y también es preciso que al ir a ejecutar la pena se de noticia de ella a aquel a quien se trata de imponerla, para que pueda reclamar y libertarse del castigo, en caso de que no lo haya merecido. Esta reclamación variará la resolución punitiva, si ésta no fuere fundada, o agregándose a los documentos, que se hayan creado para el procedimiento, servirá para promover la responsabilidad.

El fundamento de esta atribución en los agentes de la administración es la necesidad de facilitar la pronta ejecución de todas sus providencias; y basta para ello el que pueda imponerse una ligera pena, como una multa o el arresto de pocos días, pues no sucederá que haya frecuentes desobediencias de una trascendencia grande, como se ha experimentado en todas partes. Más bien son la pereza, o la indolente condición de los que han de obedecer, las causas de que quede sin efecto lo que se ordena: y una ligera multa, un corto arresto bastan para que la actividad y el

deseo de cumplir vengan a reemplazar aquellos vicios funestos para el servicio público. Sin embargo, cuando las faltas del que desobedece no sean ligeras, y no basta por consiguiente aquel correctivo, también debe someterse al culpable a los tribunales, para su castigo ulterior.

No dejará de haber quien impugne esta facultad, como extraña de la autoridad administrativa y una invasión en los límites del poder judicial. No tienen razón los que con tales fundamentos quieran privar a los agentes de la administración de un medio de acción, sin el cual sería en muchas ocasiones ilusoria su autoridad. Yo no creo extrañas en un funcionario aquellas facultades que pueden conducir a que él llene su misión más cumplidamente, cuando por otra parte ningún peligro corren los derechos individuales, ni hay temor de que sea ofendida la justicia. Tal es el caso en la cuestión de que me ocupo, si la facultad se ejerce con los requisitos que ya he mencionado. Ese temor saludable de que a la falta se seguirá el castigo, y de que este ha de venir del mismo que se halla interesado en ser obedecido, es una potencia que obliga a seguir el impulso comunicado, y coopera al movimiento administrativo; porque no hay probabilidades de evitar esta especie de coerción. Y si se considera, que colocada tal facultad en los agentes de la administración pública, habrá menos ocasión de ejercerla, que si ella se diese a una autoridad distinta, la utilidad y conveniencia de atribuirla a aquellos es todavía más palpable. La probabilidad de evitar las faltas crece en razón que se aumenta la certidumbre del castigo: y no hay duda que esta es mayor cuando la facultad punitiva reside en aquel que no quiere ser desobedecido. Hágase necesaria la intervención de la autoridad judicial para el castigo de estas faltas, y desaparece hasta la esperanza de que la consideración del castigo sea un obstáculo para que se cometan. La autoridad misma que ha sido burlada no será el actor en estos juicios, que serían para ella una diversión perjudicial al servicio público; ni decidiría un juez que estuviese al alcance de apreciar la magnitud del reato, por los males que se hubiesen seguido de la falta. El ministerio público sería el encargado de proseguir la instancia en estos juicios, y los juzgados ordinarios tendrían el deber de fallar. Ya la falta de celo que debemos suponer en la persecución en los que no se hallan en situación de apreciar la trascendencia de la falta, ya la chicana forense, o la indulgencia del que no tiene que responder de los embarazos con

que tropiecen los que administran, son otros tantos motivos de esperanza de impunidad. Desde que exista esta esperanza, habrá también mayor número de faltas, y mayor número de acusaciones será también preciso intentar; siguiéndose de aquí, no sólo que se multipliquen los delitos, sino que la administración sea lánguida y embarazosa, y que la pereza y la indolencia se fomenten.

No así cuando la autoridad administrativa tiene aquella facultad. No hay entonces necesidad de ejercerla; que basta en los que ejecutan la certidumbre de la pena, para que no se expongan a ella. Es la división del poder público, y la independencia de acción de las respectivas autoridades y de los negocios sobre que ellas ejercen su acción, una garantía política indispensable para conservar las libertades de la nación y mantener ilesos los derechos individuales: y nadie, tanto como yo, es celoso de cuanto pueda ser una salvaguardia para los ciudadanos. Pero ¿habrá de llevarse la exactitud de esta división hasta un extremo, en que, no tocándose ya en ningún punto las autoridades que forman la máquina política del gobierno considerado en todas sus relaciones, la falta de contacto de las diferentes ruedas paralice el movimiento? ¿O habrá de privarse a una autoridad de algunas funciones parecidas a las de otra, cuando hay mayor utilidad en que aquella y no ésta las ejerza? Pretensión dañina sería esta, y fundada sólo en abstracciones metafísicas, que muy bien pueden servir para halagar una exaltada fantasía; pero que no deben influir en una ciencia cuyos principios se deducen de la observación de los hechos, y sirven para conducirnos a establecer lo que más a propósito sea para obtener la felicidad.

Los publicistas que más insisten en llevar a la perfección la división e independencia de los distintos ramos en que el poder público se divide para su ejercicio, no niegan a las cámaras legislativas la facultad de juzgar y castigar a sus propios miembros, y a los que cometan faltas en el recinto en que celebran sus sesiones. La inmunidad e integridad del cuerpo legislativo y las consecuencias que de ella se deducen, exigen aquella atribución judicial, y que el diputado delincuente no vaya al poder del juez común, ni pueda éste arrebatarlo del recinto en que se hallan sus colegas dando las leyes que han de regir la nación. También las mismas cámaras tienen ciertas facultades ejecutivas, que ejercen por medio de sus presidentes y secretarios, porque allí también hay que administrar,

hay que ejercer acción sobre intereses y negocios íntimamente conexi-  
nados con la existencia del cuerpo y con el uso expedito de sus atribu-  
ciones.

Hay y habrá igualmente lo que se llama contencioso administrativo, en que la autoridad ejecutiva tendrá que oír, no sólo las reclamaciones de los que piden, sino también los informes de los empleados de aquellos ramos a que se refieran las peticiones, para decidir, y llevar a efecto las leyes aplicables al caso. Entonces es necesario comparar, y después de comparar es preciso juzgar. He aquí invadido el dominio de la autoridad judicial, he aquí confundida la acción de las autoridades, se dirá. Pero gobiernen y administren sin estas atribuciones esos utopistas para quienes el gobierno y la administración son únicamente combinaciones ideales inaplicables a la sociedad. Eso no: esos sueños de su recóndita y divertida fantasía sólo se consignan en los libros para pasatiempo de los ociosos.

Si la necesidad de facilitar la acción de las autoridades exige en el cuerpo legislativo, en el Poder Ejecutivo alguna participación de las funciones de la autoridad judicial ¡qué mucho que los agentes la tengan también cuando son los que más la necesitan! Debe, pues, concederse a los gobernadores, merinos y alcaldes la facultad de que he hablado, y todos ellos deben ejercerla con las condiciones que quedan enunciadas. Ya en el libro 1º hablé de la responsabilidad a que deben quedar sujetos por el abuso, y a ello me refiero, si se trata de saber el correctivo que la arbitrariedad puede tener.

2. La facultad de elegir sus funcionarios, que la nación que goce de un buen sistema constitucional se habrá reservado, debe ejercerse con absoluta independencia de todas la autoridades existentes; porque de otra manera serían ellas las que nombraran a los que habían de suceder en el mando, y no elegiría el pueblo a los que deseara que las reemplazasen. Sin embargo, la autoridad administrativa interviene en las elecciones, no para obligar a los ciudadanos a que voten de esta o de aquella manera, ni para intimidarlos, ni para anular sus sufragios; no, las leyes que tal intervención diesen a las autoridades serían viciosas y por consiguiente perjudiciales. La participación que tienen en esto los agentes de la administración pública se limita a excitar a que se ejerza el derecho de elegir de la manera que se haya dispuesto, a convocar a los

sufragantes y electores para los períodos en que deban reunirse a elegir, o a impedir que se les haga fuerza o violencia por las autoridades, o por los particulares, y a protegerlos en todo aquello que sea necesario para que las elecciones se hagan con la más completa libertad. Las facultades que para esto se necesitan las ejerce el gobernador respecto de las corporaciones eleccionarias provinciales, el merino respecto de las cantonales: y según el orden de la escala vigila el gobernador sobre el merino y este sobre el alcalde, en que cada cual no descuide de hacer en este negocio lo que le corresponde.

3. Cuanto menos probabilidades tenga un delincuente de escapar la acción de la justicia, mayor certidumbre habrá de evitar los delitos. De aquí la utilidad de multiplicar los medios de averiguar los delitos y de aprehender a los que los perpetraren. No basta la diligencia de los jueces y del ministerio público; que muchas veces podrá el crimen escapar de sus persecuciones. Y como los gobernadores, merinos y alcaldes, por la naturaleza de sus funciones, que exige su acción constante sobre la sociedad y la vigilancia sobre lo que pasa en ella, son los que tienen más facilidades y medios para encontrar el crimen y el criminal, y asegurar a este; deben tener para ambas cosas la facultad necesaria. Pueden, por consiguiente, recibir los denuncias que se les hagan de los delitos y contravenciones a las leyes, practicar las informaciones necesarias para comprobarlos, asegurar a los que aparezcan culpables, y entregarlos dentro del más corto término a la autoridad judicial, que oyendo al perseguido y concediéndole la legal defensa fallará con imparcialidad sobre su falta. Y no es preciso que sus procedimientos sean motivados siempre por un denuncio; que el encargado de velar en que las leyes no sean infringidas, debe estar siempre alerta, para hacer cuanto a este objeto pueda conducir.

4. Para aumentar o relevar la fuerza pública se efectuará la conscripción en cada provincia, según su población. El jefe de la provincia debe cuidar de que la autoridad municipal haga el repartimiento de los individuos que corresponden a cada parroquia, el merino y el alcalde deben cooperar a que la conscripción se haga con la imparcialidad y garantías que puedan asegurar de que la obligación de ir a exponer su vida en el campo, o a sufrir las fatigas de una guarnición, sólo cae sobre aquellos a quienes la ley quiso imponerla.

5. La defensa exterior, la tranquilidad interna exigen que en todos los puntos, en todos los momentos tenga la nación medios de oponerse a sus enemigos. El gobernador, el merino, el alcalde deben, pues, tener la facultad de llamar a las armas a los ciudadanos en el caso de cualquier ataque y repeler a los enemigos, y en el momento en que perciban síntomas de agresión darse mutuos avisos y hacer sus combinaciones, para que no puedan los agresores encontrarlos desapercibidos.

6. En un país, en donde los ciudadanos alternan en el ejercicio de las funciones públicas, es preciso adoptar algún medio de encadenar los procedimientos del empleado de nueva elección con los de su predecesor, si se quiere que haya consecuencia en las operaciones administrativas, y que el ciudadano que viene a encontrarse con el mando pueda adquirir una idea del estado de los negocios. Pero aún cuando la alternabilidad establecida en los destinos no hiciese necesario el adoptar aquel medio, todavía habría en ello utilidad para un funcionario perpetuo, para recordar lo que hizo en tiempos anteriores, y ser consecuente consigo mismo. Por estas razones, el gobernador, el merino, el alcalde deben llevar un registro administrativo, o índice analítico de los negocios de que se han ocupado y de las providencias que en ellos dictaron. Este índice o registro llevado por orden alfabético, y comprensivo de una idea en grande de cada negocio, y del número o letra bajo de la cual corre el expediente en el archivo, facilita extraordinariamente el pronto despacho de los negocios, y por consiguiente contribuye a que sea más eficaz y activa la administración. Las leyes de la Nueva Granada, reconociendo estas verdades, han dado la disposición consiguiente a ellas; pero desgraciadamente se ha visto con poco aprecio, cuando no con punible indiferencia, el registro administrativo. Ha influido en esto el poco conocimiento que los mandatarios tienen de los fundamentos en que se apoyan las disposiciones de las leyes orgánicas de la administración pública; lo que es muy natural en un país nuevo, en donde las ciencias políticas apenas han comenzado ahora a difundirse. Cuando cada uno conozca la trascendencia de las funciones que se le han atribuido y de los deberes que se le han impuesto, interés grande reemplazará a la indiferencia con que se ven algunos preceptos importantes.

7. El que es pagado por el pueblo debe servir siempre al pueblo. Pero como los empleados públicos, por serlo, no dejan de estar sujetos a la condición de la naturaleza humana, también es preciso que se les concedan facilidades para curarse en sus enfermedades, y para atender a algunos negocios urgentes que lo afecten individualmente o a las personas que con ellos estén más intimamente relacionadas. Los gobernadores, merinos y alcaldes deben por esta razón tener facultad para calificar los motivos que pueden obligar a pedir una licencia, y concederla, si los hallaren fundados, a los agentes especiales de la administración nacional colocados bajo su inmediata dependencia; así como cada uno de aquellos funcionarios podrá obtener el mismo beneficio de sus inmediatos superiores.

8. No debo pasar por alto el examinar una cuestión, cuya resolución afirmativa en su segunda parte, en las leyes orgánicas, puede producir inmensos beneficios para la buena administración. ¿Deberá establecerse el número de empleados que deban servir en la oficina de cada gobernador, merino o alcalde, o deberá disponerse que estos funcionarios los establezcan y los paguen de su dotación? Yo me decido por este último partido; porque es el que acercándose más a facilitar la acción del interés individual sobre los funcionarios públicos, presenta más probabilidades para el buen servicio. Viendo el magistrado que tiene que pagar de su peculio el empleado de quien se sirve, sólo buscará al que tenga habilidad y talentos para ayudarle, y no al ocioso e indolente, que vegeta sobre el escritorio cierto número de horas, sin pensar en hacer mucho por el bien público; atento sólo a si pasa con rapidez o lentitud el tiempo de su tarea. Cuanto más se identifique el servicio público al servicio particular; es decir, cuanto más se esmeren los gobiernos en adoptar los medios de que se valen los particulares para lograr el buen servicio, mayores probabilidades hay de que éste se consiga. Y a la verdad que la medida indicada consulta en toda su latitud este principio.

Preveo ya las objeciones a que puede esto dar lugar; pero conozco también las soluciones satisfactorias, las cuales se sacan fácilmente de las combinaciones en que está basado mi sistema administrativo. Se espantan, sin duda, algunos con la idea de que un gobernador avaro, al par que indolente y perezoso, guarde integra su dotación, y ni busque

brazos, ni aplique los suyos para el trabajo inherente a las obligaciones de su destino. Riesgo ilusorio, que no puede existir, ya porque esa avaricia y esa pereza están contrastadas por la facultad de remover que pende sobre la cabeza del empleado, y porque ella misma, si es calculadora, como lo es siempre la avaricia, encuentra más medios de satisfacerse conservando por más tiempo la dotación, aunque sufra algunos desfalcos. Nadie hay tan necio que, por guardar intactos mil pesos en el primer cuatrimestre de un año, se expusiese a dejar de coger dos mil en todo el año. Si a esto se agrega que la intervención del pueblo da seguridad de que hombres de aquella clase no serán los que ocupan los puestos públicos, ningún temor, ninguna consideración puede arredrarnos de adoptar el sistema propuesto.

No sólo tiene él en su favor la presunción de que se buscarán subalternos inteligentes y activos, sino que también ofrece facilidades, para que el magistrado laborioso quede mejor premiado de sus servicios; porque entonces cuanto él haga por sí, y deje de encomendar a sus subalternos, es pagado con lo que tendría que dar en caso contrario a otros. Y aun resulta para el servicio público otra ventaja, la de que el magistrado aplicándose con más empeño a una ocupación, que le deja lucros proporcionales, adquiere versación en los negocios y ese hábito de trabajar continuamente, de que tan pocos ejemplos se ven en la América española, y que por lo mismo nos importa mucho fomentar. Yo encuentro en este sistema ventajas por todas partes, y no aparece un sólo inconveniente que no pueda allanarse.

Me acerco ya al término de este tratado de la administración nacional; pues que sólo me falta explanar algunas ideas que indiqué respecto de la hacienda, y lo haré en el siguiente capítulo. Pero creo indispensable, al acabar de hablar de los agentes generales de la administración nacional, detenerme en algunas reflexiones en defensa de un sistema, que teniendo algo de nuevo para nosotros, puede ser combatido y tildado de perjudicial.

Yo he dado a los mandatarios nacionales cuanta intervención pueden tener con ventaja en los intereses y negocios sociales, y no he excluido de su competencia ninguna cosa de aquellas de que debieran disponer para conducir la sociedad en masa a su fin. He aquí cuanto puede ser apetecible para que la administración general tenga el vigor y fuerza

necesarios para poner el Estado a cubierto de las agresiones exteriores, para combatir en el interior la rebelión y para mantener unidas y amigas las diferentes partes de la nación. Ningún interés, ningún negocio que pueda ser objeto de disposiciones generales, ningún medio de mover la sociedad en masa queda fuera del alcance de la administración general de la nación. Es esto cuanto puede desear un pueblo por lo que mira a la totalidad de él, y al papel que representa en la gran sociedad de los Estados. Respetabilidad, fuerza, recursos, todo lo que se necesita para presentar una nación grande y poderosa en su conjunto, puede proporcionarse con las facultades que se dejan a su gobierno.

Sin perjudicar, pues, esos grandes intereses, y habiendo provisto al buen manejo de esos importantes negocios, ¿me será permitido desear y buscar todavía algo más? ¿Está todo hecho, todos los intereses y negocios atendidos? No: aún quedan por consultar los intereses locales, los que jamás pueden ser arreglados por disposiciones generales, ni por una autoridad que, ajena y distante de ellos, ni los conoce, ni piensa que importan tanto a las localidades a que pertenecen, como a la nación los intereses y negocios generales. Preciso es, pues, que cuando llegue a tratar del régimen y administración municipal se preste favor a mis ideas, que no tienen otro objeto que consultar los intereses más queridos, los que halagan el egoísmo individual, porque se acercan más al individuo, los intereses y negocios locales. ¿Por qué han de quedar ellos olvidados, o sacrificados como las víctimas de Procusto porque no encuentran cabida en las disposiciones generales? ¿Por qué... ? Pero bastan estas ligeras observaciones para preparar el ánimo de mis lectores a recibir con agrado lo que en el libro siguiente diga sobre la administración municipal, para que meditando sobre su importancia, y penetrándose de ella, cumplan con el deber de buenos ciudadanos, tratando de plantearla. Concluiré, pues, con el capítulo siguiente.

## CAPITULO XIV

### De algunas medidas que pueden contribuir a la buena administración de la hacienda nacional

*1. Razones para particularizar este ramo. 2. Empleados que intervienen en su administración. 3. Nombramiento, remoción y distribución de ellos. 4. Dotaciones. 5. Contabilidad. 6. Jurisdicción coactiva. 7. Inspección de los superiores del ramo.*

1. Cuando hablé del secretario de hacienda y de los negocios correspondientes al departamento que preside, hice algunas indicaciones sobre el método que pudiera adoptarse para manejar mejor la hacienda nacional. Pero siendo este un negocio de tanta importancia, útil será que me extienda a hacer observaciones ulteriores, para llenar de esta manera algo más cumplidamente el objeto de mi obra, que siempre será defectiva; porque un tratado completo de la administración pública exige tiempo, conocimientos, y una experiencia que yo no poseo. Si particularizo, pues, este ramo no es porque creo que a él sólo deben contraerse los cuidados de la administración, sino por que teniéndose de él menos nociones, más necesario es difundir los conocimientos que con él tengan relación. Sobre la guerra, la marina, la diplomacia, la instrucción pública, la estadística tratan muchos escritores que son conocidos entre nosotros; pero sobre las rentas nacionales no tiene la juventud nociones, ni en donde adquirirlas. He aquí porque trato con especialidad de este negocio administrativo.

Para discurrir sobre cada una de las medidas que pueden asegurar la mejor administración de la hacienda nacional, me contraeré a los

siguientes puntos: 1º empleados que intervienen en la administración de la hacienda nacional; 2º nombramiento, remoción y distribución de ellos; 3º dotaciones; 4º sistema de contabilidad; 5º jurisdicción coactiva; 6º inspección y visita de las oficinas por los superiores en el mismo ramo.

2. **Primer. EMPLEADOS QUE INTERVIENEN EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA NACIONAL.** El ramo de hacienda debe administrarse, como ya lo hemos indicado, por empleados especiales dedicados a este objeto; porque las operaciones complicadas de su manejo no podrían ser atendidas por quien tuviese otras a su cargo. Por lo menos, es esto cierto en las oficinas en que se concentren las operaciones de otras subalternas, y se lleve la cuenta y razón de los caudales públicos; porque allí hay una multitud de negocios, que exigen una contracción absoluta a conocerlos y arreglarlos, para que puedan ser bien manejados. Y es susceptible la acumulación de funciones en un mismo empleado, a proporción que se desciende en la escala; porque a medida que el grado que en ello ocupa es más bajo, menores son sus atenciones, y le queda tiempo para consagrarse a otras. Así, en los Estados Unidos, el Estado tiene sus empleados especiales en las grandes oficinas en que se centralizan las operaciones financieras, y se vale de los recaudadores municipales<sup>33</sup> para recaudar las contribuciones en todos los puntos de la república. El empleado municipal auxilia así una operación nacional, y los empleados nacionales en relación con aquel lo vigilan e instruyen en lo que se refiere a las rentas del Estado, al mismo tiempo que se aprovechan de su práctica e instrucción lugareña, para facilitar la percepción de los impuestos.

No cabe figurarse hasta qué punto es útil esta combinación formada como todas las de aquella nación dichosa para que, al facilitar recursos al gobierno, queden libres de vejaciones y tropelías los derechos del ciudadano. Es en la recaudación de los impuestos, cuando se toca con el individuo del pueblo para substraerle una porción de su propiedad para el servicio nacional, que puede haber tentaciones a ejercer actos de violencia y vejatorios; y la Unión ha querido que el empleado local,

33. Tocqueville.

aquel en quien han depositado su confianza los que viven con él en un círculo que se acerca más a la familia, y el que por lo mismo ha de respetar más sus garantías, sea el que interviene en la recaudación.

La experiencia de lo que sucede en aquella república modelo, me induce a opinar que, no solamente debe el gobierno administrar la hacienda nacional por medio de empleados nacionales, sino que cuando sea posible, puede valerse con ventaja de los empleados municipales. También se multiplican así los puntos de contacto entre la administración nacional y la municipal, y debe de ello resultar esa cohesión y amalgamiento de todas las partes de la sociedad, que hacen que ella aparezca como un todo compacto y fuerte, aunque su gobierno no se mezcle en los pequeños pormenores, que sólo son conocidos de aquellos a quienes inmediatamente interesan.

De los empleados de hacienda unos deben dirigir las operaciones administrativas que han de ejecutarse, otros habrán de conservar y distribuir con cuenta y razón los fondos nacionales, otros examinarán periódicamente los comprobantes de las operaciones ejecutadas, y otros se ocuparán en la recaudación. Los de las tres primeras clases deberán ser nacionales; los de la última, como ya hemos dicho, podrán ser municipales.

Hay, sin embargo, una excepción respecto de las aduanas, en donde un empleado nacional debe recaudar los derechos que se causen a la importación o exportación de los géneros comerciales, o los que se hayan impuesto a los buques, marineros, etc. La recaudación se hace en un lugar determinado sujeto a la inspección de la autoridad municipal; pero se hace sobre intereses que pertenecen, no a los habitantes de aquella localidad, sino a los de todas las naciones comerciantes que concurran a los puertos. Es, por lo mismo, un negocio enteramente nacional y de intervención exclusiva de la administración general.

3. Segundo. NOMBRAMIENTO, REMOCION Y DISTRIBUCION DE LOS EMPLEADOS. El nombramiento de los empleados de las tres primeras clases ya expresadas, es de la competencia de la administración suprema nacional, aunque será útil que proceda en vista de una propuesta del agente general de la administración en la respectiva provincia, si se trata de nombrar para destinos que tengan anexas funciones relativas a toda la provincia. Así, a tiempo que el

destino se recibe de la autoridad que necesita del servicio del empleado para las operaciones administrativas en que ha de intervenir éste, y se proporciona este medio de dependencia; un magistrado, que es el jefe de la administración y tiene un carácter popular, interviene en aquellos nombramientos; dando, por lo mismo, una garantía en favor del acierto.

Respecto de aquellos empleados que extienden sus funciones a toda la nación, como los directores de rentas, el tesorero general, los contadores o miembros de la corte de cuentas, que dependen inmediatamente de la secretaría de hacienda, el nombramiento debe hacerse a indicación del secretario del despacho, que ha de valerse de ellos para las grandes operaciones de su departamento. No puede tener en esto el pueblo intervención ventajosa, ni se necesita para que haya garantías de buen desempeño de las obligaciones con que se carga a aquellos empleados; porque sujetos a una inspección más inmediata del jefe de la nación, y sirviendo en el mismo lugar en que se reunen todos los grandes funcionarios, que intervienen en el gobierno de la nación y en celar que los servidores de la patria llenen su misión, bastantes garantías existen para que fuera necesario ir a buscar otras de una manera impracticable.

Los recaudadores locales, como ya indiqué, pueden ser los mismos recaudadores municipales, y nombrados por supuesto por la autoridad municipal. Ningún motivo hay para que no confíe la nación en que sus rentas serán escrupulosamente percibidas, por el mismo individuo a quien la autoridad municipal ha creido a propósito para el cobro de las contribuciones locales: y antes bien, considerado el mayor interés que el hombre toma por las cosas que afectan al pueblo o aldea en que vive, debemos suponer que el acierto en los nombramientos puede esperarse con mayor razón de la autoridad municipal, y no de la nacional, que dividiendo su atención en tantos objetos diferentes, ni los atiende, ni los examina tanto como aquella. También podemos con esto lograr otra ventaja, que palparemos ahora que vamos a tratar de la remoción.

Esta facultad es tan necesaria, que sin ella difícilmente evitará el jefe de la administración el peculado, o el abandono de las obligaciones, que pesan sobre un empleado de hacienda. No tengo para qué repetir lo que ya he dicho en diferentes ocasiones respecto de otros empleados, pues a los de hacienda les es con mayor razón aplicable.

Pero siendo los recaudadores de las localidades empleados municipales ¿deberán estar sujetos a la remoción decretada por el jefe de la administración nacional? Sí, sin duda; y con esto se logra poner coto a los abusos de autoridad que la administración municipal pudiera cometer haciendo malos nombramientos, sin que el jefe del Estado tenga medios de dar, con la remoción, lugar a la colocación de un favorito. Bentham ha manifestado las ventajas de que la autoridad que nombra no sea la que remueva, y a él me refiero para corroborar lo que he dicho. ¡Ojalá en todos los casos fuese posible poner en práctica su doctrina!

Para que la hacienda nacional sea bien administrada es preciso hacer una buena distribución de los agentes, para que ellos ocupen la posición que los habilite para ejecutar las operaciones que se les encomiendan. Debe, por lo mismo, haber empleados de este ramo en todos los puntos del territorio, para que recauden las contribuciones; y en las grandes secciones o provincias, para que se lleve allí la cuenta y razón de los caudales, se custodien, y se disponga de ellos conforme a las órdenes que se libren. Estas oficinas de hacienda de las provincias serán siempre necesarias, aun cuando las distribuciones sólo se cobrarán en las aduanas sobre los géneros que se importen o exporten; porque siempre habrá de tener el gobierno en cada provincia por lo menos un pagador de los empleados nacionales, bien que en tal caso pudiera la operación encargarse a un empleado municipal.

No debo concluir este artículo sin indicar que el gobierno no debe intervenir en el nombramiento de todos los empleados. Basta con que haga el de los jefes de las oficinas, dejando a éstos la facultad de nombrar y remover sus subalternos; porque así, no sólo hay esperanza de que haya más esmero en escogerlos, sino que también hay más fundamento para exigir la responsabilidad a quien, dejándole en su mano los medios de buscar buenos auxiliares, cometía sin embargo faltas.

4. Tercero. DOTACIONES. El servicio no se obtiene sino por la esperanza de la recompensa; y mientras mejor se pague a un empleado, más razones hay para confiar en que servirá con interés y celo. Por consiguiente, debe medirse la importancia de las funciones que se encargan a un empleado de hacienda para asignarle una dotación que sirva de proporcionado estímulo para hacerlo consagrarse a servir.

Pero no debe la ley designar las dotaciones de todos los empleados que puedan necesitarse en una oficina de hacienda; pues resultará de ello el inconveniente de que, contando con lo que la ley ha fijado, ya no tiene el individuo que está en un puesto público grandes motivos para afanarse mucho por el servicio. Ya indiqué en otra parte la ventaja de las asignaciones eventuales, siempre que pueda ser realizable el que se establezcan, como lo es en las oficinas de hacienda. Al hacer estas asignaciones no debe el legislador mezclarse en designar que parte toca a los oficiales subalternos a quienes los jefes han de ocupar para que los auxilien; sino computar el trabajo de la oficina y hacer la apropiación de la cantidad total que hubiera de emplearse en recompensa del servicio, dejándola a disposición de los jefes, para que ellos se proporcionen los dependientes que necesiten. Queda de esta manera campo para que aquel que más trabaje sea mejor recompensado; para que se inventen métodos sencillos que hagan innecesario el empleo de un gran número de brazos; y para que los hombres de capacidad, que pueden hacer sólos lo que no pueden hacer muchos medianos, aspiren a los destinos y los acepten cuando se les nombre para ocuparlos.

Las dotaciones eventuales pueden adoptarse en todas ocasiones en el ramo de hacienda. Por supuesto que en las oficinas de entrada y salida de caudales es visto que no hay ninguna dificultad; pues la administración podrá con facilidad averiguar las entradas y fijar el tanto por ciento que pueda asignarse a los empleados. El progreso de las rentas pudiera, pasado algún tiempo, presentar como excesivas algunas de estas dotaciones; pero ¡Qué mucho! ¿Si los empleados contribuían a este progreso? Mas suponiendo que la recompensa, con aquel aumento progresivo de las entradas públicas, llegase ya a ser exorbitante, puede adoptarse el partido de fijar épocas, en que debe hacerse variación, no sólo de las dotaciones, sino también de los empleados. De esta manera, seguro el funcionario de que dentro de la época prefijada gozaría de una asignación que crecería en razón de su celo, no desmayaría en procurar el aumento del erario: y sabedor de que nada le valiera en los últimos años de su período presentar menores rendimientos para que no se pensase en cambiar la asignación, ningún interés pudiera moverlo a ello. Y aun pudiera establecerse que aquél empleado que hubiese hecho crecer los productos de las rentas hasta un cierto grado, obtuviese

siempre la reelección y gozara por un año más el sueldo eventual señalado en el período que terminase. No se yo que este sistema se haya seguido en la amplitud que lo presento en alguna nación; pero aún cuando falte la comprobación de la experiencia, él está fundado de tal manera sobre los principios que guían al hombre en todas sus operaciones, que es imposible dejarse de producir el mejor resultado. El ensayo hecho en la Nueva Granada en algunos empleados en la renta de tabacos ha tenido el mejor éxito: y si la renta no ha hecho más rápidos avances, débese esto a que no se ha seguido el sistema en todos los grados de la escala; pues sólamente los administradores y estanqueros gozan de asignación eventual. Si también gozara de ella el director de la renta, duplicado el interés en hacerla producir, daría también dobles resultados, como lo demostró de una manera palpable el ciudadano que a principios de 1839 ocupaba el puesto de director, en la exposición que, por conducto de la secretaría de hacienda, se pasó al congreso.

Malo, malísimo es siempre el gobierno para manejar negocios pecuniarios; pero será peor si no adopta el sistema que para manejarlos siguen los que más experimentados están en esto, que son los comerciantes. Estos no asignan sueldos fijos a las personas a quienes comisionan para vender sus géneros o cobrar sus deudas: le señalan un tanto por ciento sobre el producto de las ventas y cobros; y de esta manera, aunque no cuiden mucho de estimular a sus agentes, están seguros de que ellos obrarán con esmero y actividad; pues no hay mejor estímulo que el interés individual, siempre solícito para progresar.

5. Cuarto. CONTABILIDAD. Por lo regular los gobiernos nunca van a la par con los particulares en la introducción de las mejoras útiles. Estos se adelantan siempre; porque desde que conocen un sistema mejor que el que han seguido, lo adoptan inmediatamente para mejorar sus intereses; y si los hombres que están a su servicio no son a propósito para ayudarles, los despiden y buscan los que pueden servir para marchar por el nuevo camino. No así los gobiernos, que tienen que seguir trámites dilatados para establecer un nuevo sistema, y luchar con los intereses de los que se amaestraron en el antiguo. No sólo es preciso dar la ley, lo cual costará bastante trabajo, porque todos aquellos cuyo saber quedaría reducido a nada desde que desapareciese lo existente son otros tantos enemigos de la mejora, que los pondrá en la necesidad de estudiar

de nuevo, o dejar el puesto a los que saben más que ellos. Claman, por consiguiente sin cesar contra la reforma, y desacreditan a los que la promueven; se empeñan en hacer ver que el que está bien no debe desechar estar mejor, aunque esta es la propensión general de la naturaleza humana; y logran de esta manera que se deseche cualquiera novedad, que sólamente por serlo es bastante para que les disguste. He aquí la razón de que la contabilidad financiera haya mejorado tan poco, a pesar de la perfección en que se encuentra la mercantil, que, sin embargo, es aplicable enteramente a las operaciones de hacienda. Débese también esto a que los gobernantes por lo general son siempre abogados o militares, y se rodean de gentes de su profesión, que raras veces poseen aquellos conocimientos en manejo de intereses, que se necesitan para promover el que se hagan arreglos, que conduzcan a su mejor administración.

En las oficinas de hacienda se practican operaciones tan semejantes a las de los establecimientos comerciales, que apenas puede concebirse como es que no se los ha tomado por modelo, y que hoy continúe llevándose la cuenta de cargo y data como se llevaba hace dos siglos, y que no se haya facilitado la comprobación y el examen. La experiencia tiene acreditado de una manera tan perentoria que la contabilidad comercial es la que puede proporcionar mejores medios de asegurarse del arreglado y fiel manejo de cualesquiera caudales, y la que da al dueño de ellos o al que los maneja un conocimiento del estado de los fondos en todos los momentos, que sería inútil recomendar más su adopción. Los gobiernos deben, pues, abstenerse de inventar nuevos sistemas; porque ni son ellos los que en este negocio pueden lisonjearse más de acertar, ni es preciso el trabajo de la invención cuando hay modelos perfectísimos que imitar.

6. Quinto. JURISDICCION COACTIVA. Significan estas palabras la facultad que tienen los empleados de hacienda para proceder al cobro de las deudas activas del tesoro nacional empleando contra la persona del deudor la prisión o apremios personales, que haya establecido la ley, para obligarlo a pagar, o contra los bienes del mismo para solventar el crédito. Esta jurisdicción es tan necesaria en los empleados de la hacienda nacional, que sin ella sería muy difícil el cobro de las contribuciones, o de cualesquiera otros caudales, que hayan de entrar en el tesoro

nacional. Sabido es que la acción de la justicia no es muy favorable al fisco; porque la causa pública es siempre defendida con menos interés que la de un particular. Es esto natural: los males que resulten de las dilaciones, o de la pérdida del pleito, cuando el fisco es el interesado, son males que se reparten entre muchos: la pérdida es insensible, por esta razón; y persuadidos de ello los jueces, que fallan, y el ministerio público, que persigue, más se sienten inclinados a favorecer las pretensiones del que debe, que los derechos de la nación que persigue.

Esta es la suerte del tesoro nacional, cuando litiga con los ciudadanos: y es preciso que, por lo menos, cuando los derechos de aquél sean claros y sus deudas activas líquidas, se adopte un partido, para que cobre pronto sus fondos. No hay otro que el de dejar la jurisdicción coactiva a los empleados que, cobrando lo del tesoro, tienen también un lucro conjuntamente con él<sup>34</sup>. Así podrán ser contrastados los sentimientos de compasión y la indiferencia por el tesoro, que experimentan siempre aun los mismos que lo manejan.

Ni basta esto: es preciso que las demás autoridades administrativas auxilien también la acción de los empleados de hacienda, y que les presten mano fuerte para apoderarse de los deudores y de sus bienes; porque aunque actualmente no existen los empleados de hacienda esa animadversión que acompañaba a los antiguos publicanos, siempre se les ve con antipático disgusto, y sería peligroso dejarlos desamparados en medio de la sociedad conjurada contra ellos.

La jurisdicción coactiva termina cuando el deudor perseguido convierta en contencioso el negocio que daba ocasión a ejecución, alegando las causales que las leyes hayan establecido para hacer dudosos los derechos del fisco. Entonces ya hay derechos que verificar, pruebas que aducir, y la acción imparcial de la justicia debe venir a decidir quien debe quedar victorioso en esta lucha de la sociedad con el individuo. Pero tan

34. Esto se entiende adoptado el sistema de dotaciones eventuales; porque si los sueldos son fijos ningún interés existe en el empleado para cobrar. En este último caso se adoptará el partido de que compruebe en algunos períodos que ha empleado toda diligencia para cobrar. Inútil precaución! Él lo comprobará de cualquier modo. Nada hay que supla por el interés individual.

luego como se le ha oido y se le ha vencido en juicio, y que una sentencia ha venido a asegurar los derechos del tesoro, reasume el empleado de hacienda respectivo la jurisdicción coactiva, cesa la acción judicial y la administrativa le sigue.

No siempre el deudor al tesoro reside en el lugar en donde está la oficina en que consta el crédito. En tal caso debe perseguírsele, en donde quiera que se encuentre, y el empleado que tiene conocimiento del crédito avisarlo al del mismo ramo, que resida en el lugar en el que se halle el deudor. La hacienda nacional es la misma en todas partes, aunque sean diferentes los lugares en que se administre: a ella se debe, y ella ha de cobrar en donde encuentre al deudor. De otra manera, eludiría éste los pagos, o los demoraría extraordinariamente; privando así a la nación de disponer de su fondos para los gastos públicos.

7. **SEXTO. INSPECCION Y VISITA DE LAS OFICINAS DE HACIENDA POR LOS SUPERIORES DEL MISMO RAMO.** No basta que los agentes generales de la administración, en las diferentes secciones del territorio, inspeccionen y visiten las oficinas de hacienda. Esta es una precaución útil contra cualesquiera abusos, principalmente el de la malversación. Pero el superior que maneja el mismo ramo, relacionado con el subalterno, y enterado perfectamente de lo que debe hacer, puede ejercer también una inspección saludable. Sujeto entonces el agente inferior a una doble vigilancia, doble temor tendrá de la censura, y da mayores garantías.

Ya se concibe que no pueden los superiores en el ramo de hacienda hacer frecuentes visitas a las oficinas inferiores; porque tendrían que abandonar ocupaciones importantes. Pero no por esto deben dejar de practicarlas de tiempo en tiempo, principalmente en aquellas en que hayan notado morosidad en el cumplimiento de las órdenes que se les comuniquen, o respecto de las cuales se oigan rumores poco favorables. Y cuando no puede ejercerse la inspección por medio de una visita, deben pedirse informes comprobados del estado de las oficinas, ya para descubrir de esta manera las faltas, ya para advertir a los subalternos que su conducta está constantemente observada por el ojo vigilante del superior. Esto despierta su atención, y haciéndolos pensar siempre en sus deberes, les da motivos para instruirse más y más en ellos, y para mantenerse en aquel movimiento activo, que todo lo hace progresar.

Descuídese la vigilancia, cesa el movimiento administrativo, y todo cae en una languidez mortal, que trascendiendo del empleado al ciudadano, no sólo hará improductivas las rentas, sino que aún será causa de que los particulares pierdan el hábito de creer que están obligados a contribuir para los gastos nacionales. Tal se veía suceder en tiempo de la administración colonial; y por desgracia aún en la época republicana de los Estados hispanoamericanos se palpa todavía el resultado de esa indolencia con que se ven las rentas de la nación.

En la Nueva Granada las pocas mejoras que se han logrado en la organización de las oficinas subalternas de rentas y en la moral de sus empleados, se deben en gran parte a la inspección a que en un tiempo las sujetó el gobierno, y que ejerció por medio de comisionados inteligentes del ramo, instruidos también en todo lo que las oficinas inferiores estaban relacionadas con las superiores.

La inacción, la indolencia y la pereza, son los vicios que más perjudican al servicio público: la inspección de unos empleados sobre otros contribuye a alejarlos; porque el superior desea acreditarse de celoso, y el inferior no quiere nunca pasar por descuidado, cuando su abandono hubiera de notarse. Hay de esta manera actividad, movimiento administrativo, y los resultados favorables que de aquí se siguen. He aquí las ventajas de la inspección.

En la sociedad civil, las mutuas consideraciones que nos tenemos los hombres, nos hacen temer la aversión de nuestros semejantes. Queremos siempre parecer activos y laboriosos, porque nos granjea esto el aprecio. Mas obra este deseo cuando puede averiguarse si existen aquella cualidades; y desaparece en proporción que hay facilidades para ocultar los vicios contrarios. Esto que observamos en el hombre privado, existe igualmente en el hombre público; y es preciso que sobre éste hagamos valer los estímulos que obran poderosamente sobre aquél.

# CAPITULO I

## Consideraciones generales sobre el régimen municipal

*1. Progresos de la descentralización administrativa; su relación con los adelantos de las ciencias políticas. 2. Necesidad de atender a los negocios y exigencias de las localidades. 3. Gobierno y administración municipal; relaciones que tienen. 4. Posibilidad de que existan combinadas la administración nacional y la municipal. 5. Males que trae consigo la falta de régimen municipal. 6. Ejemplos que hacen palpar la utilidad de este régimen. 7. Aclaración de una idea de Mr. B. Constant.*

1. A medida que se ha ido admitiendo, por los que cultivan las ciencias políticas, el verdadero principio de razonamiento en ellas, y que las ideales combinaciones de los utopistas han dejado de influir en las medidas de los legisladores; también se han consultado con mayor esmero todos los intereses existentes en los Estados, y menores sacrificios ha tenido que hacer el hombre de las cosas destinadas para conseguir la felicidad. El poder público se ha ido distribuyendo entre diferentes autoridades; y sus ensanches o limitaciones, aconsejadas por la consideración de los intereses a que debe atender, han correspondido al fin que se propone la institución de los gobiernos, que es la dicha social. El poder despótico, siempre centralizador, absorbiendo en la autoridad del monarca toda la acción que puede ejercerse sobre los intereses sociales, ha labrado la desdicha de los pueblos: el poder limitado de las autoridades republicanas, dividido entre diferentes fun-

cionarios populares, ha conservado a la sociedad sus fúeros, y traído el bienestar a cada uno de los asociados.

2. Es la nación un cuerpo político, que necesita de autoridades que la conduzcan en masa por la senda del bien, y tiene intereses y negocios que son comunes al todo. Hemos visto ya en el libro precedente de qué manera deben manejarse, y qué facultades deben tener para ello las autoridades nacionales administrativas. Los partidarios más exaltados de un poder fuerte y vigoroso en manos de la suprema autoridad nacional, no pueden notar que le falte algo a esta para llenar su misión, ni que se haya descuidado el darle intervención activa y eficaz en cuantos negocios tienen el carácter de comunes a todos los asociados.

¿Pero hemos concluido con esto nuestra tarea, y ya todos los intereses, todos los negocios sociales serán atendidos? No, por cierto; aún queda lo más precioso, lo que toca al individuo en el círculo social en que se fijan sus afecciones, en que goza y ayuda a gozar a aquellos de sus compatriotas a quienes conoce, por quienes tiene simpatías nacidas de los buenos oficios recibidos y de las esperanzas de obtener otros. Lo que se refiere al recinto reducido de las localidades, o al conjunto de grupos sociales, que más en contacto se hallan con aquellas, queda todavía sin consultar; y la variedad de exigencias que pueden ellas tener no se halla satisfecha. ¿Las dejaremos olvidadas pudiendo atenderlas? Crimen fuera este y grande; por que lo es dejar de hacer el bien cuando es practicable hacerlo.

3. Ya en otra parte indiqué la necesidad de la administración municipal, con la existencia independiente que exige la conveniencia de no dejarla abrumar por la fuerza arrolladora de toda la sociedad. Pero no hay administración sin gobierno, así como no hay efecto sin causa: y de aquí se sigue indudablemente que ha de existir un gobierno municipal; es decir, una autoridad que de las reglas para el manejo de los negocios, para que después se pongan en práctica estas reglas. En la gran sociedad, en la nación, en el cuerpo legislativo con el encargado del Ejecutivo conciernen y sancionan las reglas generales, que dirigen en su acción a los funcionarios públicos, y aseguran de que ella será activa y eficaz, arreglada y prudente, sobre los negocios generales, sobre los grandes intereses que afectan al todo o la mayor parte. En las porciones de la gran sociedad, en las provincias y parroquias, las cámaras o concejos,

con el gobernador, o con el alcalde, dan reglas más circunscritas, pero no menos interesantes, por que se refieren a negocios coexistentes con los nacionales y que afectan también a los individuos.

4. Esto es lo que debe existir, lo que puede ponerse en práctica sin inconvenientes ni desórdenes. Para que haya régimen general o nacional, se necesita que la autoridad a quien se le encarga ejerza sus funciones sin tropiezos, no que no haya otras autoridades que cuiden de los intereses de la sociedad. La autoridad nacional interviene en la provincia, en el cantón, en la parroquia en todos los negocios generales: su intervención le sirve para mantener unidas las diferentes partes del Estado; para sacar recursos con qué defenderlo y costear los gastos de la administración general; para presentar la nación fuerte y poderosa a las demás del globo y atender a todo lo que se refiere a la masa entera de la sociedad. La autoridad municipal de la provincia, del cantón, de la parroquia se ocupa de atender a la que no puede verse, ni conocerse, ni manejarse bien desde el sitio de la magistratura suprema: es la que representa los intereses variados de las localidades, la que los conoce, la que tiene motivos, tiempo y razones para mirar por ellos. No se ocupa de examinar si se hace un tratado, si se declara una guerra, si la tesorería general o las direcciones de rentas, la marina de guerra o mercante, el ejército permanente deben organizarse de esta o de la otra manera. Sus grandes negocios, las importantes atenciones de su pequeña soberanía son los caminos, los canales, el arreglo de las poblaciones, la salubridad de ellas, los mercados, la belleza y ornato de los lugares, la seguridad de las vías de comunicación, la enseñanza primaria, el cultivo de las ciencias, la carta topográfica particular, el conocimiento de sus producciones, y algunos negocios de competencia mixta. He aquí sus ocupaciones y los objetos de ellas: ¿Se creerá imposible combinarlas con las facultades de la autoridad nacional? No vemos tal dificultad; antes bien, aliviados los funcionarios supremos de la pesada carga de atender a tantos negocios, a tantos intereses, y descansando en la confianza de que las secciones políticas de la sociedad ven por sí mismas y procuran su adelanto, se consagran con mayor empeño a las importantísimas tareas que la administración suprema tiene que desempeñar para hacer la felicidad de la nación. El gobierno municipal es un auxiliar poderoso del gobierno nacional<sup>1</sup>; porque arreglando las secciones y haciendo

progresar sus intereses, le presenta bases sólidas sobre que fundar las altas y grandes combinaciones políticas que se refieren al todo. Segura y fácil comunicación entre los pueblos, comodidad y riqueza en los habitantes, ilustración cuanta es posible en las masas, todo se consigue estableciendo el gobierno municipal con facultades bastantes para lograrlo.

5. Por el contrario, si el gobierno municipal no existe, todo desfallece descuidado, y una parálisis mortal viene con el tiempo a arrebatar hasta las esperanzas de sacar de nuestras facultades y de los recursos naturales

1. El conde Alejandro de la Borde en su obra sobre el espíritu de asociación, hace una observación sobre esto tan importante que no puedo dejar de transcribiría. "Jamás he oído, dice, hablar en Inglaterra de un administrador hábil, y sin embargo, este país está maravillosamente administrado, por que desde los menores intereses hasta los más grandes negocios, todo está entre las manos de las gentes interesadas en manejarlos bien, y en que todo se haga en las localidades mismas en un círculo proporcionado, sin ser atraído hacia un centro fiscal y chicanero. Los hombres distinguidos en las dos cámaras han pasado todos casi sin apercibirse de ello, por la educación administrativa: han ejercido o visto ejercer la funciones de sheriff, de inspector de caminos, de administrador de pobres, de director de establecimientos; sus parientes, sus amigos, ellos mismos hacen parte de veinte asociaciones de beneficencia, de comercio, de administración parroquial. Preparados para los negocios por una educación clásica muy fuerte y por el estudio de las leyes, no tienen necesidad sino de conocer la práctica del orden social, algunos nombres, algunas fórmulas, que la conversación tan frecuente sobre estas materias basta para enseñarles. Hay países en donde se respira en una atmósfera de orden, de sabiduría, de luces y de crédito; y otros en donde los hombres son como rebaños que conduce un cierto número de individuos, los trasquila, los arredila sin que nadie se imagine que pueda ser de otro modo; y en donde los mismos trasquiladores gozan en esta calidad de toda consideración, como si fueran los que producían la lana." De *L'Esprit d'association*, chap, II Lib. II. En el mismo capítulo manifiesta este autor la inmensa dificultad que tiene el ministerio del interior en Francia para desempeñar las funciones que tiene a su cargo, a causa de la mucha centralización administrativa y de la falta de régimen municipal bien establecido. El clamor de los escritores franceses y de los departamentos contra la centralización, ha hecho que el gobierno vaya al fin dejando al cuidado de las localidades lo que les pertenece. En 1836 se declararon de su competencia varias obras públicas, y posteriormente se les han ido haciendo concesiones que han producido los mejores resultados.

los goces que contribuyen a la dicha social. En tanto que en la corte del monarca, o en la capital del Estado, se agitan las pasiones de los aspirantes alrededor del solio, y besan los ciudadanos las gradas del trono, implorando que se dirija una mirada hacia el lugar retirado de donde han venido a buscar el remedio de las necesidades que sienten, allá perece todo y se lleva consigo la fuerza que debe mover los resortes del cuerpo social.

No es esto una exageración de la fantasía, ni efecto de simpáticas afecciones por una institución querida. La triste realidad de la experiencia es la que confirma lo que acabo de decir, y por desgracia, de una experiencia no de años, sino de siglos; por que hace siglos que las naciones sufren los resultados funestos de la centralización absoluta del poder público.

"Existen naciones en Europa, -dice Tocqueville-, en que se considera el habitante como una especie de colono indiferente a lo que vendrá a parar el lugar en que mora. Sobrevenen las mayores mudanzas en su país sin su asistencia; ni siquiera sabe de fijo lo que ha ocurrido, si lo sospecha, pues ha oído contar el lance por casualidad. Hay más: los haberes de su pueblo, la policía de su calle, el paradero de su iglesia y de la casa del párroco no lo mueven; piensa que todas esas cosas nada tienen que ver con él y pertenecen a un forastero poderoso que se apellida gobierno. Por lo que respecta a él, goza de estos bienes como un usufructuario, sin espíritu de propiedad y sin ideas de cualquier mejora que sea".

"¿Qué me importa a mí, que haya una autoridad siempre atisbando y celando, para que mis recreos no padeczan perturbación alguna; corra desoladamente por donde yo pase para precaver todos los peligros, sin que tenga yo siquiera necesidad de pensar en ello; si esta autoridad, al mismo tiempo que quita así los menores abrojos en mi tránsito, es dueña absoluta de mi libertad y de mi vida, y si aglomera o estanca el movimiento en tales términos que sea preciso que todo se ponga lánguido alrededor suyo cuando lo está ella misma, que todo duerma cuando ella duerme, y que todo perezca si ella muere?".

"Un poder central, por más culto y docto que se le suponga, no puede abarcar por sí solo todos los pormenores de la vida de un pueblo grande; y no lo puede, por que semejante tarea sobrepuja a las fuerzas humanas.

Cuando quiere con solo su ahínco formar y hacer andar tantas ruedas diversas, se contenta con un resultado muy incompleto, o hecha el resto con inútiles afanes. Es verdad que la centralización logra con facilidad sujetar las acciones exteriores del hombre a cierta uniformidad, que en suma se gusta de ella por lo que es y no por las cosas a que se aplica, a semejanza de esos santurrones que idolatran la estatua olvidando la divinidad que representa. La centralización consigue sin molestia dar un paso regular a los negocios corrientes; regentar sabiamente las nimiedades de la policía social; refrenar los leves vaivenes y los delitos de poca trascendencia; mantener la sociedad en un *STATU QUO*, que hablando propiamente no es una decadencia, ni un progreso; sostener en el cuerpo social una especie de somnolencia administrativa, que acostumbran llamar los administradores buen orden y tranquilidad pública; y en una palabra descuela en impedir y no en hacer. Cuando se trata de remover profundamente la sociedad o de darle un rumbo rápido, la abandona la fuerza, y por poca necesidad que tengan sus proyectos del arrimo de los individuos, causa extrañeza entonces el ver como malea esta máquina inmensa, viéndose reducida de improviso a no poder hacer nada."

"En tal caso, ocurre algunas veces que la centralización, desesperanzada y sin saber por cual vereda tomar, se va al arrimo de los ciudadanos y les dice: obraréis como, tanto y en el sentido cabal que se me antoje. Tendréis a vuestro cargo las menudencias sin anhelar a dirigir el todo; trabajaréis a oscuras y luego juzgaréis de mi obra por sus resultados. Con semejantes condiciones no se alcanza la asistencia de la voluntad humana: necesita más que eso; ha menester de libertad en sus diligencias y de responsabilidad en sus actos; pues es propio del hombre preferir estarse quieto a caminar sin independencia hacia un intento que ignora."

Estas observaciones de un político tan recomendable, de un hombre tan reflexivo y exento de preocupaciones corroboran la necesidad de la existencia del régimen y administración municipal; pero aun hay en el mismo autor otras que disipan cualesquiera dudas que pudieran ocurrir.

"Me parece, -dice-, que las instituciones provinciales son provechosas a todos los pueblos; pero no creo que ninguno las necesite más realmente que aquel cuyo estado social es democrático. En una aristocracia siempre hay certeza de mantener algún orden en medio de la

libertad; pues teniendo mucho que perder los gobernantes tienen sumo interés en que todo esté ordenado. Así mismo se puede decir, que en una aristocracia el pueblo está resguardado de los excesos del despotismo, porque siempre existen fuerzas organizadas dispuestas a resistir al déspota. Una democracia sin instituciones provinciales no posee ninguna garantía contra males semejantes. ¿Cómo cabe el hacer soporlar la libertad en las cosas grandiosas a una muchedumbre que no ha aprendido a servirse de ellas en las mínimas? ¿Cómo resistir a la tiranía en un país en que cada individuo de por sí es endebil y todos juntos no están hermanados por un interés común? Segundo eso, los que temen el desenfreno y los que se asustan con el poder absoluto, deben ansiar igualmente por el desenvolvimiento gradual de las libertades provinciales.

"He visto las dos naciones que han desenvuelto en un grado más alto el sistema de libertades provinciales, y he escuchado la voz de los partidos que desavienan a estas naciones. En América he encontrado sujetos que aspiraban secretamente a derribar las instituciones democráticas de su país: en Inglaterra he hallado otros que atacaban sin rebozo la aristocracia, y no he encontrado siquiera uno solo que no mirase la libertad provincial como un bien sumo. He visto en ambos países imputar los males del Estado a una infinidad de causas diversas, pero nunca la libertad municipal. He oído a los ciudadanos atribuir la grandeza o prosperidad de su patria a un sinnúmero de razones; más he venido en conocimiento por lo que decían todos que ponían en primera línea y clasificaban al frente de todas las demás ventajas la libertad provincial. ¿Creeré que sujetos tan divididos naturalmente, que no se entienden acerca de las doctrinas religiosas ni sobre las teorías políticas, estén de acuerdo en un solo hecho, el de que pueden juzgar mejor por que ocurre cada día en presencia suya, y que este hecho sea erróneo? No hay más que los pueblos que sólo tienen pocas o algunas instituciones provinciales que nieguen su utilidad, o más claro, *QUE SOLO AQUELLOS QUE NO CONOCEN LA COSA HABLAN MAL DE ELLA*<sup>2</sup>.

6. Las grandes repúblicas centrales tienden siempre a disolverse, por que el ejemplo de las ventajas que gozan sólo las provincias cercanas al centro de donde han de partir los cuidados y atenciones de los intereses

sociales, obrando sin cesar sobre el espíritu de los habitantes de las provincias lejanas, los impele a separarse de un cuerpo que no tiene fuerza para mover todos sus miembros. No hay medio de contenerlos sino con las instituciones municipales, que reflejan en la provincia, en el cantón, en la parroquia la imagen de la gran república proporcionándoles los medios de consultar sus intereses. Colombia se disolvió pronto, por que sus grandes porciones del Sur y del Norte desfallecían descuidadas u oprimidas bajo los agentes del poder rigurosamente central que se estableció: allá a cuatrocientas o quinientas leguas de distancia, los intendentes y gobernadores, sin ningún freno que los contuviese, ni corporación popular alguna que les ayudase a ver por los intereses provinciales, más semejaban a un procónsul de Siria de la república romana, que estaba reducida en realidad a la ciudad de Roma y algunos municipios, que jefes destinados a ver por el bien de una parte de la nación. Querían los habitantes el bien; mandaban sus representantes a hacer el dilatado viaje; se quedaban en la capital tres o cuatro años distraídos y olvidados de sus compatriotas en medio del boato de la comitiva militar del presidente; y después volvían corrompidos los unos, y disgustados los otros, sin haber logrado que el gran congreso, el gran presidente hubiesen echado una mirada de compasión sobre aquellos habitantes lejanos, a quienes se veía con la misma indiferencia que a los extranjeros. Resultó de esto lo que era natural, lo que habría sacudido a la Nueva Granada con el Istmo, con Cartagena, con Pasto, con Casanare si se hubiese seguido el mismo sistema centralizador. Las provincias de Venezuela y del Ecuador se separaron de Colombia por que, sin instituciones municipales, perecían agregadas a un gran cuerpo a que no podía dársele vida y movimiento; y la Nueva Granada perdería el Istmo y todas las provincias lejanas si no hubiese esperanza de que se apresurara a establecer el régimen municipal en toda la posible extensión.

Este régimen querido de los pueblos libres, este máximo de perfección de las instituciones sociales es el único vínculo fuerte que puede

mantener unidas al cuerpo político las provincias lejanas del centro; por que con él no se hecha menos el gobierno, no hay que ir a tratar con él como una potencia extranjera. Las Antillas británicas permanecen unidas a la Metrópoli, por que sus instituciones municipales les ofrecen todos los recursos para ver por la felicidad interior de la colonia; y sufren sin disgusto los vínculos de dependencia de una nación que les favorece sin atarles las manos para proporcionarse el bien. Las instituciones municipales que el gobierno inglés ha ofrecido al Canadá han contribuido a que no siga la revolución que los rigores de la persecución y el poder abrumador de aquella potencia formidable no pudieron refrenar. ¿Cómo permanecerían Cuba y Puerto Rico unidas a España en la contienda actual entre los legitimistas y los demócratas si no tuviesen instituciones municipales, que les dejan los medios de buscar la dicha social, aunque el estruendo de las armas y los horrores de aquella contienda civil no permitan a la corte de Madrid ocuparse mucho de ellas?

Las grandes naciones cuyas provincias no gozan de un régimen municipal se hallan también expuestas a ser víctimas de las aspiraciones de los ambiciosos del interior o del poder de los conquistadores. El día que sucumbe la capital y con ella el supremo gobernante, ese día todos doblan el cuello y se someten al usurpador. No hay fuerza que resista, no hay autoridad que sirva de centro de unión: las facultades de los agentes del poder supremo concluyen cuando desaparece el jefe, por que no hay en las provincias, en el cantón, en la parroquia quien obre por autoridad popular: todos son instrumentos de una cabeza que deja de moverlos por que no existe. Así en Roma, cuando César destruyó la República, cuando las intrigas de Octavio acabaron con el poder de los triunviros, y cuando las guardias pretorianas deponían y elevaban emperadores la mayor parte de aquella inmensa mole del imperio pasaba indiferente de unos tiranos a otros tiranos, porque ni le importaba mucho aquel gobierno distante, que veía como extranjero, ni había medios de reunirse alrededor de un centro para disponer de su suerte: apenas aparecían estas ideas en algunos municipios que sobrevivieron a la caída de la República; o se crearon después<sup>3</sup>; pero ¿qué podían hacer unas pocas ciudades cuando el coloso entero doblaba la cabeza para recibir el yugo? El imperio pasó así de víctima que era de la ambición

interna a ser presa de los bárbaros; y los pueblos se convirtieron en juguete alternativamente de los conquistadores del Norte o de los usurpadores nacionales. ¿Qué les importaba? Sólo mudaban de señores; lo mismo eran los unos que los otros, porque ya no había en la antes poderosa nación más que un pueblo máquina, a quien se había embrutecido a fuerza de excluirlo de participación en los negocios públicos.

Sólo allá en los tiempos de Camilo aparecían esos esfuerzos generosos que hicieron palpar a los Galos de cuanto son capaces los hombres libres. ¿Y por qué entonces la sola ciudad de Roma repelió a Breno y a sus bárbaros compañeros, cuando el resto de la nación dobló la rodilla a la presencia del conquistador? Roma gozaba de instituciones municipales, que tenían al mismo tiempo trascendencia sobre toda la república: era la ciudad rey, y sus ciudadanos todos participaban del ejercicio del poder: se interesaban pues por conservar unos beneficios de que disponían.

¿Por qué las repúblicas americanas han pasado treinta años remolcadas continuamente del régimen militar a la anarquía, y de la anarquía al gobierno militar? Porque han buscado de revolución en revolución un gobierno que consulte sus intereses, y no habiéndolo encontrado se entregan a las manos ya de este, ya de aquél ambicioso que explota la credulidad popular, y sube al sitio, muchas veces ensangrentado, a aguardar que disipadas las ilusiones y engañadas las esperanzas, una nueva conmoción lo reemplace con otro aspirante. Esto es fácil, porque se sabe que triunfando en la capital, los miembros desconcertados del cuerpo político moribundo sucumben sin resistencia, o son la presa de la anarquía. He aquí explicadas nuestras conmociones y disturbios, he aquí las causas de la inestabilidad del orden en las repúblicas hispanoamericanas. En todos los sistemas que hasta ahora hemos adoptado, el pueblo nota que le falta algo, que puede estar mejor y no lo está porque se resiste confiarle lo que él puede desempeñar bien. Se agita, en consecuencia, y va a buscar con las armas en la mano el bien que divisa a través de la nube de sus desgracias. No lo encuentra; pues los hombres

a quienes engrandeció, porque combatían por sus derechos se olvidan del pueblo que los elevó, y lo absorben y concentran todo en el inmenso poder con que se revisten. Los centros son ocupados por distintas personas; pero la acción que de ellos parte es siempre la misma, torpe, desacordada, incapaz de hacer progresar los intereses sobre que se ejerce.

Haré notar una circunstancia, que contribuirá a sostener mis ideas. Entre las nuevas repúblicas americanas, la Nueva Granada, y Venezuela, nuestra vecina, son las que prometen medros en su carrera social; porque aunque carecen de instituciones municipales perfectas, tienen por lo menos las bases para crearlas; y el pueblo viendo que ya la idea se ha adoptado de alguna manera, aguarda que con el tiempo se desarrolle y le proporcione los beneficios que en otras partes ha producido. La sombra de la autoridad municipal nos consuela; y haciéndonos interesarnos de algún modo en las cosas de la sociedad, va creando esos hábitos republicanos, sin los cuáles no pueden sostenerse las instituciones democráticas. El ejemplo práctico de los nueve últimos años, la comparación de lo que era Colombia y lo que son las repúblicas en que se dividió, demuestra de una manera perentoria el benéfico influjo de las instituciones municipales. Las cámaras o consejos de provincia, y los demás cuerpos que intervienen en los negocios locales, han podido, a pesar de sus facultades limitadas y del voto del Ejecutivo que pende siempre sobre ellas, hacer grandes mejoras en las provincias, cantones y parroquias, por más que quieran negarlo los partidarios de la centralización. Déjeseles a esas corporaciones libre el campo sobre el que puedan obrar, y veremos en pocos años regenerada la sociedad, y sustituida la pereza y la apatía por la actividad y la animación<sup>4</sup>.

4. "Que la participación de la autoridad central sea grande, enorme en los intereses generales; que sea exclusiva, si se quiere, por lo que mira a los tribunales, las relaciones exteriores, la guerra, la marina; pero que, para los intereses locales, para todo lo que se encuentra circunscrito a las divisiones parciales del territorio, los hombres puedan libre y auténticamente comprometerse por sus propios intereses, emprender, obrar bajo la dirección de los diversos concejos o asociaciones municipales; que puedan extender sus ventajas locales tan lejos como sus medios lo permitan, sin ser jamás detenidos por los caprichos de

7. Quisiera transcribir aquí las juiciosas observaciones de Mr. Benjamin Constant y de su ilustrado correspondiente Mr. Degerando acerca del régimen municipal; pero lo que he dicho en este capítulo y en el principio de esta obra, me parece que es bastante para corroborar mis principios basados sobre la observación de los hechos. Diré, si, que no considero la autoridad municipal como la considera Constant, a saber, como una rama del poder soberano diversa de la legislativa, ejecutiva y judicial. Lo que yo hallo en la autoridad municipal es el poder público concretado a un círculo de acción más estrecho que la sociedad entera; pero siempre con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales no tan amplias como las de las autoridades supremas. Esto es lo que yo veo, y lo que existe en las sociedades en que hay régimen municipal, aunque no esté enteramente de acuerdo con un escritor tan recomendable.

Tal vez Constant se esforzó tanto en colocar la autoridad municipal entre los altos poderes que ejercen la soberanía, por aprovecharse de las ideas reinantes para garantizar su existencia. La reunión de las diferentes funciones del poder en una sola autoridad había producido en Francia, como en todas partes, las mayores desgracias para los pueblos, ya ejerciese esta autoridad un solo individuo, ya la ejerciesen muchos. Tan déspota era la convención nacional de Francia como lo había sido Luis XIV; porque ni aquella ni éste podían ser refrenados por otros funcionarios que fuesen partícipes del ejercicio del poder soberano. La división de las funciones del poder público indicada por Montesquieu vino a ser un dogma en la política constitucional, como lo es y deberá serlo mientras se deseé establecer gobiernos que consulten la felicidad pública. Pero al arrimo de este dogma, fundado sobre la utilidad nacional, se han enunciado algunas ideas que era conveniente propagar, y se hacían pasar a la sombra de aquel protector poderoso. De aquí el empeño en probar que había un poder municipal; es decir, un modo de ejercer el poder público que no era dando leyes, ni ejecutándolas, ni aplicándolas. Pero esto no es exacto, por que no es ideológico: en el régimen municipal hay

funciones legislativas, ejecutivas y judiciales concretadas a las provincias y demás localidades comprendidas en ellas. Sólo se ve, pues, que la esfera de acción no es la misma ni tan extensa como la de las autoridades supremas; pero sí lo es la acción.

El mismo principio que aconseja la división del ejercicio del poder supremo respecto de toda una nación, aconseja también que se garantice el régimen municipal con independencia de las autoridades supremas. La esperanza de que la acción del gobierno nacional sea buena y conforme a la utilidad nos hace crear esas distintas autoridades que dan las leyes generales, que las ejecutan, que las aplican; la certidumbre de obtener el mismo resultado nos hace crear las autoridades municipales. Esto es claro, perceptible para todos, y nos evita remontarnos a abstracciones metafísicas que ponen los principios fuera del alcance de las inteligencias comunes.

Convencidos, pues, de que deben existir un régimen y una administración municipal, pasemos a examinar a quién deben encomendarse las funciones públicas que tienen por objeto los negocios especiales de las provincias y de las parroquias, cuáles son estos negocios y de qué manera se puede asegurar su buen manejo. Hablaremos, pues: 1º de los que dan las reglas; 2º de los que las ejecutan.

## CAPITULO II

### De los funcionarios que intervienen en el régimen y en la administración municipal

*1. Autoridades deliberantes sobre los negocios de cada sección territorial. 2. Autoridades que ejecutan.*

1. Así como en el Estado debe el poder hallarse distribuido entre diferentes funcionarios, ya para lograr las ventajas de la división del trabajo, ya para que unos sirvan de freno y contrapeso a los otros; de la misma manera y por iguales razones también ha de hacerse esta distribución del poder que en su acción se concreta a las partes componentes del Estado. La provincia y la parroquia tienen intereses que deben ser arreglados, así como los tiene la nación; y si en esta aconseja la utilidad general que las leyes se dicten por diputados que, conociendo la sociedad para que las dan y los negocios sobre que se versan, inspiren confianza de que harán lo mejor, también en la provincia y en la parroquia debe adoptarse esta institución nacional. Estos principios se han seguido en el Estado de Nueva York en la Unión Norte-Americana, que será el que me sirve de tipo para mis alusiones cuando me refiera a los Estados Unidos; por que es el que las repúblicas centrales de Sur América pueden tomar por modelo, en razón de hallarse allí algo centralizada la administración. La Nueva Granada, en su ensayo administrativo de los seis últimos años, se ha acercado a aquél modelo, y solo le falta perfeccionar sus leyes, dejando libres a las cámaras provinciales y concejos locales en el ejercicio de sus funciones, para que la creación de esta autoridad, en cuanto de ella depende, produzca los más felices resultados. El establecimiento de una autoridad deliberante en

las secciones territoriales será, pues, lo primero a que debe atenderse, para que de los reglamentos y ordenanzas que determinen cómo han de manejarse los negocios de su incumbencia. Ya veremos, al hablar de las corporaciones a quienes se de esta atribución, cómo deben ellas formarse y que objetos deben tomar en consideración.

2. Indiqué al hablar de los agentes inferiores de la administración general, que los mismos funcionarios que ejecutan las disposiciones nacionales son los administradores municipales; y con el objeto de que no se considerasen como autoridades advenedizas, enviadas por el representante del poder abrumador de la sociedad, manifesté la participación que en su nombramiento debe tener el pueblo. El gobernador, el merino o jefe de cantón, y el alcalde son los administradores municipales más notables; y bajo su inspección se establecen otros, según las exigencias de los intereses a que se deba atender, tales como los colectores de las rentas municipales, los inspectores de caminos y de escuelas, de pobres, hospitales, asilos para los menesterosos, etc. Las atenciones que deban ocupar a la administración dictan también la creación de los funcionarios que han de desempeñarlas, para lo cual deben dejarse a las cámaras o concejos las facultades bastantes; por que es preciso que a proporción que nacen los intereses tenga la autoridad que los conoce medios activos y expeditos para atenderlos y consultar su adelanto y mejora.

Los jueces también tienen funciones que ejercer, no solo para castigar a los agentes de la administración municipal, cuando sean omisos en desempeñar sus deberes, sino para que lo que ha dejado de hacerse se lleve a efecto. Así, en los Estados Unidos el funcionario administrativo que rehusa llenar su obligación no priva a la sociedad de los beneficios que de su desempeño hubieran de seguirse; porque el juez que lo castiga lleva a efecto la disposición que se había dejado sin ejecutar<sup>5</sup>.

Establecidos los funcionarios que acabo de indicar, veamos de qué manera puede lograrse que atiendan ellos los intereses que son de la competencia de la autoridad municipal.

## CAPITULO III

### De las cámaras o diputaciones de provincia

*1. Autoridad municipal deliberante de la provincia; quien la ejerce. 2. Formación. 3. Organización. 4. Atribuciones y negocios sobre que las ejerce; impuestos; establecimientos públicos; compañías incorporadas; privilegios y patentes de invención; policía; guardia nacional; conscripción; contribuciones nacionales; intervención administrativa en varios negocios. 5. Relaciones con el gobernador. 6. Relaciones con los empleados municipales inferiores.*

1. La autoridad deliberante en los negocios municipales de la provincia debe ejercerla una corporación de diputados elegidos por los distritos que componen la misma provincia, para que, representados en ella las opiniones e intereses de cuantos en esta gran sección territorial tienen negocios comunes, pueda lograrse que se den acerca de ellos los mejores reglamentos y ordenanzas. Para dar una idea exacta del carácter público y funciones municipales de esta corporación en una república central, contraeré mis reflexiones a los siguientes puntos: 1º formación de las cámaras; 2º organización; 3º atribuciones y negocios sobre que las ejercen; 4º relaciones con el gobernador; 5º relaciones con los demás empleados municipales.

2. Primero. FORMACION. No podremos pretender que cada parroquia nombre un diputado para la cámara de provincia, como lo nombra en el estado de Nueva York para la asamblea del condado; porque en las repúblicas centrales, siendo las provincias de mayor extensión y compuestas de más parroquias que el cantón o condado

norteamericano, habría el inconveniente de que las cámaras o diputaciones de provincia fuesen demasiado numerosas. Y aunque es verdad que esto tiene en su favor la mayor proximidad a la democracia, a que tanto se acercan los Estados Unidos, tiene también en contra el inconveniente gravísimo de ocupar muchas personas en el servicio público, y de entorpecerlo por la dificultad de entenderse. Pase enhorabuena este mal en al cuerpo legislativo de una gran nación, al arrimo de otras ventajas que no pudieran lograrse sin que todas las partes componentes del Estado estén bien representadas en las cámaras nacionales. Mas en las provinciales puede adoptarse un término, que, sin privarnos de los bienes de la representación, no nos arriesgue en los embarazos a que están expuestas las corporaciones muy numerosas.

En los Estados Suramericanos se reconoce entre la provincia y la parroquia una entidad política conocida generalmente con el nombre de cantón, que es el agregado de varias parroquias, que a veces tienen un concejo, y por lo general en su cabecera se administra la justicia en primera instancia, y reside un agente de la administración general, que lo es al mismo tiempo de la municipal. En la Nueva Granada es también el punto donde se reúne la asamblea electoral<sup>6</sup>, que vota por los altos funcionarios públicos y por muchos de los municipales. Esta entidad política llamada cantón puede servirnos de base para el nombramiento de los diputados provinciales, el cual se facilita asombrosamente con el sistema electoral adoptado en mi patria. Si el cantón está, como debe estar, formado de parroquias que no se hallen muy distantes unas de otras, fácilmente se concibe que los habitantes de él no estarán muy ajenos de los intereses que afectan a todas las parroquias; y pueden encontrarse ciudadanos hábiles para representarlos.

Creo por esta razón que la representación en las cámaras provinciales debe calcularse sobre la población de los cantones<sup>7</sup>, y que de los

6. De las repúblicas hispanoamericanas la N. Granada puede licencjarse de tener un sistema electoral, que participando de muchas de las ventajas del directo no se halla expuesto a sus inconvenientes.
7. Supongo que se tendrá presente lo que dije en el primer tomo respecto de las consideraciones que deben guiar al legislador al hacer la división territorial. Mis

diputados elegidos sobre esta base por las asambleas electorales deben componerse dichas cámaras.

3. Segundo. ORGANIZACION. Una cuestión importantísima ocurre desde luego al tocar este punto, y por la cual debo empezar mis observaciones. ¿Los diputados elegidos para componer las cámaras provinciales se reunen en un sólo cuerpo para ejercer sus funciones, o a imitación de la legislatura nacional deben dividirse en dos corporaciones? Si en una asamblea municipal de un Estado central se ventilasen las mismas cuestiones que en el cuerpo legislativo nacional, y hubiese sobre ella las mismas influencias, yo me rendiría a las razones con que Franklin persuadió a sus compatriotas a que dividiesen en dos secciones la legislatura de su Estado. Pero una cámara provincial no está expuesta a las influencias de una ambición que procura medros a expensas del bien público; por que ni hace reformas en la organización política, ni da las leyes civiles y penales, ni está en aquel punto elevado de la sociedad alrededor del cual se reunen todas las pasiones y las intrigas de los aspirantes. Carga ella con ocupaciones pacíficas, que se versan sobre objetos que le son muy conocidos, y no dan lugar a esa exaltación de los partidos, que no solo festina los negocios, sino que llega en ocasiones a producir catástrofes sangrientas, como las que ofrece la desastrosa historia de la revolución francesa. Basta, pues, que la ley orgánica de la administración pública establezca trámites de procedimiento que den garantías de que ha habido madurez en la deliberación y acierto en la resolución.

Después de la experiencia de lo sucedido en la nación francesa en los dos primeros años de la monarquía constitucional, y en los dos que siguieron al degollamiento del monarca, la división de las asambleas deliberantes ha venido a ser un dogma constitucional. Yo lo sigo como el creyente a la revelación, y he conocido por la experiencia que es una garantía de acierto y un medio de contener la exaltación de los partidos, la ambición de los aspirantes, y todas las pasiones malévolas que se

desarrollan a veces en estos cuerpos que se ocupan de los grandes intereses políticos. Pero también creo con Necker<sup>8</sup>, que los excesos podrían en gran parte contenerse con los trámites de un procedimiento algo dilatado; pues allá en Francia las avenidas legislativas que arrebataron por delante el orden, la paz y todos los bienes sociales nacieron de una fuente que hacia la erupción del torrente en el momento mismo en que la tocaba la vara de los partidos.

No se matice a las corporaciones municipales de las animosidades eleccionarias, y sepárese de ellas toda función ajena de un cuerpo deliberante; y entonces no hay recelo de que las pretensiones encontradas hagan hervir el odio en su recinto y las precipiten a locuras y desatinos. La experiencia de ocho años en mi patria me ha ratificado en esta opinión; pues durante ellos he visto que no era porque los diputados provinciales estuviesen reunidos en un solo cuerpo que se pretendía tomar en la cámara resoluciones aventuradas. Puedo decir de mí mismo, que al ocuparme de las elecciones que irracionalmente se han atribuido a las cámaras de provincia, había estado lleno de agitación y poseídos de pasiones fuertes, y apenas pasaba a la tarea pacífica de arbitrar recursos para las mejoras provinciales, me sentía con una calma imposible, que me dejaba ver claro en todas las cuestiones para proceder con probabilidad de acierto.

Creo, por tanto, innecesario dividir en dos secciones el cuerpo de diputados provinciales, y que basta para asegurarnos de la madurez y prudencia con que procederán en sus deliberaciones con que se les obligue a someterse a trámites dilatados; es decir, a que discutan los decretos y ordenanzas provinciales<sup>9</sup> con los intermedios que se acostumbra con las leyes en el cuerpo legislativo.

La inviolabilidad de la corporación en el ejercicio de sus funciones, la irresponsabilidad por las opiniones, la inmunidad de los diputados mientras desempeñan su cargo, la publicidad de las deliberaciones, y la facultad de darse sus reglamentos y ejercer la policía de la casa de su

8. Necker, *Du Pouvoir executif dans les grands Etats*.

9. Doy este nombre a lo que los ingleses y norteamericanos llaman *By-Laws* que son los preceptos de sus autoridades municipales.

reunión, son cosas tan necesarias en las cámaras provinciales como en el cuerpo legislativo. Sin ellas mal pudiera esperarse que procedieran con aquella independencia y libertad de que debe usar el que, viniendo a representar los intereses y opiniones del pueblo, tiene que considerarlos en todas sus relaciones y emitir sin temores los juicios que forme para llenar debidamente su misión.

**4. Tercero. ATRIBUCIONES, Y NEGOCIOS SOBRE QUE LAS EJERCEN.** Una corporación creada para ver por los intereses de la provincia, debe sin duda tener las facultades necesarias para consultarlos; por que de otra manera será una sombra de autoridad, que alucinará al pueblo con las apariencias por algún tiempo, pero que será vista después con indiferencia por que no se recibe de ella ningún bien. Ni basta que estas facultades estén escritas en las leyes orgánicas, sino se asegura su libre y positivo ejercicio a las corporaciones provinciales; pues si el encargado de la administración nacional ha de tener el poder de suspender sus actos, es probable que ellos queden anulados, aunque se hallen dentro de la esfera de sus atribuciones, por aquella tendencia que la autoridad central tiene a impedir cuanto no procede del impulso que ella ha comunicado. Una cámara provincial compuesta de diputados de todos los pueblos de la provincia, tiene por los negocios de esta sección territorial tanto interés como puede el cuerpo legislativo nacional tenerlo por los de la nación: y más que ninguna otra autoridad tiene los conocimientos necesarios para proceder con acierto. Esta verdad demostrada tantas veces por otros escritores, y también en varias partes de esta obra, está hoy día al alcance de todos; y por esto no es preciso desenvolverla con nuevas reflexiones. Veamos, pues, sobre qué objetos se ejercen las facultades de las cámaras provinciales, además de las que le son privativas para conservar su organización e integridad. Para ello haré una clasificación de los principales negocios a que deben atender.

**IMPUESTOS.** Una autoridad sin recursos de que echar mano para que se lleven al cabo sus disposiciones, no puede ni debe existir, porque para nada es útil, en razón de que nada puede hacer; y sus preceptos quedarán escritos solamente para que los ciudadanos lamenten su impotencia. Es, pues, preciso que las cámaras provinciales tengan facultades amplias para establecer las contribuciones necesarias para el servicio especial de la provincia, sin más limitaciones que la prohibición de

que estas contribuciones recaigan sobre los objetos que estén gravados con una imposición nacional, o que se hayan reservado para una comunal. Así es que debe tener facultad para gravar las propiedades de la provincia con imposiciones directas; para establecer peajes y pontazgos sobre los caminos provinciales, y derechos sobre las posadas que en ellos se establezcan; para imponer una cuota sobre el ejercicio de las diferentes industrias o profesiones, o lo que se conoce con el nombre de derecho de patentes. En las provincias litorales y en las bañadas por ríos navegables, el tránsito y capacidad de las embarcaciones pueden también ser objeto de imposición.

¿Y deberá esta facultad de establecer impuestos ser absoluta, o será necesario que ella se encierre dentro de un *minimum* y un *maximum* fijados por la ley? Esta es una cuestión, que solo parece difícil de resolverse en favor de las prerrogativas de la autoridad municipal, por haber estado en uso la práctica de hacer aquella fijación. El legislador no puede hallarse más al cabo de los inconvenientes o ventajas de una contribución provincial y de la cuota a que ella puede ascender, que lo que puede estarlo una corporación compuesta de diputados de la misma provincia, y que han de sufrir los efectos de las disposiciones que dictaren. Siendo esto así ¿para qué han de mezclarse las leyes en indicar lo que el interés mismo de los individuos de las cámaras y sus conocimientos locales les indican bastante? Esta tutela en que se coloca a la autoridad provincial no puede producir sino males; por que no hay modo de ejercerla con ventaja, ni con los conocimientos bastantes para obrar el bien. Yo creo, pues, que el partido mejor es confiar absolutamente en las cámaras, y no mezclarse en decirles hasta qué cantidad podrán fijar como cuota de las contribuciones que impongan. Harán a veces ordenanzas gravosas; pero para eso habrá de establecerse que haya una renovación frecuente de los individuos de las cámaras. Si en una sesión se hizo una mala ordenanza, en otra se reformará o revocará; porque el pueblo nombrará diputados que no la dejen subsistente. Esta es la ventaja del sistema representativo; y cuando un pueblo la disfruta no hay para que poner trabas que, si no son perjudiciales, son por lo menos innecesarias.

**ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS PROVINCIALES.** La enseñanza secundaria, es decir, la de la filosofía, la de las ciencias exactas, la

de las naturales y profesionales exige establecimientos de alguna consideración, que pocas veces podrán ser fundados, sostenidos y vigilados por una localidad y sus autoridades. Ellos son de un interés común para todos los habitantes de la provincia, y toca también a la autoridad común su fundación, organización y dotación. El legislador debe solo mezclarse en dictar las reglas que hayan de observarse en los establecimientos nacionales de enseñanza, que son los de su inspección, y en fijar los requisitos que hayan de exigirse para obtener el título de profesor en aquellas ciencias cuyo conocimiento es necesario para poder ejercer algunas funciones públicas, como la jurisprudencia. Respecto de los demás ramos de enseñanza, las cámaras de provincia deben tener facultad amplia para establecer cómo ha de proporcionarse, y qué organización deben tener los colegios o casas de educación en que ella se facilite<sup>10</sup>

Algunos asilos en que la caridad pública da acogida a los indigentes, aunque sean en muchas ocasiones un negocio de competencia comunal, pueden también serlo de la autoridad provincial. Sucederá esto cuando sean de una extensión e importancia que a todos puedan interesar. Una casa de refugio, en que se proporcione trabajo a los que no lo pueden obtener, ya por la abundancia de brazos o por que la situación del individuo no le permita prestar el suficiente para merecer una compensación que le diese medios de subsistencia, deberá colocarse en una ciudad poblada e industrial, en donde pueda haber consumo de los productos de la casa y maestros que puedan dirigir los trabajos. A esas ciudades ocurren también los indigentes y ociosos de los lugares menos

10. El Gobierno nacional dictará las reglas necesarias relativamente a la clase de enseñanza profesional que deba proporcionarse en los establecimientos de instrucción pública; pero no debe impedir que las autoridades municipales dicten las que crean convenientes sobre otras enseñanzas. En cuanto a los arbitrios de que haya de echarse mano para fundar y sostener los establecimientos de instrucción secundaria, rentas con que se sostengan, manejo de ellas, nombramiento de superiores y preceptores y arreglos económicos internos, la autoridad municipal de la provincia puede tener una intervención más útil que la nacional. Aquella está más inmediatamente interesada en esos negocios, y los manejará por lo mismo con mayor esmero y cuidado.

poblados, por que allí tienen mayores probabilidades de hallar medios de subsistencia; de manera que puede decirse que las parroquias de una provincia tienen allí la representación positiva de una necesidad a que es preciso atender, tanto para la mejora de las constumbres y evitar las molestias de los que viven de la caridad de los demás, como para sacar alguna utilidad de hombres que abandonados a sí mismos son una carga y una calamidad pública<sup>11</sup>.

Aunque el código penal deberá ser sancionado por la legislatura nacional, a las cámaras provinciales deben quedarles algunas facultades para dar disposiciones penales en muchos casos; por que en vano se les acordaría la de hacer ordenanzas obligatorias, si no se les concedía reforzarlas con una sanción que compeliese a su observancia. Ya veremos lo que les toca hacer respecto de la policía, y cuan necesario será el que se les permita adoptar los medios de hacer eficaces las ordenanzas que dicten relativas a este ramo. Ninguno será más a propósito que un establecimiento de corrección, en que los vagos, los ebrios, los jugadores y todos aquellos que ejecutan acciones que encaminan al crimen, al mismo tiempo que se empleen en el trabajo, reciban una instrucción

11. El que las leyes hayan presentado a los hombres una base de esperanzas de obtener socorros cuando se hallen indigentes ha producido en la Gran Bretaña tan graves inconvenientes, que desconfío mucho de que sea útil la intervención de la autoridad pública en este negocio. Este es un punto cuestionable sobre el que no cabe una decisión general; y por lo mismo las autoridades municipales deben pesar mucho las circunstancias en que se encuentren las localidades respectivas para tomar un partido. Mejor parece dar salida a los indigentes llevándolos a colonizar un país despoblado, si no padecen enfermedades que los inhabiliten para ello, que encerrarlos en esos establecimientos, en que rara vez se saca provecho de ellos; pues no puede obtenerse esto de las ocupaciones forzadas a que se les consagre y para las que tal vez no tienen disposiciones. En una colonia puede darse más amplitud al sistema que se emplee para ocuparlos; y por consiguiente, teniendo la libertad más ensanches, hay más probabilidad de que sea productivo el trabajo. Creo que es una verdad inconclusa que los auxilios seguros de la autoridad son un aliciente para la pereza, y que la caridad precaria pero discreta de los particulares, al mismo tiempo que no deja abandonado al que la merece, contiene al holgazán. Por consiguiente, muy raras veces será preciso hacer excepciones de esta regla general.

moral que los mejore. Tal establecimiento es de una importancia provincial, y toca a las cámaras arbitrar los medios de fundarlo y de organizarlo.

Para estos objetos, y muchos semejantes, que no numero por no ser difuso, deben contribuir todas las parroquias de una provincia; y la cámara respectiva debe tener la facultad de poner a contribución sus rentas hasta donde sea necesario y ellas lo permitan sin perjuicio de sus principales atenciones. Ningún temor debe haber de que las cámaras se excedan y graven demasiado las rentas comunales, por que ellas se componen de diputados que representan los intereses cantonales y que llevan a la corporación provincial los afectos de la localidad, que le advierten continuamente lo que puede cercnar de los recursos de la parroquia.

**COMPAÑIAS INCORPORADAS.** Los ingleses y norteamericanos conocen con el nombre de corporación o compañía incorporada a aquella a quien la autoridad pública faculta para que pueda abrir suscripciones de fondos, adquirir y enajenar como tal compañía o corporación, y ejecutar sus operaciones y negocios con una especie de carácter público. De esta clase son los bancos de giro, depósito, descuento, que quieran establecerse con el carácter de provinciales; las compañías de beneficencia para el socorro de los indigentes, náufragos, expósitos y mujeres desgraciadas por sus debilidades; las sociedades de seguros que garantizan las propiedades marítimas o terrestres, y que precavan las poblaciones de los incendios. Cuando estas compañías se establezcan con ramificaciones en varios puntos de la provincia, o para tener negocios en toda ella o una parte considerable, la cámara debe tener la facultad de concederles algunas exenciones i privilegios, y de dar las ordenanzas que contribuyan a asegurar el buen éxito de las operaciones; facultándolas para exigir en sus contratos y en todas las obligaciones que con ella se contraigan aquellas condiciones, sin las cuales no tendría garantías el establecimiento. Esta facultad es necesaria, si se quiere que la autoridad municipal de la provincia pueda proporcionar la formación de aquellas compañías, que tantos beneficios han hecho en otros países, y han contribuido tan poderosamente a la prosperidad pública. El código civil no puede comprender todas las minuciosidades de los varios negocios que ocurren entre los hombres, y mucho más cuando estos negocios se hallen relacionados con circuns-

tancias que solo existen en algunas localidades, y únicamente son bien conocidas de la autoridad municipal respectiva. Así es, que a pesar de las disposiciones generales del código civil, debe dejarse a la autoridad municipal la facultad de que de algunas excepcionales para asegurar aquellos establecimientos, cuando con tal fin pudieran necesitarse.

No pretendo yo por esto que los bancos o cualesquiera otros establecimientos hayan precisamente de presentarse con el carácter de corporaciones, y necesitar de la autorización de una cámara de provincia para emprender y continuar sus negocios<sup>12</sup>. Los particulares deben tener libertad para proceder en esto como mejor les acomode, o sus intereses lo exijan. Pero si hubieren de relacionarse los establecimientos con los intereses públicos de la provincia, a la cámara respectiva le toca intervenir en ello para asegurar tales intereses.

En un banco, por ejemplo, puede la provincia tomar acciones<sup>13</sup>, y consignar en él sus fondos para librar para sus gastos; y para que en las oficinas públicas provinciales y por los recaudadores de las rentas se admitan los billetes representativos del fondo del banco, es preciso que tenga el carácter de una corporación pública, autorizada por los que representan a la provincia.

12. Las compañías anónimas son las que necesitan de un acto público de incorporación, porque no son conocidas por los nombres de las personas que tienen acciones en ellas, y es preciso que se conozca qué reglas garantizan la observancia de sus compromisos. Cuando los individuos que forman una compañía cualquiera suenan nominalmente en ellas, el crédito adherido a su nombre es el que responde, y no se necesita de más.
13. En algunos Estados de la Unión americana, el Estado sale garante de los caudales que haya habido necesidad de tomar prestados para la fundación de un banco, y tiene sobre él cierta inspección. Puede verse sobre esto a Chevalier, *Lettres sur L'Amérique du Nord*. Por lo general, cuando la autoridad pública toma parte en estas empresas, jamás se apropiá el mayor número de acciones. Deja que las tomen las particulares, para que así prevalezca en la dirección de los negocios el fino tacto y activa solicitud que siempre tiene el particular, sin que le falten a la autoridad los medios de inspección, que son los que necesita. Así se aprovecha el esmero y el interés individual, y se obtiene la garantía de la autoridad pública; combinándose admirablemente la acción de los dos resortes que pueden poner en movimiento los gérmenes de la prosperidad nacional.

**PRIVILEGIOS Y PATENTES DE INVENCION.** No siempre los fondos públicos de la provincia son bastantes para la apertura de todos los caminos y canales, y para construir cualesquiera obras de utilidad. Es preciso, pues, que se dejen a la autoridad provincial los medios de facilitar el que todo esto se haga, y la concesión de privilegios, que proporcionen por algún tiempo indemnizaciones a los particulares que los obtengan, es el más a propósito para conseguirlo. No debe temerse un mal uso de esta facultad, ni sujetarla a condiciones que la hagan inútil como en la Nueva Granada, en donde es necesaria la intervención del congreso, siempre que los privilegiados hayan de cobrar algún derecho como indemnización. Nadie mejor que los encargados de la suerte de la provincia puede conocer si la concesión es perjudicial o provechosa; y en vano entonces se exige esta tutela de parte de los que no se hallan en actitud de ejercerla.

Si a las cámaras provinciales se les faculta para ocurrir al medio de los privilegios para lograr la ejecución de algunas obras públicas, es preciso que sea con toda la amplitud posible, para que no sea una atribución nugatoria sino una cosa real y positiva. No deben tener más límites que la prohibición de disponer de las propiedades nacionales o de invadir asuntos de la competencia de la administración suprema; porque solo esto es necesario para impedir que haya males. Si se concede, por ejemplo, un privilegio para abrir un canal o un camino, la cámara podrá eximir de servicios provinciales a los que se emplean en estas obras útiles, y también podrá inhibirlos de pagar algunas contribuciones municipales; pero ni podrá declararlos exentos de la conscripción ni de el pago de los impuestos nacionales; así como tampoco le será lícito regalar a los privilegiados las tierras u otras propiedades que pertenezcan a la república.

La probabilidad de fomentar el estudio y las disquisiciones de la industria, que nace de la seguridad que el autor de algún invento tenga de disfrutar de los beneficios que de él puedan reportarse, ha hecho adoptar en las naciones civilizadas el sistema de patentes, en virtud de las cuales se garantiza la propiedad exclusiva del invento por cierto número de años. Aunque la autoridad legislativa nacional debe tener facultades para dictar reglas para la concesión de estas patentes, también deben hacerlo las cámaras provinciales, siempre que consideren

útil estimular ciertos inventos, por que no hay riesgo en ello y sí probabilidades de provechosos resultados. Este es de aquellos negocios de competencia mixta, en que la acción de las autoridades nacionales y municipales es igualmente útil.

**POLICIA.** El evitar los crímenes, la infección y el contagio de las enfermedades, y dar seguridad a las personas y propiedades, son los principales objetos de la policía; y ella es de la incumbencia de aquellas autoridades que puedan con más acierto y mayor interés llenarlos. Serán de la competencia de la autoridad provincial aquellas disposiciones que tiendan a asegurar las vías de comunicación precaviendo a los viajeros y traficantes de los ataques de los malvados; las precauciones que se tomen para asegurar las propiedades rurales, como los ganados de toda especie y los frutos cereales: la desecación de las marismas o terrenos pantanosos de gran extensión, que exhalen miasmas pestilentes cuya acción deletérea pueda extenderse a muchas parroquias de la provincia; los arbitrios y medios para aprehender a los delincuentes en cualquier parte de la provincia en que se encuentren, y otras cosas semejantes que no se refieran precisamente al recinto de las poblaciones; pues lo que con esto tenga relación pertenece absolutamente a la autoridad comunal.

Como la mejor medida de policía es hacer conocer a los hombres sus deberes y la importancia de cumplirlos, y esto no puede conseguirse sino facilitando los medios de instrucción, el cuidado mayor de las cámaras provinciales debe ser el de la difusión de los conocimientos. Justo es que tengan para desempeñarlo las facultades bastantes, que pueden reducirse a la autorización para disponer de sus rentas para fundar establecimientos de enseñanza y facilitar libros, y a la de apremiar por medio de multas a las parroquias para que mantengan escuelas primarias suficientes para la enseñanza de los niños de ambos sexos que haya en ellas.

Y también deben las cámaras crear resguardos de celadores, que recorriendo los caminos y los campos, informen sobre las reparaciones que sean necesarias en los primeros y auxilien a los habitantes de los establecimientos agrícolas, en caso que lo necesiten, para aprehender a los que ataquen o pretendan atacar sus propiedades o personas. Da esto seguridad y confianza a los habitantes, porque saben que no se hallan

abandonados al furor de los forajidos que adopten la profesión de vivir a expensas de la industria de los buenos ciudadanos.

Pero debe guardarse mucho el legislador de conceder a ninguna autoridad facultades para crear una tropa de esbirros, que espiando los actos más inocentes de la vida, y atormentando al ciudadano con una vigilancia innecesaria, no le dejen quietud y libertad ni aún dentro de las paredes domésticas, en medio de su esposa y de sus hijos. Tan mala es esta policía, llevada a su último extremo por el célebre duque de Otranto, como pudiera hacerlo el desamparo en que la autoridad deja a los viajeros y traficantes en algunas naciones del oriente: y aún prefiere muchas veces el hombre luchar con sus esfuerzos aislados contra los ataques de sus semejantes extraviados a gozar de una protección que se le vende a expensas de los goces queridos de que le priva el espionaje. Haya resguardos de policía y organícenlos las cámaras de provincia de la manera que crean que pueden llenar mejor el objeto de su institución; pero no sean ellos cuadrillas de delatores secretos y cubiertos con un disfraz que, presentándolos como amigos, autoriza la perfidia y la traición de parte de unos hombres que convierten en mérito el que haya crímenes que delatar, y que pueden por lo mismo ser tentados a fomentarlos.

No solo contribuyen a la seguridad de las propiedades rurales estos resguardos ambulantes, que al mismo tiempo pueden emplearse últimamente, para evitar el contrabando, por los empleados en las rentas nacionales. Sabido es que cuanto contribuye a facilitar la averiguación de un delito coopera a disminuir la tentación de cometerlo. Las marcas con que se distinguen los ganados son medios que pueden emplearse con aquel objeto, y que se adoptan generalmente, aún en los pueblos en que la civilización no está muy adelantada. Pero es preciso que este recurso sea cierto y esté garantizado para que produzca su efecto. Será una buena medida de policía el que haya oficinas de registro, en donde se conserven copias de estas marcas, y noticias de las personas que han de usarlas, para que los asientos hechos allí sirvan de tipo de comparación el día que hubiera de hacerse una averiguación judicial.

**GUARDIA NACIONAL.** Los resguardos de policía pueden ser la fuerza permanente de las provincias, y en los casos ordinarios bastan para mantener el orden, evitando los delitos, o aprehendiendo a los que

los hayan cometido. Pero es preciso que en las ocasiones de peligro, bien venga este de la agresión de un enemigo externo, bien provenga de tentativas criminales de algún ambicioso del interior, se encuentre la provincia en el caso de hacer frente a las fuerzas que pretendan someterla. Sirve para este objeto la guardia nacional.

Las falanges verdaderamente republicanas que ella contrapone a los enemigos de la nación deben organizarse por una ley general, para que haya en la fuerza pública una disciplina uniforme, que la haga disponible por el gobierno nacional. Pero si, como debe ser, se desea que ella sea una fuerza popular, que tenga sus intereses hermanados con la masa común de los habitantes, es preciso que la corporación de la provincia que los representa intervenga en darle aquél carácter. La ley dirá cómo habrán de organizarse los cuerpos, el número y grado de los oficiales que en ellos deban ocuparse; pero las cámaras provinciales deben establecer el modo como en la provincia se haya de nombrar estos oficiales, cómo debe proporcionarse el armamento, municiones y demás que se necesita para poner la fuerza en aptitud de obrar el día que lo exijan las circunstancias.

De esta manera, cada una de las secciones territoriales se presenta con poder y fuerza para existir por sí; y ni el enemigo externo funda esperanzas en la confianza necia en que puedan sumirse algunos gobernantes, ni el ambicioso del interior se lisonjea de someter a sus compatriotas a un yugo ignominioso el día que logra dominar la capital del Estado; porque saben todos que las secciones que obran unidas, cuando quiere o necesita conducirlas el gobierno nacional, también obran solas cuando las abandona este gobierno o no pueden escuchar su voz. Así es poderosa la nación, porque los son sus miembros; y estos son fuertes porque tienen en sí mismos recursos para defenderse.

La administración comunal, como diremos después, debe cooperar con la municipal de la provincia al equipo y armamento de la guardia nacional; y para ello es preciso que las cámaras de provincia tengan la facultad coercitiva de las multas, a fin de que por medio de ellas obliguen a las parroquias a que mantengan en buen estado la parte de la guardia nacional que les corresponda, y a que provean a su disciplina y alojamiento cuando haya de ponerse sobre las armas, bien para recibir la instrucción militar, bien para ejecutar algún servicio.

En los casos de servicio en la provincia para prestar auxilio a la policía, la cámara provincial debe tener la facultad de dictar las disposiciones convenientes para hacer que haya cierta turnabilidad en tal servicio, a fin de que no sean molestados con él unos ciudadanos más que otros. En los casos de servicio para una guerra con el extranjero, o contra perturbadores del interior, la ley debe haber arreglado como ha de prestarse.

Se ve, por lo dicho, que la guardia nacional es un negocio de competencia mixta, en que tienen intervención la administración nacional, la provincial y la comunal. La primera se mezcla en su organización y en el manejo en grande del cuerpo de fuerza que presenta; la segunda provee el personal jerárquico que entra en esta organización, y dispone su servicio en muchas ocasiones; la tercera provee a la conservación de los cuerpos, y a que se ejerciten en las operaciones militares y tengan lo necesario para ejecutarlas.

Jamás se esmerarán bastante las cámaras legislativas y las provinciales en procurar el arreglo de la guardia nacional. Ella forma una fuerza que se halla siempre a disposición de la libertad; por que sale de la masa del pueblo que se ejercita en la práctica de sus derechos y conoce su precio; y jamás pude ser el apoyo de la tiranía, porque no encuentra en sus filas hombres acostumbrados a formar en la sociedad una clase privilegiada, sino ciudadanos para quienes la ocupación de las armas solo es una necesidad para asegurar el bienestar ulterior.

Cuando una nación haya organizado bien su guardia nacional, y que la autoridades municipales ejerzan con interés y celo la participación que en este negocio se les conceda, puede reducir al minimum posible el ejército permanente, y conservar solo las grandes bases para hacerlo existir de repente con esta milicia de ciudadanos.

**CONSCRIPCION.** Ya indiqué en otra parte la conveniencia de adoptar el medio de la conscripción para formar el ejército, y de que en ella tuviese parte la autoridad municipal. A la cámara provincial corresponde distribuir entre los cantones el número de conscriptos con que deban contribuir y a la clase a que han de pertenecer. Y ya que hablo de clase, preciso es que diga, que entiendo por ella la sección de los individuos hábiles para tomar las armas, de entre quienes se sacan a la suerte, o por la numeración que les haya tocado en los empadronamien-

tos que se hagan de las diferentes clases, dentro de un maximum y un minimum de edad. La nación pide, por medio del gobierno general; la provincia da lo que se le exige, por medio de la autoridad municipal, que es la que mejor conoce sus necesidades y recursos.

Pero para que esta intervención en la conscripción sea provechosa, es preciso que la cámara provincial tenga facultad amplia para asignar los conscriptos a los cantones según crea más conveniente, sin ligarse en todos los casos a la base de población; pues no solo esto debe tenerse en cuenta para proporcionar el personal del ejército. La especie de vida particular y de profesión privada que adopta el hombre, le hace más o menos a propósito para el uso de las diferentes armas. El soldado de caballería no debe tomarse en los países montuosos, en que los habitantes no se ejercitan en la equitación; ni el marino puede encontrarse lejos de la costa, ni el soldado de infantería se debe buscar en las llanuras en que el ciudadano se dedica a la cría de ganados. La cámara dispondrá que la conscripción se haga según el destino que haya de darse a los conscriptos, lo cual cuidará de indicar el secretario de guerra.

CONTRIBUCIONES NACIONALES. De dos especies pueden ser las contribuciones nacionales que se cobren en la provincia, unas directas, indirectas las otras. Respecto de las primeras toca a la cámara de provincia disponer lo conveniente para que se nombren los asentistas<sup>14</sup> que designen a los contribuyentes las cuotas que deben erogar, valiéndose para ello de las autoridades locales. En cuanto a las segundas le toca denunciar al jefe de la administración nacional los abusos, dilapidaciones y faltas de todas clases de los recaudadores, conservadores y distribuidores de los caudales públicos; y para poder llenar cumplidamente su deber es preciso que tengan facultad de comisionar a sus miembros para que visiten las oficinas de rentas nacionales, examinen los libros de la cuenta y los documentos de sus archivos. Esta inspección es necesaria y justa; porque nadie está mas interesado en que

14. No conozco en español una palabra de que pudiera servirme para indicar el oficio de designar a cada individuo la contribución que debe pagar; y me valgo de la palabra asentista, que ya se ha usado en este sentido por algunos escritores españoles, como el traductor de Tocqueville, por que no encuentro otra.

haya pureza en el manejo de las rentas que los que representan a los habitantes de donde ellas se sacan, y que en caso de malversación, y de que por ella haya un déficit para los gastos nacionales, han de sufrir la carga de un nuevo impuesto. También produce tal inspección la utilidad de que los empleados nacionales no se consideren como extranjeros en la provincia, ni tengan tendencia a formar una clase privilegiada que sólo depende de un gobernante que está lejos y es incapaz de ejercer toda la vigilancia que se requiere.

**INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN VARIOS NEGOCIOS.** No basta que una cámara de provincia de disposiciones sobre los objetos de su incumbencia; es preciso que se dejen a su arbitrio todos los medios de cerciorarse de que se llevan a efecto, y no queden solamente escritas para dar prueba de la impotencia de su autoridad.

Con este objeto es que deben someterse en sus reuniones periódicas las cuentas que hayan rendido todos los que manejen rentas de establecimientos provinciales, no sólo de los fundados por ella, sino de los que creados por particulares han adquirido el carácter de públicos, bien por una ordenanza que los haya incorporado, bien por que los fundadores los hayan puesto bajo el patronato de la autoridad municipal de la provincia. De esta manera puede la provincia tener seguridad de que tales establecimientos marchan arregladamente y de que sus fondos son bien invertidos.

Debe también la cámara hacer visitas por sus miembros a las universidades, colegios, y casas de educación, para imponerse del estado de la enseñanza y de la moral de los alumnos; previniendo que en todo esto se haga una escrupulosa indagación; pues aunque el gobernador en su doble carácter de agente ejecutivo y magistrado municipal debe cumplir este deber, se asegura más el buen éxito aumentando el número de los inspectores y celadores. Y también se aviva el interés de estos, por aquel deseo natural que todos tenemos de hacer un trabajo de una manera mejor de lo que lo haría otra persona a quien se encomendase el mismo. Esta es también una de las ventajas que se logran de que las oficinas de rentas sean visitadas por comisionados de la cámara, aunque también lo sean por el gobernador y por otros empleados.

Aunque el gobernador es un magistrado municipal, como al mismo tiempo que tiene este carácter está sometido a la influencia de la

suprema administración nacional, la cámara de provincia debe tener facultad para crear empleados especiales para la ejecución de algunas disposiciones suyas, y nombrarlos ella misma, aunque haya de dejarse al gobernador aquella inspección que exige su supremacía en los negocios municipales de la provincia. De esta manera los intereses provinciales pueden ser mejor atendidos, porque ve por ellos la autoridad más popular, aquella en quien mayores deseos de hacer el bien pueden suponerse.

En los Estados Unidos los mismos que forman algunas corporaciones, que dictan ordenanzas y reglamentos, van después a ejercer las funciones administrativas, ejecutando aquellas disposiciones en cuya confección tuvieron parte; y de ello han resultado beneficios; por que no hay respecto de los funcionarios inferiores, sujetos a una autoridad que puede contenerlos haciéndolos responsables, el mismo riesgo en que ejerzan atribuciones de distintos ramos del poder, que lo hay respecto de los empleados supremos.

5. Cuarto. RELACIONES CON EL GOBERNADOR. El gobernador debe tener una intervención en el gobierno municipal de la provincia en unión con la cámara de la misma. Para que ella sea útil, la cámara debe oír sus informes sobre el estado de todos los negocios e intereses provinciales, y las objeciones que haga a sus proyectos de ordenanzas y reglamentos; pues el que ejerce una acción constante y permanente sobre cuanto existe en la provincia conoce mejor que ningún otro sus exigencias. Así es que para que la cámara tenga facilidad para llenar sus atribuciones, debe tener derecho para exigirle que le presente todos los datos que puedan habilitarla a proceder con acierto. Y puede igualmente prescribirle que solicite estos datos si no existen en su oficina, y que haga asistir a las sesiones a su secretario, cuando ella lo crea conveniente para ilustrar alguna cuestión o combinar alguna medida.

Muchas son las ventajas que las cámaras pueden sacar, para beneficiar la provincia, de estas relaciones con el gobernador; porque ellas son las que proporcionan que los intereses y opiniones que en aquella corporación son representados se pongan de acuerdo con el sistema arreglado que debe seguir el jefe de la provincia en sus operaciones.

6. Quinto. RELACIONES CON LOS EMPLEADOS MUNICIPALES INFERIORES. Para conocer perfectamente los intereses que

hay que hermanar entre las diferentes localidades al dar una disposición que comprenda a todas las de la provincia, es no solo útil sino necesario que se conozca los reglamentos que han dictado sus autoridades y el modo como se manejan sus negocios. La cámara provincial debe por consiguiente tener derecho de exigir cuantos informes deseé respecto de los asuntos de competencia de la autoridad municipal de las localidades, y copias de sus decretos y ordenanzas. Instruida por este medio la cámara del giro administrativo que siguen las localidades, puede encontrar medidas que sean aplicables a toda la provincia en muchas ocasiones; pero siempre hallará un guía seguro en sus combinaciones.

Hemos de tener presente que la descentralización administrativa deja a los funcionarios locales la libertad de encaminarse por donde crean que pueden marchar mejor al fin que se proponen. Y ya se conoce que habiendo esta Libertad, no en todos los lugares se seguirá un sistema uniforme, sino que los concejales o empleados municipales usarán de sus facultades según las circunstancias se lo indiquen, y lo exijan los intereses heterogéneos que por necesidad habrán de existir. Mas siempre es verdad que, ya por un rumbo, ya por otro el interés propio, que es el que en este sistema dirige las operaciones del funcionario, se encaminará a un mismo resultado, que es la felicidad de la porción de habitantes sobre cuyos intereses ejerce su acción la autoridad. La cámara medita en este resultado y en los medios que se adoptaren para producirlo, y puede así calcular de qué manera podrá usar con más utilidad de sus facultades.

Es verdad que esto tiende a establecer una especie de centralización; pero no de aquella que propende a encadenar la acción de las autoridades locales, sino de la que se dirige a ilustrar a las autoridades provinciales. La centralización es mala cuando tiende a hacer esperar a las localidades las providencias que necesitan sus intereses de una autoridad lejana, que ni los conoce, ni tiene tiempo de ocuparse de ellos; pero es utilísima cuando solo se dirige a dar conocimientos a esa autoridad para que proceda con más acierto en lo que pueda dejarse a su cuidado, o a auxiliarla en su manejó. El mismo Tocqueville<sup>15</sup>, que tanto admira la democrática y descentralizada administración de los Estados Unidos, crec que ella produce inconvenientes; porque a fuerza

de hacer independientes a las localidades, se quitan los recursos a la autoridad que ejerce funciones en mayor extensión de territorio para ejecutar algunas operaciones muy importantes, en razón de que no puede contar con sus esfuerzos aunados para cooperar a un fin. Yo creo por tanto que a las cámaras provinciales debe dejárseles la facultad de valerse de las autoridades locales, para llevar a efecto cualquiera empresa en que se necesiten los esfuerzos reunidos de las localidades para llevarla al cabo, y hacerles que se apresten para ello los recursos necesarios, sin mezclarse en los medios de que se valgan, ni legislar en lo que es privativo de cada población, o que se refiere al interior de ella misma.

He indicado algunos de los principales negocios de la competencia de la autoridad municipal de la provincia. Fácilmente puede comprenderse cuáles otros deben dejarse a su cuidado; porque hay para ello una regla segura, que no fallará sino en muy pocas ocasiones. Esta regla es la siguiente: todo lo que se refiera a la provincia, sin tocar con el interior de las localidades, ni ser común con las otras provincias del Estado, de manera que pudiese ser atendido por la autoridad nacional, es de la competencia de la cámara provincial<sup>16</sup>; e igualmente todo aquello que en la provincia tienda a favorecer la acción de la autoridad nacional, o a dejar expedita la de la autoridad local dentro del círculo a que debe concretarse. La primera parte de esta regla nos sirve para saber en qué negocios ordena y dispone directamente como propios la cámara provincial: la segunda se refiere a los actos que ella debe expedir para favorecer las providencias de la autoridad nacional.

La educación e instrucción pública, que como indiqué en otra parte, es un negocio de competencia mixta, puede ser manejado por la autoridad que cuente con recursos para hacerlas prosperar. Si se trata de un establecimiento provincial para este objeto, puede la cámara ordenar su fundación y arreglarlo de la manera que mejor y más conveniente lo crea; pero si el establecimiento es costeado por la nación y reglamentado por

15. De la Democracia en América. cap V. tom. I

16. Esta regla no se refiere a los negocios de competencia mixta.

su gobierno, le toca prestar el auxilio que se le exija, para conservarlo y hacerlo progresar, ya haciendo que se inspeccione de tiempo en tiempo, y dando aviso al gobierno de los defectos o abusos que note, ya indicándole las mejoras que pudieran introducirse.

Frecuentemente las leyes orgánicas de la administración pública en diferentes Estados confieren a las cámaras o concejos provinciales, o departamentales, facultades para promover la agricultura, el comercio y la industria. Tal vez es perjudicial hablar en estos términos; porque pudiera llegar a creerse que se quería dar injerencia a las cámaras de provincia en reglamentar estas diferentes ocupaciones del hombre, principalmente cuando no están tan difundidas las nociones de los principios económicos, y se cree por muchos que la autoridad pública debe mezclarse en estos negocios. El hombre más prominente de la América española, y las personas que empleó en su administración dictatorial, incurrieron en este error pernicioso, como lo prueban tantos absurdos decretos que se encuentran en el registro oficial colombiano; ¿qué no deberá temerse de una gran porción de individuos creados bajo el sistema gremial de la monarquía española, en que todo era regentado por la autoridad; ¿por qué se creía que sólo el gobierno sabía como se hacían todas las cosas? El único fomento que pueden recibir de la autoridad la agricultura, el comercio y la industria consiste en poner expeditas las vías de comunicación, dejar un libre mercado a todas las producciones, y en todas aquellas providencias que contribuyen a dar seguridad y confianza. No necesita el individuo de más fomento, ni de otra protección; que su interés particular le estimula y alecciona mejor que pudieran hacerlo los funcionarios públicos.

Las cámaras provinciales, en el ejercicio de las atribuciones que se les confieran, deben pues guardarse mucho de mezclarse en reglamentar las operaciones activas del hombre, que se practican mejor con el auxilio de sus propias capacidades, y rehusan asociarse con un auxiliar extraño, torpe y desmañado por necesidad, como lo es el gobierno. Deben por lo mismo estas corporaciones cuidar mucho de conocer qué negocios, por su relación con el estado social, tienen el carácter de públicos y provinciales, para dictar las reglas en cuya virtud hayan de ser manejados, y abstenerse de entrar en lo que es puramente individual. De otra manera no manejaría la administración los intereses y negocios sociales, sino los

que tocan al hombre en su carácter privado; y enervando así el espíritu de empresa por los entorpecimientos con que había de tropezar, acabaría con todo lo que puede contribuir a la riqueza y prosperidad públicas.

## CAPITULO IV

### De las asambleas o concejos de cantón

- 1. Reflexiones sobre la necesidad de la entidad cantonal.*
- 2. Formación de la asamblea municipal del cantón.*
- 3. Atribuciones.*
- 4. Relaciones con el merino o jefe de cantón.*
- 5. Relaciones con los administradores comunales.*

1. En los últimos tiempos ha estado muy en boga la opinión que elimina del sistema administrativo municipal los concejos de cantón, que en la Nueva Granada son conocidos con el nombre de concejos municipales. Quisieran muchos que no existiese esta entidad intermedia entre la provincia y la parroquia; y si ello fuera en todas partes practicable así convendría que sucediese. En las Estados Unidos no hay entre el Estado y la parroquia más que el condado; pero debe considerarse que aquella repúblicas pequeñas, que tienen un gobierno federal, no pueden ser exactamente en todas ocasiones el tipo de comparación para dar las disposiciones administrativas adaptables a un grande Estado central. Y si la comparación quisiera hacerse, no debería ser precisamente con uno de los miembros de la asociación federativa, sino con la Unión en su conjunto; y entonces hallamos que también se encuentra allí esta escala cantonal, porque el condado no puede considerarse respecto de la Unión Americana, sino como el cantón respecto de la Nación Granadina.

Existen en los grandes Estados de Sur América vastas provincias, que comprenden muchas parroquias; y ni la autoridad nacional, ni la municipal de la provincia ejercieran una acción fácil, pronta y eficaz, sin un auxiliar intermedio, para llevar al cabo sus providencias, ya porque

habría que multiplicar extremadamente las órdenes, ya por la dificultad de combinar tantos pormenores en un solo centro. La distancia de los extremos del radio impediría en la acción que ella llegase allá como había partido del punto central, porque no habrá quien la auxiliase en medio del camino; y en la reacción sucedería otro tanto, por la razón misma. Existiendo el cantón, ya se promedia el trabajo; y la acción de las autoridades provinciales encuentra un apoyo que la refuerce y haga efectiva; y también se hallan arbitrios para combinar los intereses opuestos que algunas localidades pudieran tener, formando una asamblea que en determinados períodos examinase los actos comunales, anulase aquellos que fuesen perjudiciales, exigiese la responsabilidad a los administradores parroquiales que hubiesen descuidado el cumplimiento de sus deberes, e interviniese en auxiliar algunos actos de la administración nacional, como los que se refieran a la conscripción y al reparto de las contribuciones. Para todo esto creo utilísima una asamblea o concejo cantonal; y no comprendo como pudiera suplirse su falta; pues la cámara provincial con dificultad podría llenar aquellas atribuciones siendo las provincias extensas y las parroquias numerosas. Pretender esto, fuera lo mismo que querer que la legislatura de cada uno de los Estados de la federación Americana ejerciese las funciones que tienen las asambleas de condado.

Admitida, pues, la entidad cantonal en el sistema administrativo municipal, veamos: 1º cómo se forma esta asamblea o concejo; 2º qué atribuciones ejerce; 3º sus relaciones con el jefe cantonal, o merino; 4º sus relaciones con los administradores comunales.

2. Primero. FORMACION. Si lo que puede apetecerse es que en el concejo cantonal se reunan los conocimientos de todos los intereses comunales que se han de combinar, el mejor medio de formarlo me parece que puede ser tomando un miembro de cada concejo comunal, que no sea de aquellos a quienes esta asamblea encargue la administración especial de algún ramo, para lo cual podrá hacerse en ella la designación por la suerte o por escrutinio.

Yo creo que el concejo cantonal así compuesto, reúne cuanto es de apetecerse para ejercer en provecho público sus funciones; porque vienen a él miembros instruidos de los negocios de cada parroquia, dignos de la confianza del pueblo, pues que los han elegido, e interesados

en que su parroquia no sea perjudicada por los actos de la asamblea cantonal. Hay con esto bastantes garantías en favor de los intereses sociales, que es lo que debe consultarse al constituir las autoridades que han de manejarlos.

2. Segundo. ATRIBUCIONES. La entidad administrativa que yo creo conveniente establecer entre la provincia y la parroquia, no es de una influencia directa tan grande en los negocios como la de las cámaras provinciales y los concejos comunales. Interviene la asamblea cantonal directamente en aquella cosas que pueden tener el carácter de comunes para todas las parroquias del cantón. Entre éstas sólo están comprendidas las cárceles y establecimientos de castigo que deba haber en el distrito judicial de primera instancia, que comprenderá todo el cantón; los establecimientos de educación que costeen dos o más parroquias de un cantón, los de caridad y beneficencia, y cualesquiera otros respecto de los cuales presenta esta misma circunstancia.

No puede organizarse una administración de justicia completa en cada localidad; porque las exigencias de este ramo del servicio público en los asuntos de grande interés, como los pleitos cuantiosos, y el juzgamiento de los delitos graves, pueden consultarse con una autoridad que extienda su jurisdicción a muchas parroquias. No hay, pues, necesidad de aumentar tanto el tren de empleados de esta clase; y en la capital del cantón puede concentrarse la acción de la autoridad judicial. El cantón debe asegurar esta acción, prestando los medios que a ello puedan contribuir, como son el local correspondiente para el despacho, las prisiones en que se asegure a los criminales y agentes que cooperen con los jueces a la aprehensión de los sindicados de delitos y a su custodia. Si la administración de la justicia no es una función municipal, sí lo es la de asegurar la acción judicial; porque lo que a esto contribuye tiene una relación inmediata con el cantón; pues es allí donde se da el ejemplo de que los infractores de las leyes no escapan de las persecuciones de la justicia, es allí donde más comprometida se hallaría la seguridad individual si los hombres a quienes la perversión de sus constumbres conduce al crimen pudiesen evadirse de las prisiones en que se les custodia. Si a todo esto se agrega las mayores facilidades que la autoridad municipal del cantón tiene para arreglar, cuidar y vigilar

estos establecimientos de seguridad, no queda duda ninguna de que estas operaciones deben encargársele.

Entre los establecimientos más importantes que pueden contribuir a la seguridad de las propiedades se encuentran las oficinas de registro y anotación de los contratos, principalmente de aquellos en que entren las fincas raíces. Por atrasada que se halle la sociedad, deberá disponer el legislador que haya estos establecimientos, por lo menos en todas las capitales del cantón; y entonces toca a su autoridad municipal asegurar su existencia, disponer cómo han de nombrarse sus empleados, e inspeccionarla de tiempo en tiempo para saber si cumple con sus deberes. Digo por lo menos, porque creo que tales establecimientos deben irse fundando en todas las parroquias para facilitar más las transacciones civiles sobre las propiedades. De manera que siempre que las necesidades de una localidad lo exijan, ya este negocio pasará a ser de la competencia de la autoridad comunal, en los lugares en donde se críe el establecimiento.

Ya indiqué que la asamblea cantonal debe auxiliar la acción de la administración nacional en las operaciones de la conscripción y del reparto de las contribuciones. La cámara provincial habrá desempeñado su oficio respecto de los cantones, y el concejo cantonal procede en iguales términos respecto de las parroquias.

Una de las funciones más importantes que deben atribuirse a los concejos cantonales, es la de ejercer un arbitramento cuando la acción de las autoridades comunales se halle contrapuesta y una parroquia puede ser perjudicada por los actos administrativos de los funcionarios de otra. La asamblea cantonal es la que debe decidir si el acto subsiste o se anula; porque no hay autoridad ninguna que en tal caso pueda conocer y conciliar mejor los intereses opuestos de las localidades. Así en los Estados de Nueva York, Ohio y Pensilvania la asamblea del condado restringe los poderes de la administración comunal a los límites en que deben encerrarse; y este asomo de jerarquía administrativa, que se nota en aquellos miembros de la federación y es desconocido en muchos otros, no ha producido malos resultados.

En las mencionadas repúblicas, la asamblea del condado forma el presupuesto de los gastos del Estado, que han de hacerse en el mismo condado y que aprueba la legislatura; y tiene intervención en repartir la

contribución que debe exigirse a las parroquias o comunes para cubrir tal presupuesto. Creo que esta práctica pudiera introducirse con ventaja en los Estados de Sur América respecto de los gastos y contribuciones provinciales; porque ella está basada sobre un principio aplicable en todas partes, el de que nadie puede calcular mejor sobre cualesquiera negocios e intereses que aquellos a quienes más inmediatamente tocan y pertenecen.

En aquellos países en que la facultad electoral se viene a ejercer definitivamente en la cabecera del cantón, el concejo cantonal es el que debe tener intervención en asegurar la reunión de los electores, el ejercicio libre de sus funciones, la autenticidad de sus registros de votaciones y su dirección al lugar en donde debe hacerse constar la elección. La ley debe dejar, pues, a estas asambleas las facultades bastantes para todo esto: y también son ellas las que pueden ejercer con más imparcialidad la atribución de examinar los registros de las votaciones primarias, para averiguar en quienes ha recaido el nombramiento de electores, y para avisarlo a los que lo hayan obtenido. Esta es una de las funciones más importantes que la asamblea cantonal puede ejercer, porque ella tiende a asegurar a la nación de que el poder público va a ser ejercido por ciudadanos elegidos a la sombra de todas las garantías protectoras de la libertad. También es racional y justo que en el acto en que se confiere el poder de gobernar, que es cuando se hacen las elecciones, los que representan a los miembros componentes de la gran sociedad, los que llevan la imagen de la soberanía local al centro cantonal, sean los que intervienen en vigilar que el poder se confiera bien y legalmente por el pueblo, no por autoridades dependientes de algún ambicioso que quiera anular la nación. También así la autoridad municipal se presenta al pueblo como más importante, y de aquí se deduce que se tome más empeño en confiarla a los que mejor puedan consultar los intereses sociales.

Sin recursos pecuniarios no puede haber acción administrativa; porque falta el resorte principal de que puede valerse la autoridad. Es, pues, preciso que tenga el concejo cantonal facultades para exigir que las parroquias contribuyan para los gastos que requieran la conservación de las prisiones y subsistencia de los detenidos en ellas, y para cualesquiera otros que hayan de hacerse, a fin de llevar a efecto sus provi-

dencias. No hay necesidad de indicar hasta donde pudiera extenderse esta facultad de tasar a las parroquias; porque ninguna otra autoridad puede conocer mejor hasta donde ha de llegar aquella sin causar perjuicio, si se recuerda que el concejo cantonal es compuesto de concejales que pertenecen al común de las parroquias.

Sucedrá a veces que los individuos de la guardia nacional de cada una de las parroquias formen un cuerpo de aquellos en que se divide el ejército; y entonces le toca también al concejo cantonal intervenir en asegurarle alojamiento en los casos de asamblea, y en velar que su plana mayor se conserve en actitud de servir de punto de reunión, y de dar la instrucción necesaria en los ejercicios que la ley haya determinado. Provee igualmente a que las armas y municiones, que bien el Estado, bien las localidades hayan suministrado a la guardia nacional se mantengan en buen estado y seguras, para que en todo tiempo la fuerza pública se halle dispuesta a llenar su objeto, ya sea empleada para repeler a los enemigos externos, ya se destine a mantener la tranquilidad interior.

Y como bien sea la autoridad judicial, bien la administrativa, pueden en muchos casos necesitar de echar mano de la guardia nacional para prestar mano fuerte a sus provincias; el concejo cantonal debe arreglar el turno del servicio de la que pertenece a las diferentes parroquias, para que no recaiga sobre una sola la carga que todos deben llevar.

4. Tercero. RELACIONES CON EL MERINO O JEFE DE CANTON. La asamblea representativa del cantón da al merino aquella intervención en sus actos que es necesaria para combinar la bondad de las disposiciones con las dificultades de los pormenores de la ejecución. Quiero decir con esto, que oye las observaciones que el merino o jefe de cantón hace a las proyectadas ordenanzas, y recibe cuantos informes quiera darle para proceder con más aciertos en sus deliberaciones.

Mas no sólamente debe recibir estos informes, sino que puede exigir cuantos sean conducentes a ilustrarla; porque ningún cuerpo deliberante y de funciones transitorias puede estar al cabo del estado de los asuntos públicos como las autoridades que ejerciendo una acción permanente sobre la sociedad se hallan todos los días en contacto con ellos. Generalmente entre nosotros se observa que los concejos municipales de cantón reciben y exigen informes del jefe municipal por escrito. Creo

que sería también utilísimo el que los oyieran verbalmente en muchas ocasiones de aquel funcionario, y que le permitiesen tomar parte en sus discusiones. No hay en esto peligro alguno, pues no existe ni aun con la asistencia que se permite a los secretarios de estado a las cámaras legislativas; y si hay ventajas, por que se combinan los conocimientos locales que posee cada concejal con el conjunto de ellos que debe suponerse en el merino.

5. Cuarto. RELACIONES CON LOS ADMINISTRADORES COMUNALES. Aunque las ideas de jerarquía administrativa desarmonzan con lo existente en la nación modelo de la buena administración pública, los Estados Unidos, yo creo sin embargo, que es necesaria aquella jerarquía, que dando cierto grado de centralización a las operaciones de las diferentes autoridades, tiende a enlazar su acción y evitar de esta manera una colisión perjudicial. Y habiendo demostrado ya la conveniencia de que a los concejos de cantón se les conceda una especie de arbitramento para evitar que las providencias comunales choquen entre sí, necesario será también que el árbitro se ponga en actitud de poder ejercer su oficio. De aquí la conveniencia de que las leyes orgánicas de la administración pública faculten a los concejos de cantón para exigir de los comunales una noticia periódica de todos sus actos.

Sirve esto, no sólamente para ejercer la útil función del arbitramento sino para que se conozca más plenamente por todos el estado del cantón, y también para ser más cauta en sus procedimientos a la autoridad comunal; porque tienen ellos entonces un carácter de mayor publicidad y se facilita el que haya una mayor responsabilidad moral. No perjudica entonces, antes bien aprovecha, esta jerarquía; porque no tiene por objeto anular arbitrariamente, sino contener con la opinión.

He aquí el carácter gubernativo y administrativo de los concejos cantonales en el sistema municipal. Yo no encuentro que las funciones que les atribuyo puedan ejercerse por otra autoridad en un país, en que, como en la Nueva Granada, hay tantas operaciones públicas de carácter cantonal, en que es preciso, o que intervenga la autoridad municipal propiamente dicha, o que se dejen al procedimiento arbitrario de los agentes generales del Ejecutivo. No habría otro arbitrio para quitar esta rueda administrativa que reducir las provincias a la extensión de un pequeño condado de los Estados Unidos; y entonces complicaríamos y

entorpeceríamos las operaciones de la suprema administración general, que difícilmente podría entenderse directamente con tantos agentes de inmediata dependencia suya.

En la Nueva Granada hay alguna prevención contra los concejos municipales muy mal fundada; porque se han atribuido al carácter propio de estas corporaciones defectos que no le son anexos y provienen de otra fuente. Es imperfecta la formación de estos cuerpos; por que no se consulta el que representen los intereses de todas las localidades, y están autorizados al mismo tiempo para mezclarse en todos los asuntos comunales a falta de concejos de parroquia. Sucece con esto, que no hay conocimientos, porque no hay un representante de cada parroquia; que como la asamblea electoral elige, nombra generalmente vecinos de la cabecera del cantón, que solo atienden a los asuntos locales de ella, y dejan a las demás poblaciones en desamparada orfandad. Notando estos defectos, se ha clamado irracionalmente contra la institución, como sucede generalmente con todo aquello en que se advierten tales defectos, aunque no sean inherentes a ello.

Pero en los concejos cantonales que yo he descrito no se advierte nada de esto. Ellos se forman de los mismos concejales del común o parroquia, llevando así al centro cantonal los conocimientos locales, y no se mezclan en los negocios comunales para dirigir, sino únicamente para impedir mutuos perjuicios entre las parroquias. Promueven y auxilan la marcha de los establecimientos cantonales; pero dejan expeditas a las parroquias para que se ocupen de sus peculiares intereses.

No se si me equivoco; pero yo encuentro todas las probabilidades en favor de esta institución, y veo que ella enlaza los intereses aislados de las localidades y es un vínculo de unión que contribuye a hacer estrecha y compacta la masa social. Con esta rueda administrativa encuentro enlazadas la provincia y la parroquia; sin ellas las veo aisladas, y a la una sin el arrimo de la otra.

# CAPITULO V

## De los concejos comunales

*1. Importancia y carácter social de la parroquia. 2. Organización comunal, y principios en que se apoya. 3. Formación del concejo comunal. 4. Atribuciones deliberativas. 5. Acción puramente administrativa de los miembros del concejo comunal. 6. Relaciones con el alcalde, y auxilios que presta a la administración general.*

1. La nación, la provincia, el cantón carecen algún tanto de realidad para el hombre. Son en cierta manera entidades ficticias y abstractas, que no se comprenden bien. Pero la parroquia le presenta por el contrario la sociedad verdadera, la comunidad de intereses con sus vecinos, la base de esperanzas de gozar y un resguardo contra el temor de sufrir. Como cuanto existe en la parroquia se relaciona con el hombre que vive en ella, con sus afecciones y las de las personas que le interesan, nada es para él tan importante como esta misma parroquia. Así se observa que, aún cuando perezca el patriotismo nacional y se vea con indiferencia pasar el Estado de manos de unos a otros dominadores, el patriotismo local sobrevive y se conserva por mucho más tiempo; porque con dificultad prescinde el hombre de interesarse por aquél recinto en el que tal vez vio la luz, o en que por lo menos ha vivido largos años al arrimo de la sociedad palpable y real que en él existe.

2. Si las instituciones políticas tienen por objeto proporcionar al hombre la felicidad, es preciso que se fije la atención de los legisladores en facilitarle los medios de que la consiga. Ninguno es para ello más a propósito que el de dejar al individuo disponer de lo que él conoce mejor

que nadie y a las porciones de la sociedad lo que ella se halla en estado de consultar también como el ciudadano privado sus propios intereses. Estos principios nos sirven de base para una buena organización comunal; y ellos indican que el ejercicio de la soberanía local debe permitirse en toda su extensión respecto a los asuntos que se refieren a la comunidad parroquial.

¿Qué sistema deberemos adoptar para que se ejerza esta soberanía local y consulte los intereses comunales? En algunos Estados de la Unión Norteamericana el gobierno de la parroquia es enteramente democrático, como sucede en casi todos los Estados de Nueva Inglaterra. Allí los ciudadanos invitados por los escogidos (*SELECT-MEN*) se reúnen y deliberan sobre cualquier negocio parroquial, y los escogidos (*SELECT-MEN*) llevan al cabo lo que se resuelve: administran. El sistema representativo en lo comunal no es admitido sino en las poblaciones que tienen un considerable número de habitantes; pero gradualmente a él se van todas adhiriendo, porque no es fácil soportar la democracia en toda su extensión. Al fin la necesidad de atender a las ocupaciones individuales prevalece sobre el deseo de manejar inmediatamente por sí los negocios públicos, y se conoce entonces la ventaja de echar mano de la representación, que facilita un ejercicio más expedito del poder, más detenida meditación de los negocios, al mismo tiempo que se logra combinar la acción de la autoridad con el progreso de los intereses que se le encomiendan.

Yo no adopto, pues esa organización enteramente democrática, y me arrimo al sistema representativo, que lleva al mando los intereses y opiniones del pueblo sin matizarlo de los extravíos de sus pasiones. Sobre esta base levantaré la organización municipal del común o parroquia, y para proceder metódicamente contraeré mis reflexiones respecto de los concejos comunales a los puntos siguientes: 1º formación; 2º atribuciones; 3º acción puramente administrativa; 4º relaciones con el alcalde y auxilios que presta a la administración general.

3. Primero. FORMACION. El cuerpo de concejales, que ha de meditar las disposiciones conforme a las cuales deben arreglarse y manejarse los negocios peculiares de la parroquia, debe ser elegido directamente por los sufragantes de la misma parroquia, en las épocas en que se hagan las elecciones nacionales. Así representará él propia-

mente los intereses y opiniones de los habitantes de la parroquia, y se logrará el que ellos obtengan funcionarios de su confianza.

No veo expuesto este método a inconvenientes ningunos, ni encuentro que pudiera sustituirse otro con ventaja. Si él no se adoptase, o habría que encomendar la elección a una asamblea electoral secundaria, o sería preciso encargar el nombramiento a una autoridad permanente del ramo ejecutivo. En el primer caso, no puede suponerse que un cuerpo de electores de diferentes parroquias hubiesen de conocer los que mejor pudieran ser encargados de las funciones comunales en cada una de ellas: se guiarían por los informes de aquél para cuya parroquia iba a hacerse la elección, y era él entonces quien la hacía. En el segundo, quedarían anuladas las ventajas de la administración municipal, porque la general la subordinaría a las miras e intereses del que la presidiera, supuesto que tan fácil le era hacerlo pudiendo escoger las personas que a ello se prestasen.

Pero hay en mi propuesto sistema de formación de los concejos comunales una ventaja, que es de mucha consideración en los países que tienen instituciones democráticas. El ejercicio de la pequeña soberanía de las localidades adiestra al pueblo en la práctica del gobierno republicano; y haciéndole ver la utilidad del interés que tome por la elección de sus empleados parroquiales, lo conduce también a interesarse por lo que le es más difícil comprender, por la nación entera. "Las instituciones concejiles, -dice Tocqueville-, son respecto de la libertad, lo que las escuelas de primeras letras respecto de la ciencia; la ponen ellas al alcance del pueblo, le dan a probar su uso apacible y le habitúan a servirse de ella. Sin instituciones concejiles puede apropiarse una nación un gobierno libre, pero no el espíritu de libertad. Pasiones pasajeras, intereses momentáneos, circunstancias casuales pueden darle las formas exteriores de independencia; mas el despotismo sumergido en lo interior del cuerpo social vuelve a aparecer tarde o temprano en la superficie". Pero ¿cómo llegarían a ser las instituciones concejiles la escuela de la libertad sin la participación de los interesados en ellas en la elección de sus mandatarios? Yo no lo concibo, ni por más que he meditado encuentro medio de conseguir resultado semejante.

4. Segundo. ATRIBUCIONES. Conociendo los negocios que son de competencia communal podemos comprender fácilmente cuáles serán las

atribuciones o facultades que debe ejercer la asamblea municipal de la parroquia, que he denominado concejo comunal.

Lo primero que llama nuestra atención es lo material de la población. El arreglo y distribución de sus calles, plazas, mercados, fuentes públicas, y los acueductos que surten a éstas y a las de los particulares, son en cuanto a lo material de la población de los objetos más importantes de que debe ocuparse el concejo comunal. Son negocios sociales de carácter público; porque interesan a todos los habitantes de un lugar, y no podrían ser bien arreglados sino por quien reuniese las pretensiones contrapuestas de aquellos y las combinase de la manera que se offendiesen menos, o que marchasen acordes a la consecución de un fin. El concejo comunal dispone lo más conveniente para el orden en que puede edificarse en la población en que ejerce su autoridad, la anchura y división de las calles, la extensión de las plazas, las comodidades de los mercados y la abundante provisión de aguas para todos los habitantes.

No son estos arreglos inútiles: la existencia social es más cómoda y agradable en una población bien dispuesta, que en un villorrio en que los habitantes se hallen hacinados sin orden ni facilidades para los actos de la vida. Parece a primera vista que la anchura de la calles, por ejemplo, es una cosa de mero lujo; pero si se considera que así prestan más cómodo tránsito a los que hagan uso de ellas, que contribuyen a la salubridad por la más fácil circulación del aire y descomposición de los gases deletéreos que pueden despedir las habitaciones, y que es más probable que no sucedan esas desgracias que se ven en las ciudades en que las calles son angostas; cualquiera se persuade que la autoridad pública debe mirar estos objetos con interés y esmero y dar sobre ellos las mejores disposiciones. En efecto ¿cómo evitar el contagio de la peste o los temibles estragos de un incendio, en una población en que las casas de los habitantes están apiñadas sin ningunos intervalos que las separen? En semejantes poblaciones, ni aún es posible gozar de la libertad doméstica, tan apetecible y necesaria para la felicidad individual; porque necesariamente vive el hombre espiado frecuentemente y turbado en sus ocupaciones por sus convecinos, o por los que circulan por los pasajes estrechos que cortan el lugar en diferentes sentidos.

La buena disposición interna de los lugares es la base de todas las operaciones de la policía comunal. La vigilancia nocturna no puede

ejercerse de la misma manera en una ciudad de calles tortuosas y embarazadas con toda clase de estorbos, que en otra que las tenga rectas y espaciosas. En aquella es más difícil proporcionar el alumbrado y clamar por el auxilio de los agentes de policía, que tan expedítamente puede obtenerse en esta. Y si fijamos la atención en las operaciones comerciales de acarreo interior ¿podrán ellas ejecutarse tan fácil, útil y expedítamente en las sinuosidades estrechas de una ciudad española, como en las rectas, espaciosas y niveladas carreteras que cruzan las Norteamericanas?

Todas las poblaciones de los Estados hispanoamericanos, con muy pocas excepciones, necesitan mejoras bajo este aspecto, y sería muy importante que las leyes administrativas mencionasen entre los deberes de las autoridades comunales el de ocuparse de reformar en lo posible los defectos existentes, y evitar el que en lo que haya de crearse se cometan los mismos.

Inútil fuera ponderar las ventajas que goza una población que se halla bien provista de agua, ya por los preservativos higiénicos que ella proporciona, ya por el auxilio que presta para todas las manufacturas urbanas. Este es uno de los agentes naturales más necesarios en todas las operaciones de la industria, y una población que no lo tenga en abundancia no puede adelantar mucho en aquella.

En donde viven reunidos muchos individuos de la especie humana, las sustancias animales que se desprenden de ellos y de lo que destinan a su alimento, son por sí solas una causa de infección; y si no se toman precauciones, la población será insalubre, y antes que una morada cómoda llegará a ser un lugar de sufrimientos y desgracias. El aseo es el baluarte detrás del cual puede escudarse la salud. El concejo communal debe, pues, procurar con el mayor cuidado la provisión abundante de aguas y el que no haya esas sentinelas inmundas en que se permite a los habitantes de nuestras ciudades arrojar toda especie de horrores, que exhalando gases pútridos con la fermentación que sufren, son causa de las fiebres agudas que de tiempo en tiempo menguan la población.

En las ciudades y en los lugares menores se encuentra el individuo al arrimo de otros individuos, y esto le presta en muchas ocasiones seguridad y auxilios. Pero también allí, en medio de los habitantes virtuosos se esconde el criminal a quien anima la venganza o el deseo de un lucro

illegal. No basta para preservarse de las tentativas de los malvados la imagen de la fuerza que presenta la masa de la población virtuosa; porque en el silencio de la noche y bajo la sombra de las tinieblas puede el ciudadano pacífico y bueno ser asaltado, si no hay el temor de que la autoridad pública vela, entretanto que todos duermen en tranquila confianza. El concejo comunal debe, por lo mismo, hacer que exista esta vigilancia creando un cuerpo de serenos, estacionarios los unos, y ambulantes los otros, en aquellas partes en que lo exijan las circunstancias de la población, y con un buen sistema de iluminación ponerlos en actitud de llenar satisfactoriamente su encargo. Estas precauciones deberán tomarse en aquellos lugares en que pueda suponerse que la codicia hubiera de excitar a los perversos a atacar las personas y las propiedades. En las poblaciones pobres la misma pobreza es suficiente garantía.

Los cuidados directos de la administración comunal con todos estos objetos producirán mucho bien. Pero nada hay que sea capaz de producirlo tan grande como la ilustración de las masas. El hombre que conoce sus deberes, y la importancia y la utilidad de cumplirlos, probablemente se extravía menos que aquel que entregado al poder de sus pasiones y cegado por la ignorancia, no tiene medios de dominar su dañado corazón. Es, pues, preciso que la autoridad comunal se esfuerce en proporcionar en la parroquia los medios de conseguir esa ilustración. La instrucción primaria, que da el conocimiento de la lectura y la escritura y de aquellas operaciones de aritmética necesarias para las transacciones más comunes de la vida social, es la base de la cultura intelectual. Cuando el hombre sabe leer y escribir, ya no necesita de maestros que le enseñen los preceptos de la moral y de la religión, o que lo instruyan en sus deberes sociales. Puede tener siempre a su lado el preceptor, que es el libro impreso, que con tanta facilidad y a tan poca costa se obtiene después de los progresos que ha hecho la imprenta.

Pero no deben limitarse los concejos comunales a cuidar de que se faciliten los conocimientos de la lectura y la escritura. Con ellos pueden obternerse al mismo tiempo otros, que son el fundamento de la buena conducta que el hombre observará en la sociedad. Lo que se aprende en aquella edad temprana en que se recibe la educación primaria, se graba profundamente en el corazón y en el entendimiento, y tiene una influen-

cia muy grande en toda la vida del hombre. De aquellas primeras nociones depende que el individuo quede preparado para la libertad o para la esclavitud, para ser un buen ciudadano o un miembro dañado de la sociedad; porque los hábitos empiezan desde que despertada nuestra razón damos nuestros primeros pasos en la carrera de la vida. Como la parroquia es la más interesada en que la población que se adelanta a reemplazar a la existente sea la mejor posible, ella debe, por medio de su concejo communal, velar en que se encamine a los niños por la senda que trazan la moral y los deberes sociales. Para ello deben adoptarse aquellos libros que contengan los preceptos de la religión y nociones sobre la organización política de la nación y las ventajas que tiene tendencia a producir. Por supuesto que entre estas nociones tienen un preferente lugar las que se refieren a la organización communal; porque en la parroquia es donde el hombre empieza a cumplir sus primeros deberes para con la sociedad, y en donde más importa que él conozca lo que debe hacer por su adelanto y prosperidad. Así es que deben los concejos comunales cuidar de que se instruya a los niños en la parte de las leyes administrativas que se refieren a las atribuciones de las autoridades parroquiales. Y sería también muy conveniente que se proporcionasen catecismos para hacer conocer los principios que sirven de fundamento a aquellas atribuciones, y las consecuencias benéficas que de su ejercicio pueden esperarse.

Sé muy bien que a la administración suprema, y a las autoridades municipales de la provincia y el cantón, les toca intervenir en la educación primaria, como que ya indiqué que consideraba este negocio de competencia mixta. Mas la intervención de aquellas autoridades es más de dirección y vigilancia que realmente administrativa. Este es un negocio que inmediatamente solo se maneja bien por la autoridad parroquial, que se encuentra en contacto con él y puede ocuparse de las minuciosidades que le sean anexas. Así en los Estados Unidos, si el gobierno del Estado decreta la creación de escuelas en todas las parroquias, la autoridad comunal tiene que prestarse a la ejecución de la medida, suministrando los fondos para el pago del preceptor, nombrando este, y preparando el local, los libros y lo demás que se necesite para la enseñanza, y decretando medidas para que los padres de familia manden sus hijos a recibir la instrucción primaria; es decir, que la medida de

gobierno la dicta la autoridad nacional, y los pormenores de la administración corresponden a la municipal.

La indigencia imposibilitada de proporcionarse recursos puede exigir a veces la atención de la autoridad; porque es justo que al hombre que vive en la sociedad le quede siempre alguna esperanza de conservar la vida, cuando ya sus fuerzas decadentes no le prestan medios para ello. No quiero yo, como indiqué en otra parte, que se imite a la Gran Bretaña en la conducta que guarda con los pobres, porque la legislación de aquél país en este negocio más tiende a fomentar la holgazanería que a satisfacer los sentimientos de beneficencia, que deben siempre manifestarse en favor del desvalido a quien solo es posible hallar alivio en sus desgracias al arrimo de la sociedad. No creo que sea este asunto objeto de medidas generales, que aseguren la subsistencia tanto al perezoso como al desgraciado. El debe ser de competencia municipal, porque la autoridad del lugar en que se presta el socorro es la más interesada en que no se aplique mal; y allí en donde el hombre ha vivido y ha dado el ejemplo de la actividad o de la pereza es que puede calificarse si merece o no el auxilio. Creo, por tanto, que el legislador debe dejar a la autoridad comunal en plena libertad para disponer lo que convenga respecto de los indigentes que no sean admitidos en los asilos que se establezcan en la provincia. Siendo esta una carga comunal, es más probable que se excite el interés de los habitantes y de los que los representan por impedir la vagancia, que conduce a la mendicidad y a los vicios; y que solamente el infeliz a quien la desgracia haya inhabilitado, obtendrá los socorros de la caridad pública. El concejo comunal sabrá, pues, si conviene el establecimiento de hospitales, en donde se recoja al desgraciado, que sin fortuna, sin parientes ni amigos que le recojan cuando se acerque el término de la vida, necesita la beneficencia social para no exhalar en el desamparo y la orfandad el último aliento.

Ya cuando traté de las cámaras provinciales y de los negocios que son objeto de su atención, indiqué la conveniencia de que los establecimientos de asilo en que se haga trabajar a los indigentes fueran de competencia provincial. Mas si una población, una ciudad grande pudiere creer útil un establecimiento semejante, y se hallase en actitud de costearlo, el debe ser de competencia comunal; porque la razón que

pudiera existir respecto de la provincia se concreta entonces a una sola localidad.

Siempre que el hombre tiene hábiles sus miembros para alguna ocupación se puede sacar de él utilidad: y también el hábito del trabajo aleja los vicios anexos a la ociosidad, y conserva en el hombre la idea benéfica de que ha nacido para emplear sus facultades intelectuales y corporales en perfeccionarse y contribuir a la perfección de la sociedad. Los concejos comunales deben tener esto presente, para dictar disposiciones que prescriban el trabajo en los hospitales y asilos que en la ciudad o parroquia haya establecidos. También así la sociedad puede indemnizarse en parte de los gastos que ocasione el cuidado de los indigentes, y la suerte de esos será menos desgraciada, por que se contará con más recursos para socorrerles.

Los cementerios y todas las precauciones que tiendan a conservar la salubridad de las ciudades y demás poblaciones son negocios de la competencia del concejo comunal, así como cualquier cosa que se refiera precisamente a las mismas ciudades y poblaciones. El da las disposiciones que crea convenientes sobre los teatros y demás lugares en que se den espectáculos públicos, interviene en que el establecimiento de las fábricas no produzca perjuicios a los habitantes, dispone lo necesario para que los monumentos públicos nacionales que existan en la población, o los que ella establezca, se conserven de manera que recuerden los hechos que estén destinados a perpetuar, o sean dignos de imponer el respeto que tiendan a excitar.

En algunos pueblos de los Estados Unidos suele la autoridad comunal intervenir en asuntos religiosos. En Boston, por ejemplo, la autoridad comunal ha prohibido las representaciones teatrales desde el sábado por la noche para santificar el domingo<sup>17</sup>. En otras partes el pueblo nombra un mayordomo de fábrica para cada templo. Esto sucede en los Estados de la Nueva Inglaterra, en que el gobierno y la administración comunal son enteramente democráticos. Allí no se admite la representación, sino que todos los ciudadanos de una parroquia se

17. Chevalier-Letres sur l'Amerique du Nord.

reunen, disponen lo que se debe hacer, y nombran las personas que han de ejecutarlo; es decir, que las comuniones de creyentes son las que positivamente intervienen en el arreglo y conservación de su culto y las cosas que le son anexas. Mas se ve claramente que estos arreglos no pueden adoptarse en donde no exista esta democracia absoluta; porque si en aquellos pueblos la religión se maneja bien por la autoridad, es porque esta autoridad son los mismos creyentes, no individuos que pueden pervertirla para emplearla en fines particulares. Por esta razón opino que la religión y el culto no pueden ser un negocio administrativo, ni aún de competencia comunal. Ella debe ser un negocio privativo de cada comunión de creyentes y nada más.

Como sin rentas nada puede hacerse, es preciso que el concejo comunal tenga facultad para decretar las contribuciones necesarias para ocurrir a los gastos del servicio de la ciudad o la población respectiva. Mas esta facultad debe ser tan amplia como fuese posible; es decir, que no debe tener otros límites que los que separan los objetos comunales de los nacionales, provinciales y cantonales, y de ninguna manera una cuota máxima fijada por el legislador. Esto es innecesario, porque es mezclarse en mentorizar el interés particular, que guía a los concejales en sus decisiones, y que les indica hasta donde pueden extenderse en la cuantía de los impuestos que decreten. Ni el legislador puede prever hasta que maximum de contribución puede soportar cada localidad, ni cuanto podrá aumentarse o rebajarse según su progreso o decadencia, para que ponga a los concejos comunales una barrera invencible que no puedan traspasar. Así como las leyes no tienen que prohibir el suicidio, porque el amor de la vida contiene al hombre de atentar contra ella, tampoco necesitan decir a las localidades que no se pechen demasiado, por que cada cual es bastante celoso de no sufrir un desfalco en su fortuna, cuando no lo exigen así atenciones preferentes.

Los objetos imponibles deben ser naturalmente aquellos en cuyo beneficio se invierten los impuestos. Por los edificios de la ciudad o población debe pagarse una cuota, ya para proporcionar el alumbrado, el aseo de las calles y plazas, ya para mantener los agentes de policía que velan en la seguridad de la población. Los frutos y productos que se consumen en los mercados<sup>18</sup>, los almacenes, tiendas y ventas de cualquier clase, los establecimientos de diversiones honestas, el agua de que

se surten las fuentes de los particulares, los carruajes y demás vehículos de que se haga uso en la población, los teatros y posadas, cafés y fogones son los objetos que pueden gravar el concejo comunal para los gastos comunes, y para los de la enseñanza debe tener facultad de decretar otra contribución, bien capital, bien sobre cualesquiera propiedades de los habitantes, haciéndola pesar proporcionalmente sobre ellos.

Perjudiciales en extremo son las correas; pero en muchos casos habrá que echar mano del servicio personal de los habitantes, por la dificultad de que compensen ellos con dinero lo que tal servicio valiera. Será, pues, necesario que el concejo comunal esté facultado para exigirlo, ya para los asuntos puramente comunales, ya para aquellos provinciales o cantonales a cuya ejecución deban cooperar las autoridades del común.

5. Tercero. ACCION PURAMENTE ADMINISTRATIVA DEL CONCEJO COMUNAL. El alcalde es el agente de que el concejo comunal puede valerse para que se ejecuten todas sus disposiciones. Pero no impide esto el que nombre administradores especiales para manejar cada uno de los negocios de su competencia; antes bien debe hacerlo para que la administración sea mejor. Esta idea de descentralización seguramente alarma a los que están acostumbrados a ver en el alcalde el todo de la localidad, y el único centro de donde puede partir la acción administrativa. Pero si se considera que esta descentralización proporciona las ventajas de la división del trabajo, que alivia la carga concejil de la alcaldía, y que hará aplicar mayor número de

18. Chevalier es muy adverso a esta especie de contribución; porque dice que es una plaga para los pobres de las ciudades; porque los derechos que se cobran son mucho más elevados por lo general que las contribuciones indirectas que se cobran en provecho del Estado. Dice que son también una plaga para el orden social; porque convidan al fraude y crean en todas las grandes ciudades una clase de contrabandistas, raza enemiga del trabajo, podrida de inmoralidad, cuyo vicioso contacto pervaíre los obreros y los arrastra a todos los desórdenes. *Leteres sur l'Amérique du Nord*, Note 38. A pesar de esta autoridad para mí tan respetable, no he vacilado en mencionar esa especie de imposiciones, porque el servicio comunal puede exigirlas, y es más practicable su percepción que la de otras. En materia de contribuciones siempre hay que escoger entre males; y muchas veces es preciso resolverse a sufrir aún los más grandes, antes que carecer del servicio público.

talentos al manejo de los negocios, desde luego concibe cualquiera las ventajas de un sistema semejante.

Los mismos concejales deben ser administradores de los distintos ramos, para evitar así la multiplicación de las cargas concejiles, y para que se combinen mejor los pormenores de la ejecución con las razones de la disposición. A los que quieren llevar hasta el último grado la división del poder público, tal vez les parecerá extraña y antiliberal esta idea; pero si consideramos que las razones que existen para sostener la división del supremo poder desaparecen cuando se trata del que se ejerce en el recinto comunal, se acabará la extrañeza. La confusión de atribuciones legislativas y administrativas en los altos funcionarios, traería consigo el despotismo político en la nación entera; mas la reunión de lo legislativo y administrativo comunal no puede producir este resultado, por las razones siguientes. Primera. Los funcionarios comunales están sujetos a una vigilancia más inmediata de parte del pueblo que los altos empleados nacionales. Segunda. Están sujetos a la vigilancia de autoridades superiores que pueden exigirles la responsabilidad fácilmente, y contenerlos por lo mismo en sus demasías. Tercera. No tienen para abusar los mismos alicientes que los encargados del supremo poder. Cuarta. Debiendo hacer y ejecutar arreglos que les interesan, tan de cerca como si se refiriesen a sus propios negocios, hay toda clase de motivos para esperar que apliquen todos sus talentos, todo su esmero a desempeñar bien su oficio.

Además de esto, la experiencia ha acreditado, que la práctica de este sistema trae consigo las mayores ventajas. En Inglaterra, en los Estados Unidos, en la misma España, los concejales son los administradores. En Venezuela se ha seguido igualmente, y así es que hay un regidor de abastos, otro inspector del ramo de aguas, etc., Y no tengo noticia que de ello hayan resultado inconvenientes, y antes bien se han logrado ventajas.

En la Nueva Granada es insoportable el cargo de alcalde parroquial, porque sobre él pesan todas las atenciones; él es el centro de donde ha de partir la acción administrativa sobre todos los objetos. El resultado de esto es que los ciudadanos, o desempeñan mal el destino, o rehúsan ocuparlo, por la convicción de que no pueden sufrir carga tan pesada. Otra cosa sucediera si el trabajo estuviese repartido entre diferentes

administradores, y que uno cuidase de las escuelas y medios de mantenerlas, otra de la policía de aseo, seguridad y ornato, otro de las aguas y mercados, etc., Este sistema fuera útil, no solo por las ventajas de la división del trabajo, sino también por la emulación que pudiera excitarse entre los diferentes administradores. El ejemplo de la actividad de unos alienta y estimula a los demás, y el que suele ser sordo al precepto de la ley, rara vez es lerdo cuando le pica el pundonor.

Para que haya los administradores suficientes, debe establecerse que el concejo comunal se componga de los individuos necesarios según las exigencias de cada población. El cuerpo municipal de Londres se compone de 236 concejales<sup>19</sup>; de manera que el concejo comunal de aquella metrópoli es mucho más numeroso que el congreso de cualquiera de las repúblicas Suramericanas. Así lo exigen las necesidades de esa grande y poderosa ciudad; pero hay muchas en que el número reducido de tres concejales basta para atender a sus intereses y negocios comunales, porque son pocos y no de mucha importancia.

Yo no vacilo un momento en establecer que los miembros del concejo comunal deben ser al mismo tiempo administradores de los negocios del común, con excepción de las rentas, porque el encargo de manejarlas debe ser un poco más permanente, y exige atenciones que imposibilitan al que lo tiene ser al mismo tiempo partícipe del ejercicio de otras funciones. Por lo demás, este sistema solo me presenta ventajas y ninguna especie de inconvenientes.

6. Cuarto. RELACIONES CON EL ALCALDE, Y AUXILIOS QUE PRESTA A LA ADMINISTRACION GENERAL. El alcalde es el poder ejecutivo de la parroquia en los negocios comunales, y tiene aquella intervención en sus actos que sea necesaria para que ellos se dicten con acierto mayor. No deben adquirir el carácter de resoluciones exequibles hasta que no le hayan sido presentados y se hayan oído las observaciones que le ocurran, para que así puedan ellos consultar los inconvenientes y tropiezos que pueda encontrar una medida cualquiera.

19. Geografía de Malte-Brun.

No están reducidas a esto sólamente las relaciones del concejo comunal con el alcalde. Aunque no es éste el único administrador de los intereses y negocios locales, la vigilancia que ejerce sobre todos los funcionarios del común, según diré en otra parte, centraliza en él los conocimientos de las operaciones administrativas, y lo pone en aptitud de combinarlos y transmitirlos muy ordenadamente al concejo comunal. Así es que deben oírse cuantos informes presente, y aún exigírsele que los envíe en caso de que fuera omiso en hacerlo.

Hay negocios que, aunque sean de competencia nacional para las disposiciones que los arreglen, son también del resorte de la autoridad comunal en cuanto a su administración. las pesas y medidas, por ejemplo, deben estar arregladas del mismo modo en todos los puntos del Estado, para obviar entorpecimientos al comercio; pero la autoridad comunal es la que custodia los patrones conforme a los cuales hayan de construirse estas pesas y medidas, y con que hayan de compararse, en caso de que se quiera verificar su exactitud. El concejo comunal presta a la administración general el auxilio que para esto exija, encargando a uno de sus miembros el cuidado de visitar los mercados, almacenes, tiendas y demás establecimientos en que se haga uso de las pesas y medidas.

Interviene en la conscripción, en el reparto de las contribuciones y en auxiliar las medidas de salubridad general que se dicten, en aquellas circunstancias desgraciadas en que la peste puede invadir el todo o la mayor parte de una nación, sin dejar de tomar por sí las que crea convenientes y conformes a las exigencias de la localidad.

Los concejos comunales organizados de la manera que indico es este capítulo, pueden llenar perfectamente el objeto de su institución<sup>20</sup>. Mas no solo pueden ejercer con ventaja las funciones que quedan expresadas. También me parece que pueden ser ellos los jueces de las elecciones primarias; porque su carácter popular los pone en aptitud de intervenir en este negocio con provecho de la nación. En el Estado de Pensilvania se nombran los jueces de las elecciones por el grupo más numeroso de

20. Véase el apéndice al fin de este libro.

partidarios que se presente el día en que deben hacerse, para lo cual el magistrado intimá que se formen en dos cuerpos los que representan distintas opiniones<sup>21</sup>. Pero este arbitrio me parece peligroso, porque entrega un partido a discreción del otro; y no sucede así, cuando es el concejo comunal el juez, porque en cierta manera puede decirse que representa las pretensiones de cuantos partidos existan.

En las poblaciones en que sea el concejo poco numeroso, puede la totalidad de él presidir las elecciones primarias. Mas en donde sea el concejo compuesto de un gran número de miembros, debe adoptarse el partido de escoger por la suerte los que hayan de presidirlas y juzgarlas en los diferentes cuarteles o distritos de las grandes ciudades o lugares; y también lo exige así la naturaleza misma del negocio, porque no fuera útil exigir que todos los que pudieran usar del sufragio ocurrieran a un mismo punto a emitirlo. Habrá de recibirse en diferentes partes, y en ellas debe haber quien de seguridades de que queda autenticado y llegará a producir el efecto que debe en la formación de las autoridades públicas<sup>22</sup>.

21. Chevalier, *Lettres sur l'Amerique du Nord*.

22. En un proyecto de ley aprobado por las cámaras legislativas en la Nueva Granada en 1839, objetado por el Ejecutivo (y que vendrá a ser ley de la república en este año) se da a los concejos de cantón la facultad de nombrar los jueces de las elecciones para cada una de las parroquias del cantón. Este arbitrio independiza aún tanto las elecciones de la influencia del Poder Ejecutivo.

## CAPITULO VI

Observaciones relativas a las materias de los tres capítulos precedentes

*1. Motivos que inducen a modificar la organización municipal. 2. Ampliación de facultades a la autoridad municipal en casos extraordinarios; razones para concederla. 3. Atribuciones comunes a las cámaras, asambleas y concejos respecto del arreglo de la contabilidad de sus rentas. 4. Respuesta a algunas objeciones.*

1. La organización municipal que acabo de indicar para las provincias, cantones y parroquias puede sufrir algunas modificaciones según la naturaleza de las entidades políticas a que tal organización haya de aplicarse. Provincia habrá que no haya de dividirse en cantones, porque se halle reducida la población a pocos lugares cercanos del centro en que residen las autoridades provinciales; y entonces la misma corporación ejercería con ventaja las funciones de cámara provincial y asamblea cantonal, como sucediera si las islas de San Andrés y las Bocas del Toro se erigiesen en provincias granadinas; y convendría para su mayor adelanto. Otras veces, una sola ciudad formará un cantón, y entonces se necesitan también variaciones en la organización de las autoridades comunales que entiendan en el arreglo de los diferentes cuarteles, secciones o parroquias en que la ciudad se divide. No hay que atenernos a un principio único, que consulte en todo la uniformidad; porque esto no es asequible, cuando se trata de intereses y negocios tan diversos como los que existen en una gran nación. La sociedad parece bajo distintas formas en varias partes: opulenta, fuerte y poderosa en las

grandes ciudades en que se asientan el comercio y la industria; débil y desvalida en los campos, y algo exenta del desamparo en los lugares medianos. Según varían sus formas, se diversifican las exigencias, y debe también modificarse la acción de las autoridades.

2. En los tiempos tranquilos y de paz, cuando el orden permite que la acción de todas las autoridades nacionales se ejerza sin tropiezo, la de los municipales debe limitarse a las operaciones que dejó indicadas. Pero cuando, ya sea por una revuelta interior, o por una invasión externa, el gobierno supremo viene a tierra y desaparece el centro de unión, el vínculo que unía las partes componentes del Estado, las corporaciones municipales deben tener facultades más extensas, ya para conseguir el restablecimiento de la autoridad legítima, ya para resistir a los que quieran someter las provincias o cantones a un gobierno de hecho, que trata de suplantar al de la voluntad popular. No sucederá entonces que cortada la cabeza, quede muerto el cuerpo político; porque todos sus miembros tienen vida propia y elementos que ponen en acción para conservarla. Los conspiradores internos, o los enemigos extranjeros, sabrán que tienen que conquistar el terreno palmo a palmo para establecer su dominación; porque en todas partes encuentran quien les resista con autoridad legal y con recursos bastantes para burlar sus esfuerzos.

Cuando las provincias de un Estado, en que la autoridad nacional ha sido destruida, han tenido el valor de recurrir a su soberanía primitiva para repeler la usurpación, ha resultado de ello el triunfo de la libertad y el restablecimiento del gobierno legítimo. Las provincias españolas abandonadas en 1808 por el monarca, formaron sus gobiernos y proveyeron a su defensa; y cuando el mayor capitán que ha conocido el mundo pensó que tenía sometido el reino a la nueva dinastía, de todas partes salían ejércitos, como por encanto, para arrojar a los usurpadores. La restauración de los principios en la Nueva Granada se debe a las provincias que organizaron sus autoridades y levantaron fuerzas para combatir a los gobernantes intrusos. Esto prueba que, aun en medio del desamparo en que se han encontrado los pueblos, cuando ha venido a tierra el gobierno supremo, se ha reconocido cuanto vale el que cada una de las secciones de la sociedad pueda usar de su fuerzas para valerse a sí misma y auxiliar a las demás.

Seguramente hay que esperar mucho del patriotismo de las secciones de una nación, cuando se presenten casos de una escandalosa violación de todos los derechos, como los ocurridos en la península en 1808, y en la Nueva Granada en 1830. Pero ¿no será mejor que de derecho estén autorizadas las provincias a oponerse a la usurpación y a defender su territorio? Cuando así lo haya dispuesto la legislación, hay ventajas, no solo por las facilidades que siempre ofrece lo que ya se halla establecido legalmente para emprender y ejecutar cualesquiera operaciones, sino también porque los que intenten turbar el sosiego público, o llevar al cabo una invasión, saben que tienen que vencer mayor número de resistencias.

Yo no vacilo, pues, en afirmar que las cámaras de provincia deben tener en los casos dichos cuantas facultades legislativas sean necesarias para mantener la sección territorial que presiden en el estado en que ha de permanecer conforme a la constitución y leyes de una nación. Deben, pues, hallarse autorizadas para decretar contribuciones extraordinarias, para hacer que se ponga en servicio la guardia nacional, o se levanten tropas permanentes, y para disponer relativamente a la seguridad de la provincia cuanto el cuerpo legislativo pudiera disponer respecto de la de toda la nación.

Sabida es la cooperación activa que las autoridades municipales de Venezuela prestaron para el restablecimiento del gobierno destruido por la facción militar que arrojó a países extranjeros al presidente en 1835. Si aquella república hubiese estado organizada como lo estuvo Colombia, y las provincias no hubiesen tenido una importancia propia, difícilmente el prestigio y valor del general Páez hubieran logrado el triunfo espléndido que alcanzaron las instituciones. Pero las provincias no se encontraron abandonadas por el éxito de la revolución del 8 de Julio: tenían magistrados propios, rentas y recursos, y usaron de ellos para conjurar la tempestad. Si las facultades de la autoridad municipal hubiesen sido más amplias para casos de esta naturaleza, mayor auxilio hubiera encontrado el que acometió la empresa de la restauración.

3. Respecto de la contabilidad de las rentas municipales de la provincia, del cantón o del distrito parroquial, deben dejarse facultades amplias a las cámaras de provincia, asambleas cantonales y concejos comunales para que la arreglen como crean conveniente; porque ninguna otra

autoridad puede hallarse en estado de hacerlo mejor. Bastará el que la ley orgánica de la administración municipal dicte aquellas reglas que pueden ser generales, como por ejemplo, el que no se extraigan cantidades de las respectivas arcas sin que sean libradas por la autoridad competente, conforme a los decretos u ordenanzas en que se decreten los gastos.

En la Nueva Granada, cada corporación municipal arregla su contabilidad, y todas las operaciones financieras de los empleados vienen a ser examinadas en último resultado por un contador general de la provincia y por la cámara provincial. Esta concentración establecida por nuestra ley orgánica de la administración pública me parece mala, ya porque se separa del principio que nos dice que cada uno es el mejor juez de sus propios intereses, ya porque aglomerando en un sólo empleado y en una corporación administrativa que tiene tantas atenciones un número muy grande de ocupaciones, los imposibilita para que las desempeñen bien. Yo creo que la cámara, la asamblea o el concejo deben arreglar el modo de examinar las cuentas de las rentas provinciales, cantonales o comunales, y que lo único que debe ordenar la ley es que al ministerio público se permita tomar conocimiento de dichas cuentas, para que promueva que se exija la responsabilidad a los que las hayan aprobado mal, y a los interesados el que reclamen ante la autoridad judicial, cuando se crean ofendidos o perjudicados por los que las examinen. Esto da bastantes garantías de que el juicio de cuentas será imparcial y justo, y evitará el que se solapen las dilapidaciones, o el que se ofendan los derechos de los que manejen los fondos municipales.

4. Desenvueltas mis ideas respecto de la organización y atribuciones de los cuerpos municipales deliberantes, réstame contestar algunas objeciones que necesariamente habrán de hacerse, porque ocurren a primera vista, y mucho más en aquellos países en que antes de recibir una buena organización política se ha dado al pueblo poca intervención en le manejo de los negocios. Veo desde luego a muchos espantados con la idea de que es necesario ocupar un número muy considerable de personas en el servicio público, y tras de esta dificultad hallo que también me presentan otra más grave, a saber, que no podrán encontrarse bastantes ciudadanos con conocimientos para desempeñar bien las atribuciones que se den a las autoridades municipales. Mas a los que se

asustan con esta consideración, yo les contrapongo el espectáculo triste que ofrecen las secciones políticas de una sociedad, cuando no hay autoridades que atiendan a los negocios sociales y que tengan interés en manejarlos bien. No sufre entonces el ciudadano la molestia de llevar por cierto tiempo una carga concejil, ni las tareas públicas lo distraen de las suyas particulares; mas tampoco goza de multitud de beneficios que solo la autoridad municipal puede proporcionarle. Entregado a los esfuerzos individuales, tiene que dar él mismo todas las providencias para el aseo de la calle en que vive, para arrojar lejos de su habitación las inmundicias que pudieran infestarla, para guardarse contra las tentativas de los malvados, para que le traigan los alimentos a un punto a donde pueda ir a comprarlos, para obtener en fin cualquier beneficio. Malógranse entonces las ventajas de la sociedad, y el hombre se ve más molestado por toda su vida con estas pequeñas atenciones, que lo fuera en los pocos años en que sobrelleve una carga concejil. Así, pues, o es preciso que queden desatendidos los intereses y negocios sociales, y que dejemos a las naciones estacionarias y en una especie de disolución, o habremos de resolvernos a ocupar en el servicio público los hombres que se necesiten en él.

El partido no parece dudoso para todo el que desea la felicidad de su patria, y quiera los medios de conseguirla. Será, pues, preciso el que haya ese número de empleados públicos. ¿Y quién deberá designar los que a cada sección territorial correspondan? Yo no convengo en que deba hacer esto la legislatura nacional; porque no es negocio que puede conocer bien y respecto del cual puedan darse reglas fijas y seguras. Creo que el legislador pudiera determinar el número de diputados provinciales que hubieran de nombrarse por primera vez, y dejar a las cámaras la facultad de aumentar o disminuir su número según lo creyeran conveniente, aunque sin privar de representación a ningún cantón. Las mismas cámaras pudieran también fijar el minimum de concejales del común, dejando a estos la facultad de aumentar su número. Respecto de las asambleas del cantón, no tengo que hablar; porque ya he dicho en otra parte que ellas se forman de un concejero comunal diputado por cada parroquia.

Voy ahora a hacerme cargo de la segunda parte de la objeción propuesta, que debo decir no tiene para mí fuerza ni fundamento alguno

racional. Se pondrá mucho la ignorancia de las masas, para querer separarlas de toda intervención en el manejo de los negocios públicos, y se hace para ello una argumentación muy rara, haciendo fijar la consideración, por ejemplo, en el conjunto de atribuciones de los concejos comunales, y preguntando después ¿cómo ha de haber en un pueblecillo miserable y pequeño hombres que desempeñen todo esto? Yo convengo en que no habrá quien desempeñe tanto; pero en un pueblecillo pequeño y miserable no hay tanto que desempeñar. La ley detallará las funciones de los concejos comunales de las más grandes ciudades, y en ellas habrá que ejercer todas esas funciones; pero no se negará que también se encontrarán en ellas hombres instruidos que las ejerzan; porque yo no concibo que haya grandes ciudades sin que las habiten muchos ciudadanos importantes. Mas en los pequeños lugares no hay que ejercer todas esas funciones, porque no hay objeto sobre qué ejercerlas, y los pocos que existan son mejor conocidos de los habitantes del lugar que de ningún otro.

He aquí reducida a nada la objeción, y deshecho el tremendo obstáculo que tanto arredra a los que se manifiestan adversos al establecimiento de la administración municipal.

Verdad es que por más ventajas que el régimen municipal traiga consigo, no es posible que deje de tener contradicciones entre los mismos que han de recibir sus beneficios. Como a todo se acostumbra el hombre, un pueblo que por siglos ha vivido en el abandono y la indolencia a que lo habitó el despotismo a fuerza de excluirlo de los asuntos públicos, rehusa llevar unas cargas cuya utilidad no conoce por lo pronto, y prefiere vegetar en estúpida negligencia a intervenir en lo que le interesa. Pero no es muy difícil hacerlo marchar por el buen camino, cuando el gobierno se aplica a ello con constancia y buenos deseos, y cuando la leyes le allanan la senda por donde debe andar. Cuestan trabajo los primeros pasos; pero como la progresión es geométricamente ascendente, los avances son rápidos, y pronto se convierte en águila el que antes andaba más despacio que el tardío galápagos. Son tan rápidos los adelantos que se hacen en la educación política con la práctica de las disposiciones legales, que cualquiera que haya conocido lo que eran los pueblo de la Nueva Granada en 1834, antes de plantearse la ley orgánica de la administración pública, y los contemple en 1839, se asombra del

progreso que en ellos han hecho los conocimientos administrativos. Si al principio se tenía aversión a los cargos concejiles por puro capricho, hoy se repugnan sólamente por que las autoridades municipales no tienen bastantes facultades para ocuparse en beneficio público, y dicen los ciudadanos que lejos de odiarlos los buscarían si tuviesen campo para obrar. De manera que el argumento de la repugnancia por las cargas concejiles, no es precisamente contra el establecimiento de la administración municipal, sino contra la falta de autorización de los concejos para hacer con libertad lo que crean conveniente. Nace la aversión de la imposibilidad legal en que se hallan las autoridades municipales de obrar y hacer el bien, no de la naturaleza misma de la institución.

## CAPITULO VII

### Del gobernador, considerado como magistrado municipal

*1. Posición del gobernador como empleado municipal. 2. Relaciones con la cámara provincial. 3. Vigilancia sobre varios negocios. 4. Medios para ejercerla. 5. Medidas de seguridad que puede tomar en casos extraordinarios.*

1. En muchas cosas puede la organización municipal de la provincia asemejarse a la organización política nacional. El gobernador obra respecto de los negocios provinciales de la misma manera que el encargado del Ejecutivo respecto de los de la República; es decir, que él es quien ejecuta las ordenanzas y decretos de la cámara de provincia, cuando ella no haya encargado especialmente de su ejecución a algún otro empleado de su dependencia. Y aún en estos casos, el gobernador ejerce constante vigilancia sobre el ejecutor, para cuidar de que se cumpla lo que la cámara haya prevenido. Así debe ser; porque inútilmente se darían facultades a un cuerpo que puede dar disposiciones favorables a la provincia, si no se encargase a alguno de hacerlas cumplir.

2. Como es en extremo ventajoso el que siempre se combinen las razones de una resolución deliberativa con los pormenores y obstáculos que hayan de tocarse en su ejecución, el gobernador debe tener derecho de intervenir en las deliberaciones de la cámara de provincia, con las objeciones que haga a sus actos, y aún debe permitírselle que tome parte en la discusión, bien por sí, bien por medio de su secretario. Así, no solo se procederá con los informes y datos necesarios, sino que se darán más motivos para interesar al gobernador en la ejecución; porque siempre

cumplimos con más esmero aquello en que hemos tenido parte, que lo que se nos encarga sin que hayamos contribuido a confeccionarlo.

3. Si como agente general de la administración nacional le corresponde el cuidado y vigilancia sobre los establecimientos, oficinas y empleados nacionales, con mayor razón debe tenerla sobre los empleados, oficinas y establecimientos municipales de la provincia. Así es que su modo de obrar respecto de ellos es exactamente semejante, y debe visitar y hacer que sean visitadas las arcas de las rentas provinciales, cantonales y comunales, y cualesquiera casas de enseñanza y educación que de ellas se costeen, o sean de la competencia de la autoridad municipal. Mas su acción respecto de los funcionarios municipales de la provincia, del cantón o parroquia no se extiende a tanto como la que ejerce sobre los empleados de la administración nacional. Respecto de los empleados municipales de la provincia, que sean de elección popular, como los diputados a la cámara, no le compete otra cosa que promover que concurran a las reuniones ordinarias y extraordinarias de aquella corporación, y que, en caso de ser omisos, el ministerio público promueva que se les exija la responsabilidad, de la manera que hayan dispuesto la ley o las mismas ordenanzas de la cámara. Esto es necesario para que quede asegurada la inmunidad de las cámaras provinciales: ni pudiera esperarse bien alguno de que las facultades del gobernador se extendiesen a otra cosa; porque lo que el pueblo no haya de esperar de funcionarios de su inmediata elección, como los diputados provinciales, difícilmente podrá obtenerlo por la intervención de un magistrado permanente que, aunque es también de origen popular, por su dependencia de una autoridad que siempre inspira temores a las garantías sociales, presta menos apoyo a sus esperanzas.

Las razones que alejan toda otra acción del gobernador sobre los diputados provinciales, que no sea la de vigilancia de que acabo de hablar, y para los efectos expresados, son también aplicables a los miembros de las asambleas de cantón y de los concejos comunales. Así, aunque él cuida de que celebren sus reuniones, y se ocupen de los negocios de su resorte, en la ocasiones ordinarias y extraordinarias que indique la ley, ni los suspende, ni los remueve, ni ejerce sobre ellos acción directa de ninguna clase. Debe sí tener el mayor cuidado en prevenir al ministerio público que promueva el que se les exija responsabilidad en

cualesquiera casos de omisión y mala conducta en el ejercicio de sus funciones; pues de otro modo fuera tal vez posible, que ni se prestase por estos cuerpos la cooperación con que deben auxiliar a la administración nacional, o a la provincial, ni se respetasen mucho los diques que las leyes hubieran puesto para que no se extendiese su acción a objetos que no eran de su competencia. Esta inspección celosa es al mismo tiempo un freno para que aquellos cuerpos se encierren dentro de la órbita de sus atribuciones, y un agujón que los estimula para desempeñar sus deberes, sin exponerlos a ningún acto arbitrario y atentatorio de la autoridad permanente de la provincia.

Podemos, pues, establecer que el gobernador tiene respecto de la corporaciones municipales deliberantes cuantas facultades puedan contribuir sin peligro a asegurar sus reuniones periódicas, a estimularlas a llenar sus funciones, y a contenerlas dentro de la órbita de ellas; y que le es prohibida toda intervención que tienda a dirigirlas o apremiarlas en su modo de obrar.

He manifestado en otra parte la conveniencia de que los miembros de estas corporaciones sean destinados a administrar los distintos ramos de competencia provincial, cantonal, o comunal: y como no siempre están aquellas reunidas para tomar en cuenta las faltas que los administradores hayan cometido, ni fuera útil que los mismos que tal vez hubieran incurrido en la culpa tuviesen la facultad de examinarla, es preciso que busquemos algún arbitrio para evitar los abusos. Los miembros de la cámara provincial que, durante su reunión, hayan sido comisionados para visitar algunos establecimientos provinciales, o las obras públicas de su competencia, serán vigilados por ella misma y le responderán del ejercicio y cumplimiento de su comisión. Mas si se nombrasen comisiones permanentes que, en su receso, quedaran encargadas de alguna operación administrativa, como por ejemplo la de intervenir en la construcción de algún camino, de algún canal o de cualquier obra pública, es indispensable que el magistrado municipal de la provincia tenga facultad de hacerlo cumplir con su deber. Yo no vacilo en darle la atribución de remover a los que obtengan tales comisiones, y de someterlos a un juicio de responsabilidad. Y para que haya garantías de que no se hará de facultad semejante uso indebido, pudiera con ventaja adoptarse el partido de imponer la obligación de nombrar otro de entre

los mismos diputados, para contrastar así las desventajas del nombramiento libre.

En cuanto a los miembros de los concejos cantonales y comunales que tengan comisiones administrativas, ya diré las facultades que respectivamente tienen sobre ellos los jefes de cantón y los alcaldes parroquiales. Mas no deben quedar exentos de la vigilancia del gobernador, quien siempre que advierta faltas en el ejercicio de sus funciones debe indicarlas a los merinos y alcaldes, para que ejerzan la acción que les corresponde, si hallan que deben hacerlo. Así, interviene él mismo en los negocios provinciales, y tiene bajo su inspección los cantonales y comunales.

Debe, pues, establecerse una regla general, a saber: toca al gobernador una intervención directa en los negocios municipales de la provincia; y una indirecta en los cantonales y comunales. La primera es más rigurosamente administrativa, por el contacto inmediato que la autoridad tiene con los negocios; la segunda lo es menos, porque es de mera inspección y vigilancia.

4. Mas como tal inspección y vigilancia no pudiera ejercerse sin conocer el estado de los negocios, preciso es que el gobernador tenga derecho de exigir informes sobre cuanto se haga en los cantones y parroquias, y que también pueda visitar la oficinas, principalmente las de rentas municipales y los archivos públicos, para excitar a los merinos y alcaldes al cumplimiento de sus deberes, o cerciorarse si los han llenado.

5. El ejercicio de la acción del gobernador sobre todos estos negocios y en los diferentes sentidos que hemos indicado, será bastante para que en los tiempos de orden y de paz los intereses públicos sean bien atendidos, y la autoridad contribuya a desarrollar los elementos de la prosperidad social. Mas, por desgracia, no siempre disfrutan los pueblos de esa quietud saludable, que hace contraer la atención a las facultades productoras y a las operaciones necesarias para ponerlas en acción útil y provechosa. Los mismos hombres, que siempre debieran vivir hermanados por los vínculos de las leyes, o las naciones vecinas perturban el sosiego de las provincias; y poniéndolas en una situación extraordinaria hacen también indispensables arbitrios extraordinarios, para ocurrir a las exigencias que afectan necesariamente a una posición social

diversa. Ya indiqué la utilidad de que las cámaras provinciales tengan en estos casos más amplias facultades que las ordinarias; porque es preciso que cuando la autoridad nacional no puede atender la secciones, tengan éstas medios de ponerse a cubierto de cuanto pudiera causarles mal. En las ocasiones en que la cámara se halle reunida, debe el gobernador ejecutar cuanto ella disponga sobre el modo de facilitar recursos pecuniarios y de levantar y equipar una fuerza que ponga a cubierto la provincia de los resultados de una agresión externa o de una conmoción interior.

Mas si no estuviese reunida, sin perjuicio de convocarla, debe el gobernador estar autorizado para levantar fuerzas, para negociar empréstitos con qué sostenerlas, y para aplicar a este objeto cualesquiera rentas municipales que existan en la provincia, aún cuando sean de aplicación especial.

En las revueltas que han agitado a las repúblicas de Sur América hemos visto a los gobernadores proceder de esta manera en algunas provincias, aunque las leyes no los autorizaban para ello. Las ventajas que de su conducta han resultado han producido después la aprobación de sus medidas: se han reconocido las deudas que contrajeron, y se han mantenido en las filas del ejército a los individuos a quienes habían llamado a componer un cuerpo de tropas.

No podía ser de otra manera; porque ¿cuál partido adoptará una provincia que ha visto caer el gobierno de la voluntad nacional y suplantarlo por el de una facción, o que separada de él no puede conocer sus mandatos ni recibir sus cuidados? En tal caso, es preciso que se considere en uso de su soberanía primitiva, y que sus autoridades vean por ella y la favorezcan; porque de otro modo, abandonada y sin medios de valerse, fuera con facilidad presa de la ambición de los facciosos o de la usurpación extranjera. Es, pues, preciso que el magistrado municipal tenga legalmente la facultad de obrar por sí respecto de los negocios y en los casos expresados.

Cuando las leyes así lo hayan dispuesto, sabe el magistrado que tiene un deber que cumplir, y no obra sólamente por sus buenos deseos, que en otro caso serían los únicos de que se pudiera esperar que lo condujesen a ejecutar actos que no estaban legitimados anteriormente. No puede entonces dejar de atender al restablecimiento del orden, o a la

defensa de la provincia con frívolos pretextos, ni puede paliar una traición alegando carencia de facultades para contrastar los esfuerzos de los enemigos.

En la Nueva Granada, la ley orgánica de la administración pública faculta a los gobernadores para llamar al servicio la guardia nacional, acuartelarla y pagarla, en los casos de conmoción interior o de invasión externa; y ya se han experimentado más de una vez los buenos efectos de tal disposición.

## CAPITULO VIII

**Del merino o jefe de cantón, considerado como magistrado municipal del cantón**

*1. Carácter administrativo municipal del merino. 2. Sus deberes como agente de la administración municipal de la provincia. 3. Atribuciones como magistrado municipal del cantón. 4. Vigilancia; medios de ejercerla.*

1. El merino o jefe de cantón, es el agente intermedio entre el magistrado municipal de la provincia y la administración local, y además tiene funciones propias, necesarias para manejar los negocios e intereses peculiares de la sección territorial que preside. En otra parte demostré cuan necesaria es la entidad denominada cantón, para que pueda comunicarse la acción administrativa a todos los puntos del territorio, y también quedó allí patente la conveniencia de que haya una asamblea deliberante que arregle cuanto fuere de naturaleza cantonal. De aquí deduciremos fácilmente el carácter administrativo que debemos dar al merino.

2. Así como los actos de la administración nacional no podrían llegar a ejecutarse sin que hubiese los empleados suficientes distribuidos en el territorio, de manera que facilitasen la transmisión de las órdenes expedidas, y que velasen en su cumplimiento, del mismo modo, tampoco los actos de la autoridad provincial llegarían a ser efectivos sin estos empleados en la provincia. Existen, por tanto, las mismas razones para que el merino cumpla y haga cumplir las órdenes y disposiciones que el gobernador le comunique como magistrado municipal de la provincia, en los mismos términos y con las restricciones que ya se indicaron cuando

traté de aquel empleado como agente general de la administración suprema en el cantón. El interviene, pues, de la misma manera que en los negocios nacionales, en todos aquellos que en el cantón sean de competencia provincial. Como tal le corresponde velar en que los encargados de la obras públicas provinciales, como canales, caminos o cualesquiera otras que hayan de tocar para su construcción en el territorio del cantón, cumplan con sus deberes. Y también les presta el auxilio necesario, o da las órdenes convenientes para que se les preste por las autoridades subalternas, cuando hayan de necesitarlo para obligar a los habitantes a prestar su servicio personal, si debiesen contribuir con él, o para que den las contribuciones que para los gastos de esta obra se les hayan impuesto. En fin, siendo en el cantón un órgano de la administración provincial, y el empleado en quien debe concentrarse la acción que no haya delegado a otros expresamente la cámara de provincia, y el conocimiento de cuanto se ejecuta, aún por estos comisionados especiales, comparando la semejanza de posición en que en este respecto se encuentra con la de agente de la administración nacional,<sup>23</sup> fácilmente se conocen las atribuciones que le corresponden.

3. Veamos pues cuáles le tocan como magistrado municipal del cantón, que es el carácter más señalado que este funcionario tiene en el orden administrativo.

Su primer deber es informar al concejo o asamblea cantonal en sus reuniones periódicas del estado y necesidades del cantón, indicando las mejoras y reformas que pudiera ser útil adoptar. Esto por desgracia se ha visto hasta ahora entre nosotros como una mera formalidad inconducente al buen desempeño de las funciones de los concejos; y como éstos no manifiestan mucha consideración por los informes o memorias que se les pasan, tampoco se esmeran mucho los jefes de cantón en procurar que contengan noticias útiles. Mas tal conducta cesará a proporción que los ciudadanos se vayan penetrando de la utilidad de conocer las necesidades públicas para atenderlas. Los jefes de cantón pueden propender mucho a ello instando a los concejos para que tomen

23. Véase el lib. II. capit. XI.

en consideración sus informes o memorias, a lo que contribuirá también el que cuiden de enterarse de los objetos que exigen preferente atención y de proponer los medios que pudieran adoptarse para prestársela. Es difícil que el hombre público deje de moverse a obrar cuando llega a conocer las ventajas que resultarán de sus operaciones; y aún cuando su desidia y abandono lo mantuviesen en la inacción, fuera bastante a sacarle de ella la opinión pública, que sería inexorable para con ellos, que conociendo las necesidades y los medios de repararlas, no tendrían ya disculpa para no hacerlo.

Como el merino es el jefe de la administración cantonal, se halla en estado de saber si hay en el cantón exigencias que no pueden aguardar la reunión ordinaria del concejo para atenderlas. Por tal razón debe concedérsele la facultad de convocarlo extraordinariamente.

Le toca muy particularmente la policía de las cárceles de seguridad o de castigo, que existan en la cabecera del cantón, y cuidar de que los presos y detenidos sean tratados de la manera que prescriben las leyes, y alimentados económicamente con los fondos municipales que tengan este destino.

En todos los casos en que la autoridad judicial del cantón lo necesite, le presta mano fuerte, bien con los agentes de policía de las parroquias, bien llamando al servicio algunos individuos de la guardia nacional para este objeto. Esto sucede cuando hay cuadrillas de salteadores o asesinos, o cualesquiera otros criminales con quienes no basta la voz de los órganos de la justicia para que se sometan a sufrir su acción.

No solo para estas operaciones de policía interna, que tienden a asegurar la acción de la justicia, dispone de la fuerza cantonal. También tiene derecho de ponerla en servicio para repeler cualquiera agresión que toque inmediatamente con el territorio cantonal; porque tan útil es que tal facultad resida en este empleado subalterno para proteger el cantón, como son las que tiene el jefe del Estado respecto de toda la fuerza pública para atender a la seguridad nacional. Por otra parte, solo hay motivos para esperar que una atribución semejante se ejerza en beneficio público, y ningunos temores aparecen de que hubiera de abusarse de ella para ultrajar las garantías sociales. ¿Qué recelos puede inspirar un jefe de cantón que armase la guardia nacional con el pretexto de defender el cantón, pero realmente con otro designio cualquiera? Ni

qué esperanzas de buen éxito pudiera concebir cuando comparase la lidia desigual de sus pequeños recursos contrapuestos al inmenso poder de la nación? Yo hallo mil ventajas en la atribución para preaver, o neutralizar por lo menos algún tanto los efectos de un golpe de mano, y ningún riesgo de que se abuse de ella.

4. La vigilancia sobre los empleados comunales es absolutamente necesaria para asegurar el buen servicio en las parroquias; porque no descuida fácilmente sus deberes el que sabe que hay quien esté alerta para recordárselos y procurar que los desempeñe. Para ejercer tal vigilancia es necesario, como ya indiqué hablando del gobernador, que se conozca el estado de los negocios sobre que se versa; y así es que debe el jefe político tener facultad de exigir cuantos informes necesite de todos los empleados comunales, y visitar sus oficinas, libros y cuentas cuando recorra las parroquias. Y como en el archivo de la asamblea y concejo cantonal deben existir todos los actos de los comunales, este archivo debe estar a su disposición para consultarlos e imponerse de cuanto se ha dispuesto en cada una de las parroquias.

La inspección y vigilancia de que acabo de hablar, para que produzcan un resultado útil, es necesario que traigan algunas consecuencias favorables o adversas para aquellos sobre quienes se ejerce, según que resulte que ellos se hayan conducido bien o mal. Para que tal fin se consiga, el jefe cantonal debe promover que se exija la responsabilidad a los que aparezca que son omisos o culpables, dando para ello noticia al encargado del ministerio público, para que intente la acción debida, o a la corporación o autoridad que tenga facultad de multarlos, removerlos, o usar de cualquier otro remedio.

Basta lo dicho para que se conozca cual es el carácter del merino como funcionario municipal, y que se perciba la importancia de la creación de este centro de muchas operaciones útiles, que sin su intervención no podrían ejecutarse

# CAPITULO IX

## Del alcalde considerado como funcionario municipal

*1. Diferentes caracteres que se notan en el alcalde. 2. Sus funciones como agente de la administración municipal de la provincia y del cantón. 3. Relaciones con el concejo comunal. 4. Intervención en la policía. 5. Vigilancia; negocios en que la ejerce. 6. Arbitrios de que puede valerse para beneficiar el distrito comunal.*

1. A proporción que se desciende en la escala administrativa, encontramos que los funcionarios inferiores se distinguen con mayor número de caracteres diversos. Al alcalde lo vemos como agente de la administración general, provincial y cantonal, y al mismo tiempo como magistrado parroquial. Tal vez asusta a algunos la idea de las atenciones que pesarán sobre un empleado a quien afectan tantos caracteres; pero si se considera que el círculo en que se ejercen sus atribuciones es bastante circunscrito, y no hay que ocuparse sino de lo que pasa en él, fácilmente se concibe que no es tan pesada la carga como se presenta a primera vista. Los negocios a que principalmente deberá atender el alcalde, son los peculiares de la parroquia, y para el manejo de estos ha dicho en otra parte que el concejo comunal debe comisionar a sus propios miembros, de manera que ellos serán los administradores de muchos ramos especiales de competencia comunal.

2. Previa esta explicación, veamos lo que es el alcalde en el orden administrativo municipal. Bajo este aspecto le corresponde: primero, cumplir en la parroquia las disposiciones de la cámara provincial y del gobernador relativas a los negocios peculiares de la provincia que hayan

de ejecutarse en la misma parroquia. Estas disposiciones, o se refieren directamente a él, es decir, que a él mismo le toca su cumplimiento, o tocan con otros administradores parroquiales. Entre las primeras estarán comprendidas las que se refieren a la guardia nacional, por ejemplo, respecto de la cual le corresponde hacer que la parte de ella que haya tocado a la parroquia conserve en buen estado su armamento, que debe custodiarse bajo su inmediata inspección; que en los días que se hayan señalado se consagre a los ejercicios militares, y que concurra a los lugares designados como puntos de asamblea en las ocasiones en que así se haya determinado. Segundo, velar en la recaudación de las contribuciones provinciales y cantonales que hayan de percibirse en la parroquia; informándose si los recaudadores cumplen con sus deberes con pureza, actividad y eficacia; visitando sus libros y oficinas para cerciorarse de que se lleva la cuenta con arreglo y se cumplen las órdenes que haya comunicado el superior, y promoviendo que se exija la responsabilidad a los culpables u omisos. Tercero, cuidar de que las obras públicas provinciales o cantonales, que se construyan dentro de la comprensión comunal, se hagan con arreglo a lo que haya prescrito la autoridad superior respectiva, y dar cuenta de la conducta que observen los comisionados especiales que se empleen en la construcción de ellas. Cuarto, remitir copia de todos los actos deliberativos de los concejos comunales al merino, para que éste lo haga al gobernador, a fin de que se conozcan las disposiciones comunales que han de observarse en las parroquia, y pueda ejercerse la vigilancia de que he hablado en el lugar correspondiente. Quinto, cumplir las órdenes del merino respecto de los negocios cantonales que afecten a la comprensión comunal, y ejercer la misma vigilancia e inspección sobre las rentas y establecimientos cantonales, que he dicho le corresponden sobre los negocios e intereses de la misma clase que sean de competencia provincial.

Estas atribuciones necesarias para facilitar la acción de la administración municipal de la provincia y del cantón, no sólo son importantes bajo este aspecto. Repárese la tendencia que ellas tienen a centralizar los conocimientos sin centralizar la administración, y se concebirá fácilmente cuantas ventajas deben de tal sistema resultar. En efecto, se deja de este modo expedita la acción de los agentes especiales que la cámara de provincia o la asamblea cantonal hayan creído conveniente nombrar

para algunas operaciones administrativas; se facilita el que encuentren quien les preste apoyo cuando lo necesiten, y al mismo tiempo se les advierte que existe un censor que les nota sus faltas y un funcionario provisto de todas las noticias locales que deban tenerse presentes para ponerlos en aptitud de obrar con más acierto. He aquí el modo de enlazar de alguna manera la acción de las diferentes autoridades y de concertarla de modo que, armonizando en cuanto es posible con las diferentes partes de la máquina política, contribuyan al movimiento sin chocarse o embarazarse recíprocamente.

Siendo incontrovertible la necesidad de que haya en la comprensión o distrito comunal quien lleve a efecto los actos de la autoridad provincial y de la cantonal, no dudo que se convendrá en que el alcalde debe tener el carácter administrativo que acabo de describir. Vamos, pues, a considerarlo, no ya como agente de otras autoridades, sino como jefe del distrito comunal, como magistrado municipal de la parroquia.

3. Bajo este aspecto debemos verlo primero en sus relaciones con el concejo comunal. El le da cuenta del estado de los negocios comunales, de las faltas que hayan cometido los administradores especiales, y de las nuevas necesidades que haya que consultar: le facilita cuantos datos e informes puedan serle útiles para desempeñar cumplidamente sus funciones; lleva a efecto los actos del concejo, cuya ejecución no se encargue a un comisionado especial; y vela sobre los comisionados especiales para excitarlos, en caso de morosidad u omisión, a que se consagren con esmero y actividad al ejercicio de sus funciones.

4. El alcalde es el jefe de la policía urbana, y tiene como tal a sus órdenes las rondas de serenos, que velan de noche en la seguridad de las personas e intereses del distrito comunal, y los agentes destinados a cuidar del alumbrado, del aseo y buen orden de la población. El dirige a estos agentes y los emplea en las ocasiones oportunas, como que es quien mejor las conoce y quien tiene que responder de la buena administración en este ramo. Para que su acción sea expedita y no encuentre entorpecimientos, tiene la facultad de nombrar y remover libremente estos agentes, o de imponerles arrestos cuando sean morosos o cometan faltas en el desempeño de sus funciones.

En las grandes ciudades, en donde todas las atenciones de la policía urbana no pueden estar encargadas al alcalde, sino que se encomen-

darán muchas de ellas a comisionados especiales, no puede corresponderle la misma autoridad sobre todos los agentes empleados en el servicio de la policía. Nombra, remueve y castiga con arresto a los que obran bajo sus órdenes inmediatas, mas no a los que obedecen las de los comisionados especiales; que a ellos les incumben entonces tales facultades, que son el nervio de su acción y una de las garantías del buen servicio.

5. Aunque el concejo comunal haya nombrado comisionados especiales que administren algunos negocios de la parroquia, y tengan intervención en los diferentes establecimientos del común, también el alcalde debe informarse del estado de estos negocios, y visitar cualesquiera establecimientos comunales, para cerciorarse de que no están descuidados. En caso de que alguno de los administradores especiales que nombre el concejo comunal, descuide ejecutar lo que es de su cargo, será muy útil que el alcalde pueda suplir a su omisión, y que procure que se exija la responsabilidad al culpable. De esta manera se asegura más la buena administración; porque hay quien supla las faltas que la negligencia o descuido ocasionen; y como a su vez el alcalde será responsable, si no ha ocurrido a desempeñar lo que algún administrador especial dejó de hacer, se cría un estímulo para una vigilancia celosa, que hará que se atiendan bien todos los intereses y negocios comunales.

6. Cuando consideramos que en la parroquia o distrito comunal es en donde se hallan más hermanados los intereses de los individuos, como lo hace presumir la formación de este grupo social, también concebimos todo el partido que la autoridad pública que lo preside puede sacar del conjunto de esfuerzos de los habitantes del distrito, para promover y facilitar el progreso de los intereses comunes. Si el alcalde es activo, inteligente, y conoce la influencia y medios que tiene a su disposición para llevar al cabo proyectos útiles a la población, no hay duda que podrá consumarlos, aunque ellos se consideren superiores a las fuerzas individuales. Debe considerar, que cuando ha merecido la confianza de sus compatriotas, no sólo se le ha colocado en un puesto público para cumplir las disposiciones escritas, sino también para invitarlos a hacer cualquier cosa que pueda redundar en beneficio del común. Las plazas, las calles, los paseos, los acueductos, los teatros, las lonjas, los templos, todos los establecimientos públicos pueden mejorarse por la coope-

ración de los particulares, cuando las rentas destinadas a este objeto no alcancen para los gastos necesarios; y un alcalde celoso de la prosperidad de su parroquia, es quien puede, alentando el patriotismo local, reuniendo a sus convecinos y demostrándoles la utilidad de las mejoras que medite, excitarlos a que con su dinero y sus personas ayuden a llevarlas al cabo.

Muchas veces la idea del aplauso, que siempre lleva consigo la cooperación voluntaria, es más poderosa para alentar a los ciudadanos a desprenderse de una parte de sus haberes para invertirla en obras públicas, o a prestar personalmente para ello sus servicios, que pudiera serlo el sentimiento del deber de dar una contribución que la autoridad impone como obligatoria. En el primer caso brilla el sentimiento de la generosidad, que todos quieren poseer; en el segundo hay que luchar con la idea de la sumisión, contraria a la natural independencia del hombre. Tomas Gresham construyó a sus expensas la magnífica Lonja o Bolsa de Londres<sup>24</sup>, y tal vez no habría dado como una contribución obligatoria la suma cuantiosa que invirtió en aquel establecimiento, tan útil para la poderosa capital del imperio británico.

El hombre se interesa naturalmente por el lugar en que vive: cuanto hay en él lo mira como propio, y desea que se adelante y mejore; pero si falta un punto de contacto y concierto para los deseos individuales, ningunos resultados producen. No así cuando existe ese centro en que se concretan las fuerzas, que de otra manera se consideran aisladas. Entonces, no sólo hay facilidad de que se pongan en acción, sino de que se vigoricen y alienten con el ejemplo de los buenos resultados.

Yo he visto a una parroquia carecer por muchos años de una escuela para la enseñanza primaria, porque las contribuciones forzosas con que debiera costearse no se podían cobrar. Y he visto que luego que la autoridad pública reunió los vecinos, les hizo entender las ventajas de tener un establecimiento en donde instruir a sus hijos, y los excitó a que propendiesen a fundarlo, hubo los recursos suficientes para ello. La escuela se planteó y ha continuado mejorándose cada día. También he

24. Hume Hist. of England, Appendix III.

visto a los habitantes de una ciudad prestarse por algún tiempo a costear el alumbrado de ella, porque hubo una autoridad local que los invitara a proporcionar este beneficio comunal. No dudo que iguales resultados se obtendrán en todas ocasiones, si se despliega el mismo celo por los funcionarios públicos. Al alcalde es a quien le toca mostrar este celo y emplearlo con actividad e inteligencia.

## CAPITULO X

De los medios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de las autoridades municipales

*1. Necesidad de una sanción que asegure el cumplimiento de las disposiciones administrativas. 2. Medios de descubrir las faltas que se cometan; agentes destinados a este objeto; recompensas a los que las descubran.*

1. En vano se darán las mejores disposiciones, si al mismo tiempo no se adoptan los medios eficaces para que ellas se lleven a efecto. No basta el precepto de la autoridad, si los que han de obedecerlo no son apremiados con alguna sanción, y si no temen que las contravenciones sean descubiertas y positivamente castigadas. Dedúcese de aquí, que ha de haber apremios penales, y que debe darse interés a algunas personas en descubrir a los culpables.

Desde que se ha reconocido que el placer y el dolor son los móviles de las acciones humanas, es indudable que de ellos debe valerse la autoridad para gobernar a los hombres. Toda disposición, para que sea positivamente obligatoria, debe, pues, tener anexa una sanción penal en el caso de infracción de ella. Esto es indudable, y no debo por lo mismo detenerme en reflexiones, que puede cada cual encontrar en todos los escritores de legislación, si las necesita para convencerse de una cosa tan obvia. Pasemos, pues, a lo que no es tan claro, o que por el contrario es oscuro y difícil; a saber, cuáles son los medios de descubrir la falta, y quien debe declarar la culpabilidad e imponer la pena.

2. La aristocracia veneciana, cuya política no puede recordarse sin horror, mantenía un ejército de esbirros, que en todos los momentos de

la vida espiaban a los ciudadanos, aún en el recinto del hogar doméstico, para saber si se conformaban a los preceptos de los gobernantes, si murmuraban de ellos, si los veían siquiera con poco respeto. También inventó ese gobierno tenebroso esos leones, por cuyas horribles bocas un delator alevoso pedía la muerte del padre que le había negado la mano de su hija, o del esposo que custodiaba a una consorte a quien se quería seducir. Estos medios empleaba allí la autoridad para hacerse obedecer: sus órdenes eran cumplidas con exactitud y sin demora, a menos que el desobediente se resolviese a pasar el puente de los suspiros en busca de la eternidad.

No serán, sin duda, estos los arbitrios que yo propondré, ni tampoco habré de copiarlos de los reglamentos del duque de Otranto y de los agentes que lo auxiliaron en Francia en su administración en el ramo de policía. No; vale más esperarlo todo de la disposición a obedecer que tengan los ciudadanos, que emplear medios tan inmorales que, sembrando la desconfianza entre los miembros de la sociedad, amortiguan el germen de todos los sentimientos generosos, y entorpecen todas las relaciones sociales.

El nombre de la policía se ha hecho odioso, porque siempre se pronuncia asociado de recuerdos ingratos. Al oírlo, viene a nuestra memoria el Consejo de los Diez y el nombre de Fouché. Pero es preciso que no por esto nos pronunciemos antípaticamente contra lo que tenga alguna semejanza con las instituciones viciosas que contribuyeron a sostener la tiranía en otros países. Hay medios que son en sí inocentes, y que si se convierten en criminales y nocivos, depende del principio que los emplea y del modo como se les apropiá a conseguir un fin. Los esbirros, los delatores son malos, cuando ocultándose bajo la capa de pérvida amistad, acechan sin que haya modo de conocerlos, sin que se sepa si son personas de quienes se puede confiar o se deba desconfiar. Lo son mucho más cuando basta su dicho para castigar, y no se concede al acusado saber siquiera el nombre del que lo ha presentado como criminal ante la autoridad. Pero nada de esto puede haber en un país gobernado por leyes que haya sancionado una autoridad popular, y por disposiciones de magistrados también populares. En un país semejante, creo que pueden adoptarse estos medios para descubrir las contravenciones: 1º vigilancia de todos los empleados dependientes de una

autoridad administrativa, con facultad para perseguir ante los funcionarios competentes a los que contravengan a sus providencias o sean omisos en cumplirlas; 2º multas a los contraventores, promediables entre el que persiga al contraventor y las rentas municipales de la provincia, cantón o parroquia, según sea la naturaleza de la disposición infringida o no observada.

Primero. Los dependientes a quienes la autoridad emplea para velar en que se cumplan sus disposiciones, o para aprehender a los que las infrinjan deben existir, si se quiere que esa misma autoridad llene su misión. De otra manera, será preciso emplear a todos los ciudadanos ocasionalmente en desempeñar aquel deber, y este recurso administrativo, además de incierto, es gravoso para el pueblo; porque lo es siempre la contingencia en que cada ciudadano se encuentra de tener que prestar un servicio molesto. Sé que tal es el sistema adoptado en casi todas las repúblicas de la Unión Norteamericana, "en donde, como dice Chevalier<sup>25</sup>, la autoridad hace un gendarme de cualquiera que pasa por la calle"; pero también sé que la falta de un resguardo de policía, de que puedan valerse los funcionarios públicos en ocasión oportuna, se ha notado más de una vez, y ha dado lugar a excesos que de otro modo no se hubieran cometido. Así es que yo no vacilo en asegurar que deben crearse agentes de policía, que velen en la conservación del orden.

Creo que no puede dudarse de la utilidad de tal institución; lo que ha ocasionado divergencia en las opiniones, es la cuestión de si estos agentes deben existir y presentarse al pueblo de manera que sean conocidos, o si por el contrario, deben estar disfrazados y solo darse a conocer en las ocasiones necesarias. Tiene este último arbitrio sus ventajas si lo consideramos como un medio de apoderarse fácilmente de los que contravengan a las disposiciones de la autoridad. Pero como el objeto de la policía es más bien impedir que castigar, es preferible el que los agentes que se emplean por ella sean conocidos y se distingan con insignias, que adviertan a todos que hay presentes personas que obligarán a cumplir un deber, o someterán a la acción de las leyes a los que

25. *Lettres sur l'Amerique du Nord Lettre XXVII*

se nieguen a llenarlo. Agentes de esta clase, son un freno para que no haya contiendas entre los particulares, para que las obras públicas no sean desmejoradas, y para que los malvados no se precipiten a excesos que sin duda cometieran, desde se creyesen libres de la vigilancia de la autoridad pública. Por esta misma razón, son también un apoyo para los ciudadanos honrados y virtuosos, que son advertidos con su presencia de que hay en medio de la sociedad quien tiene el encargo obligatorio de protegerlos, si llegasen a ser injuriados o de cualquier modo ofendidos.

La obligación de que el ciudadano preste mano fuerte a la autoridad, cuando se le exija, debe existir también; pero ella es precaria e insuficiente, porque no se obtiene del mismo modo el auxilio de un individuo privado, sobre quien solo pesan los deberes comunales de la sociedad, que el de los que especialmente se hallan destinados para un determinado servicio. Huyen aquellos de él, como de una carga, y ocurren estos a prestarlo con gusto, como que precisamente este es su oficio.

Así es que podemos establecer como necesaria la existencia de agentes que velen constantemente en la conservación del orden público, y sirvan para reprimir cualesquiera excesos, y que al mismo tiempo exista la obligación subsidiaria en los ciudadanos de auxiliar a la autoridad cuando para ello sean requeridos.

Segundo. En todas ocasiones dicta la conveniencia pública que los castigos que se impongan a los que cometan faltas en la sociedad sean convertibles en provecho de la misma, para que el desfalco de felicidad que hay en el individuo que sufre una pena sea compensado con la ganancia que hace la nación. Pero cuando se trata de contravenciones a los preceptos y ordenanzas de la autoridad administrativa municipal, es más necesario seguir este principio y concretarlo, no sólo al provecho moral sino al pecuniario; porque la autoridad municipal, encargada especialmente de promover los intereses materiales de las localidades, necesita recursos para llenar su misión, y justo es que contribuyan a suministrarlos aquellos que han entorpecido o anulado su acción. He aquí porqué en los Estados Unidos se ha echado mano de las multas, o penas pecuniarias, para castigar a los que cometan faltas contra las disposiciones administrativas, o que atacan u ofenden los intereses que están al cuidado de la autoridad municipal. El que hace un daño en un

camino público, en un canal, en una calle, en una plaza, en cualquier establecimiento, no solo debe estar obligado a resarcirlo (lo que es una mera satisfacción) sino que es preciso que sufra un mayor gravamen para que sirva de freno a su inclinación, y para que supla a las probabilidades de escapar a toda averiguación, en los casos en que ellas puedan realizarse.

Y no sólo tienen las multas esta utilidad, que no fuera por cierto la mayor; también facilitan ellas a la autoridad los medios de estimular a que se descubra la falta, y es esta su ventaja principal. Desde que se ofrezca una recompensa pecuniaria al que denuncie una falta y suministre los medios de probarla, se aumentan considerablemente las probabilidades de descubrirla, y se disminuyen en la misma razón las tentaciones de cometerla; pues siempre para delinquir se tiene en cuenta la esperanza de escapar del castigo. Creo por esta razón, que pueda asegurarse la acción de la autoridad administrativa con mucha certidumbre, si se establece que los que contravengan a sus disposiciones incurran en una multa proporcionada a la falta, y que el que la denuncie y suministre las pruebas para averiguarla, participe de la mitad de esta multa.

Con una disposición semejante, encuentran los norteamericanos quien supla la falta del ministerio público, en aquellas partes en donde la naturaleza de la organización municipal no permite establecerlo con todos los recursos necesarios para llenar su objeto. Así puede hallarse quien procure auxiliar la acción de la autoridad que tan precaria debe ser, si no la refuerza el interés individual; y como en proporción que se aumenten las probabilidades de que haya quien supla las faltas de vigilancia de los empleados permanentes, puede disminuirse el número de estos, se logra un ahorro en las dotaciones, por una parte, y por otra se evita el mal de distraer de ocupaciones particulares a muchos individuos para destinarlos al servicio público.

Sé bien que este arbitrio administrativo está sujeto a objeciones; pero ellas no son graves sino por la fuerza que les dan preocupaciones basadas sobre otros fundamentos, que nada tienen de común ni parecido a los que sostienen esta institución. Un premio por la delación recuerda la policía veneciana y la época más horrorosa del imperio romano, se dirá. Un premio a los delatores convertirá a los ciudadanos en espías unos de

otros; destruirá la confianza en las familias; entre los amigos; degradará los sentimientos nobles de los individuos y todo lo hará venal en la sociedad.

Racionales y justas fueran tales objeciones, si la delación secreta de un individuo cualquiera, aún cuando fuese un infame calumniante, bastase para imponer un castigo, para privar al ciudadano de una parte de su propiedad y distribuirla entre los fondos públicos y el que lo había calumniado. Pero no hay nada de eso en nuestro sistema: no hay recompensa sino para el que suministra los datos para comprobar la falta, presentándose con el carácter de acusador público, sustituyendo al que ejerce el ministerio público, o auxiliándolo. Y no comprendo porque haya de recaer sobre este individuo una nota de vituperio y deshonra, cuando es honroso el ejercicio del ministerio público, y debe serlo. ¿Cómo habrá esperanza de que se castiguen las faltas, si no hay quien las descubra, y persiga a sus autores? ¿Y qué será de la sociedad, si las faltas no se castigan? El oficio de defensor tiene en su favor todas las simpatías del corazón; porque cada individuo teme las probabilidades de incurrir en algún desliz, en alguna culpa que lo haga objeto de las persecuciones de la autoridad: siente con más fuerza la eventualidad individual de verse bajo la vara del poder, que la necesidad de remediar un mal que, afectando a una gran parte de la sociedad o a toda ella, le toca solo en una muy pequeña porción. He aquí porque se considera honroso defender aun a los más grandes criminales, aun a los que han puesto en peligro la existencia misma de la sociedad. No sucede lo mismo con el cargo de acusador: la idea del poder de la sociedad, con que se reviste el que persigue una falta, le da un carácter de superioridad que hace ver como muy desigual la lucha con el culpable: las antipatías contrarían al que aparece como más fuerte, quieren tiznar con negras sombras su carácter; y viene a suceder que el poder de la sociedad, que se le supone representar, es un poder ficticio; pues en realidad se coloca de parte del perseguido.

Es necesario no alucinarnos con vulgaridades que no tienen apoyo sólido: el que se esfuerza porque se descubra y pruebe una falta que ha tenido por objeto hacer ineficaces las providencias administrativas, o dañar las obras públicas, ejerce un oficio honroso, un oficio necesario para que haya buena administración; pues si no es justo que al individuo

que lucha como acusado con el poder de la sociedad, se le abandone, se le deje aislado, tampoco es justo que la sociedad no tenga medios de obtener buen servicio. Bentham ha demostrado que no hay otro más apropiado que el de la recompensa; y si al acusador público permanente se le da una por la función que ejerce ¿por qué habría de negárselle al que abandona sus ocupaciones privadas, y celosamente se interesa en que la causa del público, que generalmente se ve con indiferencia, no sea descuidada, encuentre favor? Yo no hallo ninguna razón para ello: entre el sueldo que percibe el que ejerce el ministerio público, y la recompensa que se da a un acusador particular, no encuentro más diferencia que el que aquél es permanente, y ésta es eventual: aquél se da a un individuo designado expresamente para ejercer tal oficio; ésta la recibe cualquiera que tiene voluntad de prestar el servicio en un caso dado.

Mas aún hay todavía ventajas, a que consulta el sistema propuesto. No se impondrán multas por las faltas administrativas, sino cuando el culpable tenga de donde satisfacerlas; es decir, cuando sea rico: el pobre purgará su culpa con su trabajo personal o con una prisión. Resulta de aquí que se excita en los individuos el interés de perseguir a los que tienen más medios de eludir el castigo, a aquellos contra quienes rara vez se estrella el ministerio público, contra quienes la sociedad lucha con desventajas. La utilidad, pues, de una disposición que a tal fin debe contribuir, no puede ser contestada, mucho más cuando la experiencia de lo que sucede en la Unión Norteamericana la confirma.

No sólamente deben establecerse las multas como apremio administrativo, para los ciudadanos que impidan o descaminen la acción de la autoridad. También debe establecerse el mismo apremio para los funcionarios administrativos que no cumplan con sus deberes, que sean omisos en llevar a efecto las providencias de su cargo. Y aún respecto de estos es todavía más necesario tal apremio; porque es más importante el que llenen su misión cumplidamente, y porque sus faltas pueden causar mayor daño que las de un simple particular.

## CAPITULO XI

Varias observaciones relativas a las obras públicas, principalmente a las vías de comunicación

*1. Inconvenientes de la falta de medios de comunicación. 2. Ventajas de su existencia. 3. Interés que debe tomar la autoridad en proporcionarlos. 4. Arbitrios para la construcción de las obras públicas; combinación del interés particular con el público; facultades a los encargados de llevarlas a efecto. 5. Resultados prácticos del sistema que se propone. 6. Conveniencia de imitar los sistemas que los han producido. 7. Conveniencia de que las obras públicas sean de competencia mixta.*

1. "Uno de los puntos,<sup>26</sup> por los cuales nuestras sociedades modernas difieren de las antiguas es sin contradicción la facilidad de viajar. En otro tiempo no era posible viajar sino al patrício. Para viajar entonces, aun como viajan los filósofos, era preciso ser rico. Los comerciantes andaban en caravanas pagando tributo a los Beduinos del desierto, a los Tártaros, a los pequeños príncipes situados en sus castillos construidos en los desfiladeros de las montañas. Entonces, en lugar de la diligencia inglesa o de la silla de posta, que quema el empedrado, había la litera o el

26. Estos extractos son tomados de las cartas de Chevalier sobre los Estados Unidos, cuya lectura me atrevo a recomendar a los que deseen adquirir conocimientos administrativos, y perfeccionar los que tengan.

palanquín de la Asia antigua, conservados todavía por la América española; o el camello, *este navío del desierto*, o los cuatro bueyes uncidos al carro tranquilo y lento; y para el común de los ciudadanos o para los guerreros del cuerpo de hierro, el caballo; entonces en lugar de los suntuosos paquebotes o buques de vapor, verdaderos palacios flotantes, había la barca estrecha y frágil perseguida por los ladrones en los ríos, por los piratas en los mares; entonces los caminos eran sendas estrechas, escarpadas, peligrosas por los malhechores, por los monstruos de los bosques y por los precipicios. Era preciso llevar consigo un numeroso acompañamiento de bagaje, de provisiones, de criados y guardias. De trecho en trecho, el viajero descansaba en casa de los huéspedes, cuya amistad le habían legado sus antecesores; porque entonces no existían esas posadas cómodas en que, por medio de su dinero, puede cada uno rodearse de los goces de la vida y obtener los cuidados solícitos de servidores atentos. Si había alguna mansión pública, era alguna sala reducida a manera de los paradores de oriente, asilos miserables y desnudos, donde no se encuentra sino agua y las cuatro paredes, o a estilo de las hosterías de España y de la América del Sur, lo que es justo medio entre un parador y un establo. Entonces la inmensa mayoría de los hombres, que era esclava de nombre y de derecho, estaba de hecho adherida a la gleba, encadenada al suelo a causa de las dificultades de la locomoción".

2. "Mejorar las comunicaciones, es pues trabajar en favor de la libertad real, positiva y práctica; es hacer participar a todos los miembros de la familia humana de la facultad de recorrer y explotar el globo que se le ha dado en patrimonio; es extender las franquicias del mayor número tanto y también como es posible hacerlo por las leyes electorales. Diré más, es crear la igualdad y la democracia. Los medios de transporte perfeccionados tienen por efecto, no solo reducir las distancias de un punto a otro, sino también de una clase a otra. En aquellos países en que el rico y el hombre poderoso no viajan sino con una pomposa escolta, entre tanto que el pobre que va de su aldea a la vecina se arrastra solitario por entre el lodo, la arena, las rocas y las malezas, la palabra igualdad es una mentira; la aristocracia salta allí a los ojos. En la India y en la China, en los países mahometanos, en la España medio árabe y en su América, poco importa que el país se llame república, imperio o monarquía

templada. El cultivador y el obrero no sienten la tentación de creerse iguales al guerrero, al brahmino, al mandarín, al pacha o noble, cuya comitiva lo salpica de lodo y lo derriba. A pesar suyo, al verla venir se detiene penetrado de un temor respetuoso, y se inclina servilmente cuando pasa. Al contrario, en la Gran Bretaña, a pesar de los privilegios magníficos y de la opulencia de los lores, el artesano y el labrador, que pueden tomar su billete para viajar por el camino de hierro, tienen el derecho de sentarse en el mismo carroaje, en el mismo banco, y al lado del baronete, del duque y del par, y sienten su dignidad de hombres, y comprenden que entre la nobleza y ellos no existe un abismo impasable".

"Por este motivo, se me hará creer con dificultad en los proyectos tiránicos de un gobierno que se consagre con empeño a establecer vías de comunicación en su territorio y a disminuir los gastos y la duración de los transportes. ¿No es verdad que a lo largo de los grandes caminos, de los canales y de los ríos, las ideas circulan al mismo tiempo que las mercancías, y que todo viajero es más o menos un misionero? Los hombres dominados por las convicciones retrógradas lo saben bien. Ellos no se cuidan de favorecer las empresas de comunicación: temen más un ingeniero de puentes y calzadas que a un editor de las obras de Voltaire".

3. Si las buenas vías de comunicación son tan útiles para los adelantos materiales e intelectuales de la sociedad, en nada debe la administración poner tanto esmero, como en facilitarlas y mejorarlas. En una nación que carece de capitales hay, por cierto, dificultad grande en que la autoridad halle medios para ello; pero no hay una imposibilidad absoluta, y los obstáculos y embarazos con que se tropieza dependen a veces más de errores de cálculo que de que ellos existan realmente. Asombra a veces un presupuesto muy cuantioso para la apertura de un camino, de un canal, para la construcción de un puente, como si la suma total hubiera de consignarse en un día, como si el gasto hubiera de hacerse de una vez. Mas no es así: no es posible improvisar las obras públicas, ni los fondos con que deben costearse; ellas siguen el curso de las operaciones humanas en que es aplicable el trabajo material, y dan tiempo para buscar los recursos de que se puede hacer uso. Los fondos se van obteniendo a proporción que se van necesitando; y a medida que la obra adelanta y que se puede ir haciendo uso de ella, la riqueza va creciendo,

viene el reembolso de los primeros gastos, y se forma el capital para los que siguen. cuando el Estado de Nueva York emprendió en 1817 la apertura del gran canal del lago Erie, se hicieron mil predicciones siniestras<sup>27</sup> de mal resultado: contradijeron la empresa hombres afamados por sus luces y servicios; Jefferson mismo dijo que era necesario esperar un siglo para atreverse a intentar una obra semejante. Madison escribió que era una locura que el Estado de Nueva York intentase con sus solos recursos una empresa que no podría llevarse a cima ni con todos los tesoros de la Unión. Sin embargo este Estado, que no contaba entonces mas que 1'300.000 habitantes, comenzó un canal de 146½ leguas de largo, y lo concluyó en 1825 con un gasto de 45'000.000 de francos; porque tuvo el buen juicio de confiar en los cálculos y en la constancia del ciudadano Witt Clinton, que se puso a la cabeza de la empresa.

4. No siempre la autoridad debe pretender llevar al cabo las obras públicas con las rentas que estén a su disposición: es mejor hacer que los particulares tomen parte en ellas, para aprovechar, no solo sus capitales, sino su pericia en la dirección de la empresa. Así es que para mí el método preferible para la construcción de cualquiera obra pública es la formación de compañías, en que tomen los particulares el mayor número de acciones y los fondos públicos el menor, a fin de que en la dirección de ellas prevalezca el interés de los particulares. Este método es el que se ha seguido en la Unión Norteamericana en el establecimiento de los bancos. En el de los Estados Unidos tenía la Unión las dos quintas partes de las acciones y los particulares el resto; y de esta manera, conservando los medios de que la autoridad pública ejerciese la vigilancia necesaria sobre el establecimiento, se dejaba que el interés de los particulares preponderase en la administración de los negocios.

Otro de los medios eficaces para llevar al cabo la construcción de obras públicas y para su conservación, es dar a los comisionados que intervengan en ellas todas las facultades que sean necesarias para llenar su misión. No debe pretender la autoridad deliberante reglamentarlo y

27. Chevalier, Letra XXII.

regentarlo todo; porque no le es posible hacerlo con acierto: necesidades ocurren en el momento de la ejecución, que no pueden ser previstas y que sólo está en capacidad de consultar los que las sienten y las palpan. Por esto es indispensable el que a los individuos a quienes se comisione para llevar al cabo cualesquiera obras públicas, o para cuidar de la conservación, mejora y perfección de las existentes, se les invista de las facultades bastantes para dar los reglamentos que hayan de observarse, ya por los que trabajen en las obras públicas, ya por los que hayan de hacer uso de ellas.

"En los Estados Unidos,-dice Chevalier<sup>28</sup>- hay comisionados para los canales, para los bancos, para las escuelas. Su poder es real y extenso. Los comisarios de los canales hacen reglamentos de administración pública que cambian a su gusto y sin aviso previo. Ellos fijan y modifican las tarifas; están rodeados de un numeroso personal, enteramente dependiente de ellos y revocable a su voluntad; disponen de sumas considerables; han pasado hasta 120'000.000 de francos por las manos de los comisarios del Estado de Pensilvania. Ellos están sometidos a menos trabas que las que rodean en Francia la administración de puentes y calzadas o el cuerpo militar de ingenieros. Si ellos hubiesen tenido las leyes financieras, y la contabilidad francesa, habrían gastado diez años más en ejecutar los trabajos confiados a sus cuidados y no los habrían construido, ni mejor, ni con menos gasto."

5. Muchos se alarman con esta especie de dictadura, pero debe considerarse que los comisarios son revocables por el cuerpo que los ha nombrado; que este cuerpo es representativo de los intereses del pueblo; y que no permitiría la continuación de las funciones del que hubiese abusado de la confianza depositada en sus manos. El ejemplo de lo que ha sucedido en aquella república desvanece además cualesquiera objeciones que pudieran hacerse. No ha habido allí abusos notables, y los trabajos públicos han adelantado más que en cualquiera otra nación. Basta comparar las noticias estadísticas de Warden<sup>29</sup> con las publicadas

28. Letre XVII.

29. A statistical, and historical account of the United States of North America, etc.  
1819.

por Chevalier en 1838, en su obra sobre la América del Norte, para conocer los incalculables adelantos que se han hecho en las obras públicas de aquél país con el sistema que para ello se ha adoptado. Los Estados Unidos tienen más vías de comunicación que la Francia y el poderosísimo imperio británico, y la progresión que siguen las mejoras materiales, a proporción que avanza el siglo, excede a los cálculos más exagerados de los amigos de la prosperidad social. Cuando hay esta lección práctica, y cuando ella nos enseña lo que puede un buen sistema seguido con cuidado y constancia ¿por qué habremos de arredrarnos de imitarlo? ¿por qué habremos de inventar otros nuevos, que no tienen más garantías de aceptar que los buenos deseos de los que los concibieron?

6. Hago estas preguntas, porque es muy común entre nosotros rechazar los proyectos de mejora, cuando para corroborarlos se citan los resultados que han producido en otros países. Eso será bueno, se dice, en Inglaterra, en los Estados Unidos; pero no en estos países: y si el proyecto de mejora no está sostenido por ejemplos, se rechaza también porque se dice que no ha de comprometerse la suerte del país por experimentar si las ideas de un individuo son exactas. No hay pues medio; sería preciso vivir estacionarios con semejantes principios. Pero todos sentimos que el hombre no ha nacido para vivir estacionario: desea adelantar cada día: se afana por ello, y es preciso que para conseguirlo se arroje a practicar sistemas desconocidos e inventados por él, o que siga por la senda que le han trazado los demás. ¿Qué es más racional? Y tratándose de las obras públicas, que están ligadas con los intereses materiales del hombre, nadie puede dudar que el ejemplo es la mejor lección. El interés es el mismo en todas partes, el trabajo produce por donde quiera los mismos resultados; he aquí, pues, que los dos agentes que contribuyen al buen éxito de las mejoras son en todas partes los mismos; y siendo iguales los métodos para emplearlos, el resultado debe ser igual. La ignorancia nos ofrecerá embarazos, es verdad; pero esto no debe arredrarnos. Empecemos, vencamos las primeras dificultades y las demás desaparecerán sin trabajo. Los primeros pasos son en todo los difíciles.

La Francia, después de muchos ensayos infructuosos, dejó de atenerse al genio creador de sus habitantes ilustrados, y mandó a estudiar a los

Estados Unidos los medios que les han proporcionado llegar en tan poco tiempo a ese alto grado de prosperidad que tanto admiramos todos hoy día. Aquella nación, sobre cuya existencia se aglomeran los siglos, aquella nación que de cincuenta años a esta parte ha tenido en movimiento al mundo, y de donde han salido las más célebres producciones del ingenio humano; la Francia, la patria de Colbert, de Voltaire, de d'Alembert, de Diderot, de Talleyrand, de Thiers no se ha desdenñado de tomar lecciones de los Estados Unidos; y las nuevas repúblicas de la América del Sur, naciones de ayer, y colonias abyectas de siglos, quieren ser creadoras y ensayar extravagantes abstracciones! En mi patria, por fortuna, va ya cesando esa manía antipatriótica; y espero que antes de mucho tiempo sigamos a nuestros únicos maestros, los norteamericanos.

Tanto se han generalizado en los Estados Unidos los conocimientos necesarios para llevar al último grado de perfección los trabajos públicos, que, según dice Chevalier, muchas de las operaciones que para ello se necesitan no son ya una ciencia, ni un arte, sino un oficio. Al principio faltaban hombres para todo; para dirigir; para trabajar materialmente. Después abundan unos y otros: la concurrencia de operarios hace rebajar cada día los gastos que ocasionan las obras públicas; y la enseñanza práctica recibida proporciona el que los trabajos sean más perfectos y que todo se haga con más solidez. Así sucederá en todas partes; pero es necesario resolverse a empezar, sean cuales fueren los obstáculos que nos contrarien.

Las vías de comunicación, no sólo son útiles por lo que contribuyen al aumento de la riqueza nacional. Lo son aún más porque propendan a la homogeneidad de las relaciones sociales, porque hermanan a los habitantes de una nación poniéndolos en contacto, porque facilitan el que se forme una opinión que pueda verdaderamente llamarse nacional; y por que establecen así vínculos fuertes entre las diferentes partes del Estado. Mientras más se descentralice la administración, más necesarios son estos vínculos, porque es necesario que la influencia de los intereses de unas partes del Estado sobre las otras supla la falta de influencia política de los gobernantes.

Por fortuna la descentralización trae consigo esta ventaja, porque con ella se consigue fomentar los intereses que han de tener esta influencia. Y felizmente esta influencia de los intereses sobre los intere-

ses, es más saludable y provechosa que la influencia política del gobierno. Cuando ella existe, los vínculos sociales se refuerzan más, porque dependen de la utilidad que cada cual reporta de estos vínculos: aunque no se sienta la acción inmediata del gobierno, se sienten los beneficios de la sociedad, y se procura conservarlos.

El gobierno puede entonces dejar en mucha parte el cuidado de las cosas públicas a cargo de los particulares, bien seguro de que serán atendidas.

7. En los últimos tiempos ha prevalecido en los Estados Unidos la opinión de que el gobierno general no debe intervenir en los trabajos públicos, y que ellos son de la competencia exclusiva de cada uno de los miembros de la confederación. En consecuencia, el gobierno de la Unión se ha abstenido de mezclarse en esto; porque el partido demócrata, demasiado preponderante, no ha podido ser contrastado. Mas tal opinión, si tiene algún fundamento<sup>30</sup> en una república federativa, carece de él en los países que tienen un gobierno central. Los Estados de una federación tienen más medios de entenderse sobre lo que les interese en común para llevarlos a efecto; más poder y más importancia que la provincia de una nación central. En esta es preciso que el gobierno decida sobre lo que interesa a todas o a muchas de ellas, y que con sus esfuerzos unidos coopere a llevarlo a efecto. Por esta razón, no he vacilado en creer que las obras públicas deben ser de una competencia mixta, y que en esta parte podemos imitar a la Francia en algo. Por la ley de 1836, ella ha dejado a las localidades varias obras públicas; pero su gobierno no se ha desprendido enteramente de intervenir en las que sean de un interés nacional. En éste, como en todos los negocios administrativos, podemos fijar un principio general: "Intervención de las localidades, sin restricciones ni trabas, en todo lo que se refiere a sus intereses generales; intervención del gobierno general en todo lo que él puede conocer mejor que las localidades y para cuyo buen éxito puede contar con más medios que ellas; unión de la acción de ambas autoridades en todos los casos en que sea necesaria para llevar al cabo

30. Véase la obra de Chevalier, Letres XXI y XXII.

cualquiera empresa de utilidad". Este es el programa que he procurado desenvolver en el curso de esta obra, y al cual deben concretarse todas las reflexiones de los que quieran adquirir conocimientos administrativos, o adelantar los que posean. La estadística de las naciones que marchan al frente de la civilización, y que da a conocer los resultados prácticos de la acción administrativa sobre los intereses y negocios públicos, es la que puede proporcionar lecciones más útiles; porque en las ciencias experimentales los ejemplos son los que fundan los principios o los corroboran.

## APENDICE AL LIBRO TERCERO

Creo que lo que he expuesto en los capítulos precedentes hace comprender fácilmente de qué manera deben organizarse las secciones en que esté dividido un Estado, para que sus intereses peculiares sean bien atendidos. Sin embargo, no quiero concluir este libro sin transcribir algunas reflexiones relativas al conjunto de la organización municipal, y especialmente a la comunal, que he encontrado en la Sección II. del capítulo II. lib. II. de la obra del conde de La Borde sobre el espíritu de asociación.

"Qué es un Común? ha dicho un administrador ilustrado<sup>31</sup>: es una asociación de ciudadanos, que encerrados en un territorio limitado proveen a los gastos que exigen las localidades; los impuestos que pagan para este destino pertenecen a la asociación y son una propiedad suya incontestable. El régimen municipal, esta extensión del gobierno de la familia, tan necesario a la sociedad como lo es la sociedad a los hombres, esta administración en común de intereses semejantes, se encuentra en todos los tiempos, en todos los pueblos; y si alguna cosa debe asombrar es que pueda no existir en alguna parte, o que se pongan en duda sus ventajas. ¿Cómo podrá asegurarse la propiedad particular, si la propiedad colectiva no está asegurada, si las sociedades consideradas como individuos fuesen menos respetadas que los individuos?"

31. El conde de Brigode, de la cámara de los Pares, discurso pronunciado el 21 de Diciembre de 1815.

"La organización de esta primera base del orden social es tan natural es sus causas y en su objeto, que ella jamás ha diferido mucho, aún en sus reglamentos; y en el momento en que se deseaba verla establecida en Francia, tal vez se creyó hasta inútil indicar lo que ella había sido en todos tiempos, para dar el modelo de sus formas y la prueba de sus ventajas".

"Desde tiempo inmemorial, las ciudades de la Grecia se gobernaban a sí mismas, eran *SUS PROPIOS LEGISLADORES*<sup>32</sup>. Roma introdujo este sistema al principio de su fundación, y lo miraba como de tal modo inherente a los derechos y necesidades de los hombres, que no pensó en destruirlo entre los pueblos que agregaba a su imperio. Ella les dejaba sus leyes, sus usos, con el objeto de sacar más partido de su alianza y sumisión; ella sabía que los pueblos nutridos en la libertad y acostumbrados a gobernarse a sí mismos, estiman toda otra forma política monstruosa y antinatural<sup>33</sup>. Estas ciudades o comunes compuestos de muchas aldeas, eran gobernados por un magistrado bajo el nombre de *arconte*, de *pretor* o de *duumviro*, a quien se agregaba un concejo con el nombre de senado o curia, encargado, de acuerdo con todos los intereses, y representando en pequeño la administración de la ciudad de Roma, que se componía de un senado y dos cónsules".

"Esta curia era el concejo municipal cerca del merino, elegido por los notables de la comunidad: estos funcionarios transmitían algunas veces su dignidad a sus hijos, que tenían entonces asiento en la Curia<sup>34</sup>; pero no tenían voto deliberativo hasta los veinticinco años; ocupaban sus puestos por el orden en que estaban inscritos en el libro respectivo; es decir, por orden de antigüedad o de servicios hechos. Las resoluciones se tomaban por mayoría; y entonces la petición, así como el modelo del decreto redactado por el secretario del concejo (*SCRIBA*<sup>35</sup>) se enviaba preparado al príncipe, a fin de que solo tuviese necesidad de firmar. Estos magistrados se dividían las ocupaciones relativas a los intereses

32. Demost. I. phil. pag. 41<sup>a</sup> edic. de Reisk

33. Montaigne. Essais liv.I.

34. Cod. Theod. de decar.

35. Seribae, scrinarii, cod. de negot. gest.

de los comunes; unos velaban en la recaudación de las rentas; otros se encargaban de las subsistencias. A los ediles que hacían parte de ellos, estaba encargado el cuidado importante de los trabajos públicos, de los caminos<sup>36</sup>, albañales, puentes, baños<sup>37</sup>, de la policía de los mercados, de los pesos y medidas<sup>38</sup>. El concejo fue autorizado a tomar por adjuntos algunos de los propietarios más distinguidos por sus luces y sus virtudes, y encargarlos de comisiones o empleos particulares relativos al bien del Común; de este número eran los *CURATORES VIARUM, REI FRUMENTARIAE*. Estos cargos eran gratuitos; y había obligación de admitir el empleo de *Decurion* en Roma, como la hay de admitir el de *Sheriff* en Inglaterra, cuyas funciones son igualmente gratuitas y tienen anexas muchas fatigas. También imponían estas plazas una responsabilidad peligrosa; pero los que las obtenían eran recompensados con algunos honores frívolos<sup>39</sup>, y con el rango de nobles entre el pueblo<sup>40</sup>; porque «no es justo honrar, dice el código, esta nobleza que sufre tantas fatigas y disgustos por el bien público, sea por su gusto, sea porque la ley la obliga a ello?»

«Estos magistrados tenían bajo sus órdenes los recaudadores de las contribuciones. Al fin del imperio, se creó un nuevo magistrado con el nombre de *DEFENSOR DEL PUEBLO*<sup>41</sup>, que estaba encargado de velar en los intereses de cada Común, de protegerlo contra las usurpaciones del fisco, así como lo están ahora los concejos de prefectura; lo que completa la analogía de la administración de aquella época con la que existe en Francia. Hemos hallado útil, dice el código, instituir estos magistrados, a fin que el pueblo inocente y tranquilo pueda, con el apoyo y consejo de los defensores, gozar pacíficamente del fruto de sus trabajos. Cicerón habla de sus municipales de Arpinum y de los intereses del

36. Papinianus, *de via pub.*

37. Séneca ep. 86.

38. Juvenal, X, 65.

39. Sufficiunt tunicae summis edilibus albae. Juv, Sat.

40. Quis non diligendam putat colendamque eam nobilitatem quae gravissimas pro salute publica molestias aut a legibus subire cogitur? Cod, de dec.

41. Cod, Th de def civ.

Común, que se ocupaba de proteger; había hecho que su hijo se recibiese de Edil con este objeto. En efecto, la felicidad y la industria de los distritos comunales dimanan de la independencia de su administración, del goce libre de sus derechos y propiedades. Las propiedades consistían entonces, como ahora, en los bienes raíces que habían adquirido por donaciones, legados o compras, y en los propios y arbitrios, o derechos municipales, *MUNERA PUBLICA*, que eran diferentes de los impuestos pagados al fisco, que estaban igualmente a cargo y bajo la responsabilidad de la curia. El concejo administraba estos bienes, tenía cuidado que ellos produjesen el valor correspondiente; recibía los que se les incorporaban; ejecutaba los legados puntualmente y sin permitirse cambiar el destino<sup>42</sup>; velaba en la percepción de las contribuciones o arbitrios, y no podía imponer nuevas sin permiso del emperador; pero algunas veces estaba autorizada a emplear en bien del Común la tercera parte de los impuestos pagados al fisco, como sucedió bajo los emperadores Honorio y Theodosio. El estado de los Comunes bajo la república fue siempre independiente: su administración estaba arreglada por la ley *JULIA*; pero bajo los primeros emperadores tuvieron que luchar contra las invasiones del fisco: fue bajo Trajano que recobraron su libertad y el entero goce de su propiedad. Este principio les permitió disponer a su agrado de sus rentas para todos los objetos de mejora".

El odio que Constantino había jurado a todo lo que se había creado durante la república, se dirigió también contra el sistema municipal<sup>43</sup>; despojó los Comunes de sus bienes, y eximió a muchos individuos de las tasas municipales. Su hijo fue más lejos; dio una parte de estos bienes al clero, que no tuvo dificultad en aceptarla. Juliano reparó estas injusticias, hizo restituir los bienes, disminuyó el abuso de las exenciones, y amplió la libertad de los Comunes<sup>44</sup>. Valentiniano, por espíritu de contradicción, cambió estas disposiciones, que Theodosio restableció

42. Habiendo querido una curia emplear en la reparación de los muros del Común una suma que se había legado para juegos, Dioclesiano la hizo restituir para su verdadero uso.

43. Gibbon. 3 y 23.

44. Sosomenes Hist 5.

por igual oposición: hizo restituir a los Comunes las tierras que Constantino, para vergüenza suya, dice, les había quitado. La existencia de los Comunes se conservó en el Bajo Imperio, con las modificaciones que tuvieron lugar en el régimen administrativo después de Justiniano. Eran los obispos y otros eclesiásticos los que presidían los concejos municipales en Italia. Los condes y los prepósitos en las Galias reemplazaban a los pretores romanos, pero con municipales siempre elegidos por la comunidad. Las rentas consistían siempre en bienes raíces y en contribuciones o derechos. Una ordenanza de Arcadio confirma los arbitrios concedidos a las ciudades; y se encontraban en todas las Galias, al lado de las aduanas imperiales, las oficinas pertenecientes a las ciudades para la percepción de sus derechos. Tal era el régimen de ciento cincuenta ciudades en las Galias, cuando Clovis hizo la conquista. El lo dejó subsistir, y los Comunes se conservaron así bajo los reyes de las dos primeras razas: después estas instituciones se perdieron en las invasiones del feudalismo, o al menos es difícil reconocer lo que de ellas quedó en ese tiempo de barbarie. Sería un estudio curioso esta indagación; y tengo la convicción de que se encontrarían documentos que mostrarían la existencia de una serie no interrumpida de estos concejos, sea bajo el nombre de justicia de los señores, sea bajo de otras denominaciones, hasta el establecimiento auténtico de sus privilegios en el siglo doce: lo que lo haría sospechar, es que los vestigios de este gobierno se encuentran en todos los países que tienen archivos de aquel tiempo, como la Italia y la España. Hasta el siglo IX y X, Nápoles tenía un cuerpo municipal, cónsules electivos y un jefe de la milicia amovible: lo mismo sucedía en Barcelona bajo la autoridad del conde o del veguer, su subdelegado.

El verdadero establecimiento de estas útiles instituciones no se efectuó sin embargo sino al fin del siglo XI, en que la mayor parte de las ciudades de Italia, desde luego, y bien pronto después en los Países Bajos, en Francia, en Alemania, en Inglaterra, recobraron la forma de administración municipal que conservaron después, y que sirvió maravillosamente a su industria. Florencia, Sienna, Venecia, Hamburgo, Barcelona eran verdaderas repúblicas, que no reconocían sino una simple supremacía en los soberanos. Estas ciudades, dice un historiador, habían recobrado las costumbres y los usos de los antiguos romanos; y

esta forma era tan ventajosa a su bienestar, que los extranjeros de todas partes vendían sus bienes para ir a establecerse a ellas. Las funciones de ediles, de cónsules, de inspectores de los trabajos estaban establecidas; la policía de los mercados, los propios y arbitrios municipales, hacían parte de sus atribuciones; los cabildos tenían correspondencia con los soberanos, que les daban el título de *HONORABLES E ILUSTRES CONCEJOS*<sup>45</sup>. Los reyes juraban mantener sus privilegios; estaban contentos de conservar este espíritu de libertad en las ciudades, a fin de oponerlo al sistema feudal; y esta existencia prudente, sabia e independiente tenía tantos encantos, que en muchos países se vio a los nobles renunciar a sus prerrogativas para aceptar funciones municipales. Muchas grandes familias en Cataluña no tienen otros títulos para probar la antigüedad de sus casas, que este paso de la nobleza al estado común. Reinaba ya tanta comodidad, tanto lujo en los Países Bajos, que Juana, duquesa de Borgoña, al entrar en Brujas tomó a todas las habitantes de la ciudad por señoras de la corte".

"Estos usos habían caído de tal suerte en desuetud en Francia, que su restablecimiento fue una verdadera creación. Luis el Gordo dio este noble ejemplo; y sus sucesores, emancipando los vasallos de sus dominios particulares, permitieron al mismo tiempo a las ciudades, que estaban bajo su jurisdicción inmediata, constituirse en municipalidades; y a las aldeas reunirse para formar Comunes. Este beneficio fue apenas conocido por los desgraciados que gemían aún bajo el yugo de los señores, que sus manos se levantaron de todas partes hacia el trono para pedir su emancipación. Se hizo al mismo tiempo en la opinión una revolución en su favor, y el impulso dado no pudo ser detenido. En vano los señores y los obispos quisieron resistir a este grito de la humanidad, a este primer signo de resurrección de la libertad; vieron romperse cadenas que no habían de volver a anudarse. La municipalidad, -dice el abate Nogent-, nombre detestable, institución odiosa que tiene por objeto convertir en un censo anual la servidumbre del censuatario, que

45. Capmany com Barcel tom 1.

no impone al que falta sino una miserable multa, y libra así al siervo de todas las obligaciones a las cuales estaba sometido<sup>46</sup>".

En efecto, los comunes desde entonces tuvieron leyes escritas, magistrados, milicias, síndicos encargados de establecer y percibir sus contribuciones, su escote municipal: ellos formaron una corporación que podía obrar como un individuo por su bienestar; y no faltó en esa época, para constituir el estado industrial y llevarlo al más alto grado de esplendor, sino una asamblea nacional, que hubiese arreglado las particulares. El Estado estaba entonces constituido en su base, y no lo estaba en su cima: estaba al contrario de lo que está hoy. Según los antiguos usos, los Comunes tuvieron un primer magistrado y un concejo colocado cerca de él: el merino reemplazó al duumviro o al pretor, y los regidores a los decuriones, encargados de las mismas funciones que ellos. Estos puestos dieron igualmente la nobleza hasta el reinado de Luis XIII; y aunque gratuitos eran muy solicitados. Esta organización se conservó hasta la época de la venalidad de los cargos, cuando la consideración vino a ser un valor fiscal, que el soberano emprendió explotar en su provecho; medida más ridícula que odiosa, y cuyas funestas consecuencias se han exagerado mucho. Este miserable monopolio probaba solamente que no había bastante industria para inventar otro, y que existían bastantes tontos para quienes este era preferible. El solo inconveniente que había era el de obligar a los Comunes a pagar el interés de cantidades que no recibían; lo que hizo que muchos rescatasen estos cargos, a fin de entrar de nuevo en el derecho de nombrar para ellos".

Las propiedades de las ciudades fueron más respetadas que sus magistraturas. Hasta mediados del siglo XVII no se tocó sus rentas. Sin embargo, en algunas ocasiones importantes, como la guerra de Westfalia, se tomó una parte con el nombre de donativos voluntarios; y después casi la mitad de sus propios y arbitrarios fue empleada en los gastos generales. Durante algún tiempo, la corona cogió aun la totalidad, permitiendo a los Comunes doblar sus imposiciones para sus usos; pero las riquezas que su excelente organización los había puesto en estado de

46. *Guilbertus de vita sua lib. 3 cap 7.*

adquirir, hacían estos socorros bien fáciles, y ellos no los rehusaban. Después de haber pagado muy cara su emancipación, suministrado en muchas ocasiones sumas considerables para los gatos del Estado, pagado por sí solos el rescate de Francisco I, ellos poseían en el momento de la revolución rentas suficientes para mantener sus fuentes, sus caminos, sus mercados; algunos aún eran muy ricos, y debían todos su bienestar a sus instituciones".

"¿Quién no habría creído que la revolución debía ser favorable a este género de propiedad, de industria popular? Esa fue en efecto la intención de la asamblea constituyente; pero, atenta al principio, se equivocó en los medios: ella creó esta administración complicada de que hemos hablado, y ocho mil administradores sucedieron en Francia a menos de doscientos subdelegados. Bien pronto esa necesidad de cambiarlo todo, de violar todas las propiedades alcanzó hasta los bienes de los Comunes: fueron declarados nacionales; los de los hospitales fueron puestos en venta, bajo el pretexto irrisorio de que los pobres eran hijos del Estado y debían ser pagados por él. Las pocas rentas que escaparon a este nuevo género de fiscalidad democrática pasaban a las manos de los representantes del pueblo en viaje, de los batallones en marcha, de las fiestas nacionales; y los hospitales, los caminos, los puentes, las fuentes y las iglesias quedaban en el estado más deplorable".

"Entonces se les acordó un medio ilusorio en el derecho de imponer cinco centavos adicionales, en un tiempo en que no había imposiciones. Aun este favor se les retiró bien pronto: pero después se les restituyó; y en fin la ley de 28 de pluvioso del año VIII restableció el orden en la administración. Se estableció un concejo municipal para manejar los intereses de los Comunes, compuesto de veinte miembros en las ciudades que tienen más de 2000 almas, y de diez en las que tienen menos: él debe reunirse todos los años para examinar los negocios que les someta el merino y acordar el presupuesto del Común. El merino puede además convocarlo para todo negocio administrativo obteniendo antes el permiso del prefecto".

Esta organización habría producido muchos bienes, si no hubiese sido muy pronto circunscrita y casi enteramente anulada por el espíritu de centralización, de absorción, que se manifestó por el gobierno imperial. Se abrumó cada año a los comunes con nuevas cargas, que con-

sumían de antemano los recursos que habrían podido encontrar por la mejora de su industria; aun se hizo más, se les impidió aprovecharse de estos recursos particulares, con el pretexto de que semejantes gastos podían quizá dañar a la percepción de las contribuciones del Estado. La administración central se establecía así como el único poseedor, como el único a quien le era permitido explotar todos los trabajos: ella detenía con las formas más complicadas, con las dificultades más pueriles las demandas que no podía rehusar o convertir en provecho del fisco".

"Habría mucho que decir sobre este extraño y desgraciado abuso que existe aún en toda su plenitud, y que escritores ilustrados han señalado"<sup>47</sup>. Me limitaré a citar un hecho que me es personal. El año de 10 fui nombrado merino (*maire*) de Mereville, aldea de más de 1500 almas.

47. M. de Villele en un discurso pronunciado el 13 de Diciembre de 1815 dice lo que sigue. "Nuestras administraciones municipales y departamentales han sido despojadas de toda influencia y de toda atribución. ¿Pero cuáles son los resultados de esta centralización de fondos y de poderes? Los negocios absorben de tal manera todo el tiempo de los ministros, que no les queda ninguno para concebir y combinar algunas mejoras: el torrente los arrastra; el cúmulo de negocios de sus oficinas es más poderoso que ellos mismos; y esta autoridad tan desgraciadamente arrebatada a nuestros concejos de ciudad, de común, de circuito, de departamento tenemos el dolor de verla ejercida por oficiales subalternos. A la verdad, señores, no es al ministro a quien se debe acusar de todos estos abusos; es el sistema que yo combatí el que trae consigo estas consecuencias tan ciertas como funestas. Nuestros más pequeños gastos no pueden hacerse sin una orden del ministro, la cual es más o menos atendida según la situación del tesoro que debe satisfacerla. Para las reparaciones más urgentes de los edificios públicos es preciso desde luego un estado y un presupuesto levantados en el lugar en que se hallan; después corregido en París; después la aprobación del ministro; después la adjudicación; después en fin la orden para obtener los fondos. Sigue frecuentemente que el edificio se haya deteriorado antes que se llenen estas formalidades y que nos sea permitido emplear nuestro dinero en conservar lo que nos pertenece. Rompiendo así los lazos que nos unen a nuestro común, a nuestra ciudad, a nuestro departamento; matando el interés que tomamos en nuestras administraciones secundarias, en nuestros edificios, en nuestros caminos, en nuestros paseos, en nuestros monumentos, se acaba de aniquilar entre nosotros el amor de la patria tan fuertemente sacudido; se destruye el espíritu público, se acaba de desunir y desmoralizar la nación. Se aísla a los franceses los unos de los otros, etc."

Uno de mis primeros cuidados fue arbitrar los medios de reedificar la iglesia, que se había arruinado durante la revolución por falta de 200 francos, que se habrían necesitado para impedir un daño en una parte del enmaderado. Los materiales de todas clases estaban aún amontonados en el mismo sitio sin que se hubiese pensado en sacar partido de ellos. Pedí la autorización para guardar la piedra y vender la madera; se necesitaron dos años para que se obtuviese este permiso y cuando llegó, las maderas estaban podridas. Solicité entonces, de acuerdo con el Común, la autorización de tasarnos todos extraordinariamente para la reedificación el edificio que debía costar 40000 francos, pero que no se podían pagar sino en 4 años. Envié el presupuesto hecho con cuidado, aprobado por el concejo municipal y los principales habitantes: este presupuesto tardó un año en llegar al ministerio del interior pasando por Etampes y Versalles: esto era viajar lentamente, o divertirse en el camino. Habiendo llegado al ministerio y sido transmitido al concejo de los edificios civiles, permaneció allí un año, y fue devuelto al Común por razones frívolas tales como pretendidos errores en el precio de los materiales y en la cantidad de los gastos de jornal: en fin, fue aprobado pero se rehusó "la autorización *illegal*", se dijo, de tasarse extraordinariamente; innovación peligrosa que podía perjudicar a la percepción de las rentas del Estado"; como si lo que es voluntario pudiese embarazar la recaudación del impuesto forzado. El gobierno ordenó que se le diese cuenta de las propiedades, de los arbitrios del Común, y en fin de los recursos que podía enajenar para disminuir este gasto. Las rentas sufragaban apenas para la conservación de los edificios, del mercado, y la reparación muy cara de un camino empedrado, etc; de manera que era imposible tomar nada de los ingresos: en fin, a fuerza de engañarse vino una idea a uno, idea penosa a que tuvimos mucho trabajo en acceder. La aldea poseía un sitio de jugar al mallo sembrado de muy hermosos álamos; este era el solo paseo, el único punto de reunión de los habitantes los días de fiesta y las tardes después de sus trabajos. ¡Qué dolor ver derribarlos!... Eran los habitantes ancianos quienes los habían plantado; los hijos no podían llegar a ver otros semejantes sino en su vejez. En fin, se decidió hacer la ofrenda de ellos, pidiendo al gobierno que al menos por consideración a tal sacrificio apresurase la decisión. Pasó sin embargo un año para que esta demanda se tomase en consideración, para que

llegase a la administración de las selvas, que envió sus agentes a visitar los árboles para que el informe que ella dio atravesase a su turno toda la jerarquía de su administración dependiente del ministerio de hacienda, y volviese al ministerio del interior que, en fin, ordenó la venta. Pero como el producto de esta venta no subía sino a cerca de la cuarta parte del total, y como la autoridad no había decidido el medio que se debía adoptar para proporcionar el resto, fue necesario poner su monto en la caja de amortización. ¿Qué sucedió entonces? Lo que no es creíble, lo que sería digno de risa, si no fuese odioso. Este dinero fue disipado en 1813, con otros depósitos semejantes hechos en esta caja; hoy mismo no es posible encontrar ni esperar que se encuentre un centavo de esta suma. Así, lo que ha podido obtener uno de los más grandes Comunes rurales de Francia, a las puertas mismas de París, después de diez y ocho años de pasos y solicitudes por un objeto que le interesaba, ha sido unir la pérdida de su paseo y del adorno de sus alrededores a la pérdida del edificio de su culto".

"No, yo no creo que se pueda jugar más imprudentemente con los derechos más sagrados de los hombres; y esto debe haber sucedido en muchos otros lugares. Sólo habría una cosa que pudiese ser más afflictiva; esta sería el que los tribunales se encarnizasen contra las obras en que se notaran semejantes abusos; que se pudiese acusar de ser mal ciudadano, enemigo del gobierno al hombre que dijese que no hay sino una apariencia, una superficie, una corteza de libertad en un país en que los negocios se tratan y manejan de esta suerte. Si así fuese, si las intenciones francas, buenas, de perfeccionar nuestras instituciones en el sistema adoptado pudiesen ser de otras manera interpretadas; si a las chicanas administrativas que impiden el que se haga el bien, se unieran las chicanas judiciales que impidiesen decirlo, era preciso no interesarse ya por nada en este país, y atrincherarse detrás del antiguo dicho: *yo no tengo que ver con eso*<sup>48</sup>, tan funesto en otro tiempo, tan peligroso todavía. ¿De qué se trata, sin embargo? únicamente de imprimir a las situaciones creadas el movimiento que supone su forma, de dar alma a meras

máquinas, de consentir en que gentes tranquilas y fieles, después de haber pagado sus cargas sociales, empleen sus economías y sus provechos en la mejora de su existencia privada, y en todas las empresas que a ello puedan contribuir; en fin de dar al concejo municipal una acción positiva".

He transscrito las observaciones que preceden, porque son de un miembro distinguido del Instituto francés y corroboran las opiniones que he emitido sobre la organización municipal. Muchas de las reflexiones que él hace respecto del espíritu de centralización que ha prevalecido en Francia, son aplicables a los Estados Suramericanos, en que todos los intereses se descuidan por querer ponerlos bajo la tutela de la autoridad nacional. No podrá decirse que el espíritu de novedad es el que ha producido mis ideas; antes bien, muy poco se encontrará de nuevo en ellas; pues solamente son el resultado de la observación de lo que se está practicando en los países mejor administrados, con bueno y feliz éxito. La organización que se funda en estas ideas contribuirá a la dicha social, porque consultará los intereses de los asociados, les dará buena dirección, y estrechará de este modo los vínculos que deben ligar a los habitantes de un pueblo. Así debe ser; porque el sistema propuesto es conforme a la naturaleza del hombre, sea cual fuere su estado de cultura, su creencia, su educación. Ignorante o ilustrado, católico, mahometano, o enteramente descreído, él es dominado por su interés, y sigue aquello que favorece este interés. No puede, pues, objetarse la diferencia de estado de unas sociedades para rechazar enteramente lo que ha producido en otras buenos resultados. En los Estados Unidos no toda la población que saca actualmente provecho de las instituciones municipales ha sido educada en ellas, no todos los ciudadanos son ilustrados. La raza inglesa, la francesa, la alemana, la española, todas cuantas existen siguen la dirección social que indican las instituciones municipales. El ruso que, acabando de entrar en la Unión, recibe su carta de naturaleza, empieza desde luego a tomar parte en la democracia municipal del Común en que se domicilia, y tiene tanto gusto en la participación que se le concede en los actos públicos que tienen influencia sobre sus intereses y los de su condado, como si nunca hubiese oído nombrar el despotismo autocrático del grande emperador. Haced buenas instituciones, es decir, instituciones que se hermanen con los intereses de los

hombres, y todos los hombres se unirán a ellas. Pero no pueden ser buenas sino las instituciones que permitan a cada cual intervenir en el manejo de sus intereses: sólo estas dan seguridad y confianza; pues sea por orgullo o por algún motivo racional, el hombre se atiene más bien a sí mismo que a los demás; o sólo cree que pueden hacer bien las cosas aquellos a quienes él quiere recomendarlas. Estos sentimientos son halagados con el régimen municipal y halagados con ventaja.

No se crea que es muy difícil hacer comprender al pueblo este régimen, y hacérselo amar. El lo quiere por una especie de instinto, por esa inclinación que tenemos todos a querer los medios que han de servirnos para conseguir la felicidad. Basta el ensayo de poco tiempo para que lo conozca; y una vez conocido, lejos de que le tenga aversión, lo ve como uno de los elementos indispensables de su prosperidad, y aun pelea obstinadamente por conservarlo.

Una constitución política, que garantice un buen régimen general, no basta para satisfacer las exigencias sociales de todos los puntos del territorio de un Estado. Siempre se echará menos algo que no puede proporcionar la constitución que arregla el régimen general, y se tratará de obtenerlo de cualquier modo. La guerra civil de España en los últimos seis años lo comprueba; y el desenlace que ha tenido, a virtud de la promesa de conservar las instituciones provinciales, no deja duda de la necesidad de que ellas existan para que se conserve la quietud pública, que no puede obtenerse mientras los pueblos no sean satisfechos en sus intereses.

Hoy que todos los pueblos de la tierra están en comunicación frecuente y activa, y que las naciones civilizadas llevan a las otras las muestras del bienestar y de los adelantos materiales que sus instituciones les proporcionan, no es ya posible ocultar al pueblo el conocimiento de los principios políticos a que debe con preferencia someterse. En vano, pues, pretenderán los gobiernos oponerse a que adopten aquellos cuya práctica ha producido la felicidad de otras naciones.

# CAPITULO I

**De las diferentes especies de medios que se pueden emplear para este objeto**

*1. Necesidad de arbitrar medios de impedir colisiones entre las autoridades administrativas. 2. Cuáles pueden ser éstos. 3. Facultad del cuerpo legislativo para anular los actos de la autoridad municipal que perjudiquen a los intereses generales. 4. Intervención de las diputaciones provinciales en anular, o no, los actos de las autoridades cantonales. 5. Intervención de los tribunales en deslindar la competencia de las autoridades administrativas.*

1. Si pudiera siempre conseguirse que cuando las leyes determinan las funciones de las diferentes autoridades no hubiese pretensiones para ensancharlas, o si fuera siempre posible detallar en las leyes cuanto se puede hacer por los funcionarios públicos, y lo que debe dejar de hacerse, no habría necesidad de arbitrar medios para evitar la pugna en que sus actos pueden encontrarse. Pero por perfectas que sean las instituciones humanas, habrá siempre vacíos que no pudieron preverse, ni por consiguiente llenarse, y habrá que confiar mucho en la discreción y prudencia de aquellos a quienes se encargue el ejercicio del poder público. Nace de aquí la necesidad de escoger los arbitrios que puedan ponerse en práctica con buen éxito para que la falta de precisión de las leyes, o el abuso de las autoridades no causen una colisión entre los intereses que ellas deben manejar.

2. Los arbitrios que en mi concepto pueden adoptarse son: 1º la intervención del cuerpo legislativo en anular los actos de la autoridad

municipal, aunque estén dentro de sus facultades, que ofendan los intereses generales, o los intereses de dos o más de las grandes secciones en que se haya dividido el territorio de una nación; 2º intervención de las cámaras o diputaciones provinciales en anular los actos de la autoridad municipal de los cantones, que ofendan los intereses de uno o más de dichos cantones o de la provincia; 3º competencia de la autoridad judicial para declarar qué actos de la administración municipal traspasan sus facultades legales invadiendo las de la administración nacional, y viceversa; y consecuente nulidad de los actos sobre que recaiga tal calificación.

3. PRIMERO. El cuerpo legislativo nacional no se halla en aptitud de conocer y atender los intereses locales, como ya en otra parte he observado; pero si tiene capacidad para conocer cuándo los actos en que la autoridad municipal consulta esos intereses pueden hallarse en pugna con lo que a la nación conviene. El cuerpo legislativo conoce las necesidades de la nación, si está formado y constituido de la manera que indican los principios; conoce los medios de atender a ellos, y sabe lo que puede ser un tropiezo para llenar su misión. Cuando se trata de una necesidad social sólo hay probabilidades de que los que la sienten, los que tienen interés en satisfacerla la conozcan bien. En ellos sólo puede calcularse el deseo de hacerlo mejor, la inteligencia ilustrada para realizarlo, la facilidad para escoger y proporcionarse los medios. Así es y así debe ser: es preciso para acertar tener interés en el acierto; este interés no prevalece sino cuando se sacan ventajas de las tareas a que el hombre se consagra. Estos principios favorecen las prerrogativas de la autoridad municipal. Pero cuando se trata de impedir, cuando no se tiene en mira el provecho que se puede sacar de una medida, ni se necesita conocer las cosas sobre que ha de obrar; cuando por el contrario se trata de conocer y evitar el perjuicio que de ella recibe un pueblo entero, entonces la autoridad que representa este pueblo es hábil para obrar y obra con todas las garantías de acierto apetecibles. Yo no puedo juzgar de las fuerzas de otro hombre, ni de su inteligencia, ni del buen uso que en su favor puedo hacer de ellas porque conozca su nombre, ya por noticias, ya porque él me lo haya dicho; no puedo por lo mismo pretender hacer uso de esas fuerzas y de esa inteligencia para hacerle yo el bien pretendiendo excluirlo del derecho de hacérselo él mismo.

Pero cuando estas fuerzas y esta inteligencia se manifiestan por actos externos, que refluyen sobre mí, yo puedo juzgar de estos actos, puedo calificarlos; porque ellos obran sobre mí, me hacen sentir, pensar, y me habilitan para juzgar. En esta relación se encuentra el cuerpo legislativo nacional respecto de la autoridad municipal: incapaz de dirigirla en sus operaciones, ni de tomar a su cargo estas operaciones, es hábil para juzgar de sus efectos, para contenerlos, para anularlos.

No hay duda ninguna en la aplicación de estos principios a los actos de la autoridad municipal que ofendan los intereses generales; ni hay peligro en confiar la facultad indicada al cuerpo legislativo. No hay falta de conocimientos para proceder, como las demostraciones anteriores lo ponen de manifiesto: el peligro sólo pudiera existir, si el cuerpo legislativo tuviese interés en abrumar, en reducir a nulidad la autoridad municipal. Pero tal interés no existe. El cuerpo legislativo se compone de la representación municipal, de ciudadanos que llevan a las cámaras sus afecciones locales, el egoísmo que los relaciona más fuertemente con el lugar que es su habitual morada que con el ente algo ideal que se llama nación. El congreso es la reunión de las pretensiones municipales personificadas y representadas colectivamente para hermanarlas: allí están los abogados de la localidad interesada en que se sostengan sus actos; y los mismos que los combatan lo harán con aquella timidez que inspira la previsión de que la localidad a que ellos pertenecen puede también hallarse alguna vez con el carácter del reo sobre cuya suerte se va a decidir. Se reunen pues todas las probabilidades, todos los elementos que pueden favorecer las prerrogativas de la autoridad municipal. No hay que temer de ese poder abrumador, de esa entidad que empieza a poner en acción la soberanía nacional, pero que se halla necesariamente impelida a combinarla con la soberanía local.

No es tan claro que pueda ejercer con la misma ventaja un arbitramiento entre las provincias, para anular los actos de unas que perjudiquen a otras; pero no es menos cierto. La utilidad de los actos del poder es lo que debe consultarse en las operaciones políticas, y es lo que debe servirnos para fijar los principios. Cuando la autoridad municipal ha obrado conforme a las facultades que le ha otorgado la ley y que sus actos perjudican sin embargo a otra provincia, ¿qué podemos hacer? ¿dejamos subsistir el daño, o concedemos el derecho de represalias para

que con un acto ofensivo se haga derogar otro acto ofensivo? No puede ser; dos o más provincias de un estado no tienen el carácter de independencia de dos naciones, a quienes no les queda más medio coercitivo que el talión de las ofensas; ni hay por qué dejar subsistir motivos de disgusto, que agriando los ánimos y dividiendo los ciudadanos pueden contribuir a disociar las partes componentes del Estado. Un árbitro es necesario, un árbitro imparcial, que de a todos motivos de esperanza y ninguno de temor. El cuerpo legislativo solamente puede presentarse con estos caracteres. La autoridad judicial es hábil para decidir, cuando se ha infringido una ley con un acto cualquiera; pero no lo es para graduar imparcialmente la conveniencia o perjuicio de este acto. Tendría que entrar para ello en consideraciones sobre la sociedad, que no están dentro de la letra de la ley; saldría de su carril constitucional; se afectaría de las pasiones contendientes de los que pretendieran anular y de los que quisiesen sostener el acto: se desnaturalizaría pues este poder saliendo del círculo de la ley, para examinar unos intereses que le son ajenos; porque no habiendo en la ley casos que le sean aplicables no puede conocerlos, ni aplicarlos a los negocios de su competencia.

Además, los que ejercen la autoridad judicial son funcionarios permanentes, ajenos de los negocios que agitan al común de los ciudadanos, contraídos a los códigos y a los procesos, y colocados en una posición social que los priva de los conocimientos que se necesitan para juzgar como árbitro sobre cosas que sólo sienten y perciben los que están en contacto con ellas, los que pertenecen a la masa de la sociedad. No sucede lo mismo con el cuerpo legislativo, como aparece en las razones con que resolvimos la primera parte de la cuestión. No puede encontrarse un arbitrio mejor calculado para decidir bien; en nadie puede suponerse mayor imparcialidad. Ante él se alegarán y pesarán las razones de los contendientes, con publicidad, con detención, con conocimientos; y el fallo será según lo exijan los intereses de la sociedad. Es un jurado irrecusable, que presenta todas las garantías y aleja todos los temores.

Sólo hallo una institución que pudiera sustituirse al arbitramento legislativo, en los casos en que los actos legales de la autoridad municipal de una provincia ofendiesen a otra. Pudiera en tal caso, siempre que hubiese esta colisión entre dos o más provincias, nombrarse por sus

cámaras o diputaciones provinciales y por la de una tercera, que designasen de común acuerdo, un número de árbitros que decidiesen si el acto debía o no subsistir. No dudo que este arbitrio pudiera también producir buenos resultados; y sin renunciar a la primitiva idea que he manifestado, lo someto a la consideración de mis lectores. Lo que se necesita, para conservar en estas contiendas los derechos de la autoridad municipal, son conocimientos e imparcialidad en los que decidan sobre ellos: cualquier partido que se adopte, que tienda a proporcionar estos medios de conservación y represión, es bueno.

4. SEGUNDO. A proporción que se estrecha el círculo social a que pertenecen los hombres que han de decidir sobre un negocio, hay más probabilidades de que este negocio pueda afectar particularmente a los mismos que tengan obligación de decidirlo; pues naturalmente se hallan más en contacto con él. También por la razón misma se disminuyen las esperanzas de encontrar jueces imparciales, para obtener un fallo que consulte la conveniencia pública, y no se resienta de las mezquindades personales de los individuos. Estas consideraciones pudieran hacerme vacilar respecto de la intervención de las diputaciones o cámaras provinciales, en que subsistan o no los actos de la autoridad municipal de un cantón, que puedan ser perjudiciales a otro. Las entidades cantonales se tocan más entre sí dentro de una misma provincia, que las entidades provinciales dentro de un Estado; y este roce, al mismo tiempo que las hermana o desavie, es una causa de parcialidad en sus habitantes, ya obre la simpatía en ellos, ya sea la antipatía quien los inspire.

Sin embargo, estas reflexiones son contrastadas por otras no menos poderosas; o mejor dicho, por otras que llevan consigo toda la fuerza de la persuasión, y deben por lo mismo fundar el principio. A primera vista ocurre que no siempre serán muchos los cantones ofensores u ofendidos por providencias de sus autoridades municipales, para que todos los diputados a la cámara provincial se considerasen como interesados inmediatamente, y por la misma razón parciales. Habrá diferencias entre dos cantones, entre tres, que tendrán en la cámara representantes de sus pretensiones encontradas; pero habrá además diputados que nada tienen que ver con aquella pugna, y que se hallan en aptitud para decidir. Y aun suponiendo que no hubiese en la diputación provincial ningún individuo que no tuviese parte en las pretensiones contrapuestas, todavía

la cámara es la corporación que ofrece más ventajas para ser encargada de la atribución que he indicado. En tal caso, no se decidirían las controversias por arbitramento; pero se decidirán por otro medio que reemplazase aquél, la transacción. Los representantes de los cantones interesados se avendrían necesariamente en una resolución, por más que particularmente fuesen ellos afectados, así como se avienen los individuos cuando sus contiendas no tienen otro medio de terminarse. Pero se dirá que hay el peligro de que una mayoría interesada, irrespetando los derechos de una sección de la provincia, decida en contra de ella, porque era mayoría y nada más que por esta razón. Algunos extravíos de esta clase se cometerán, no hay duda; porque en donde quiera que hay hombres, los hay con sus pasiones y sus intereses; y una cámara provincial no puede estar exenta de los vicios anexos a la naturaleza de los individuos que la componen. Pero estas pasiones y estos intereses no siempre inclinan al hombre a cometer injusticias; y es con estos elementos precisamente que se debe contar para que haya un útil ejercicio de la autoridad pública. Los intereses y pasiones que predominen en la diputación provincial serán aquellos que los electores han creído conveniente que se hallen allí representados; y no hay remedio, o es preciso renunciar a las instituciones democráticas, o tenemos que convenir en que la mayoría, tal como es, prevalezca. Si no tuviere razón en sus decisiones, si hubiere cometido una injusticia, la opinión se sublevará contra ella; la impugnarán dentro de poco los mismos que tuvieran parte en ella, asombrados de la obra monstruosa de sus manos; y como las funciones públicas no serán perpetuas, por que la democracia supone la alternatividad, el mal que hoy hicieron unos lo remediarán otros mañana.

Si no se confía a la diputación provincial esta autoridad, yo no se a quien podrá confiarse. Se echará mano de un jurado, se le compondrá como se quiera; pero este jurado será compuesto de individuos de la provincia, o de individuos de fuera de ella. Si lo primero, encuentro al jurado sujeto a las mismas objeciones que se han hecho a la cámara de provincia, y aún mayores y más fuertes, si este jurado no habría de ser electivo; porque en tal caso sería formado a la suerte o por alguna autoridad de las que ejercen acción permanente en la respectiva acción territorial. Si lo segundo, ni interés ni conocimiento para decidir bien

puede suponerse en unos jurados, que por casualidad van a tener noticias del hecho de que se trata, que no han palpado los bienes o los males que ha producido, ni pueden calcular la tendencia que tenga a producir. Este jurado sería un extranjero decidiendo sobre los negocios e intereses de la nación que visitase por casualidad.

No nos alucinemos: si una cámara provincial no es a propósito para decidir sobre los intereses y negocios administrativos de una parte de la provincia, no hay quien pueda ser competente para ello con ventaja. La mayoría errará muchas veces; pero la mayoría tendrá razón las más; porque hay más probabilidad de que acierte el mayor número que el menor.

Y no hay que temer que un diputado proceda con la ceguera con que obra el que va a cometer un delito. Si se interesa en favor o en contra de un cantón, y puede por lo mismo obedecer a sus simpatías o antipatías, también es preciso que vea las eventualidades que en lo futuro pueden no hallarse de acuerdo con sus inclinaciones presentes. Hoy pudiera ser parcial en contra de un cantón, que había dado alguna ordenanza que no le agradaba a él ni a los habitantes del cantón que lo mandaron a la cámara; mañana se hallaría en igual caso su localidad, y él no pudiera esperar justicia, si no había dado el ejemplo de hacerla hallándose en igual caso respecto de otro. El interés de evitar represalias obra tan fuertemente sobre la voluntad del hombre, como puede obrar cualquiera otro interés. Las ocasiones de talionar pueden presentarse a cada momento en donde las autoridades municipales tienen vida y acción; porque estarán ocupándose constantemente de sus intereses para hacerlos progresar, y ya que el bien público no sirviese de guía en la decisión de los asuntos, serviría el egoísmo local.

No es de autoridades formadas y constituidas como las diputaciones provinciales que hay que temer parcialidades odiosas al intervenir en la subsistencia de los actos de la autoridad municipal de los cantones. No hay inclinaciones, no hay deseos, no hay intereses de reducir a nulidad las localidades: por el contrario, conspira todo esto a darles importancia; pues en la cámara no se encuentra otra cosa que la representación de las pretensiones y de los intereses cantonales; disposición a ceder en favor de unos para obtener condescendencias en otra ocasión; elementos de transacción en las desavenencias y contrapesos que eviten la

discordia. Esto es lo que se encontrará en las diputaciones provinciales que se establezcan conforme a los principios enunciados en el libro anterior. Y si esto es lo que debe encontrarse, si esto da motivos de confianza y aleja todos los temores, en vano fuera ir a buscar otros remedios, si no peligrosos, inciertos por lo menos.

Respecto de los actos de la autoridad cantonal que ofendan los intereses de la provincia, la intervención de la cámara provincial en anularlos o dejarlos subsistentes es todavía más fundada. La cámara es el guardián de los intereses provinciales, es quien los promueve y fomenta: es la que conoce mejor cuando pueden hallarse ofendidos; y la que puede por lo mismo impedir las agresiones o remediar el mal que hayan empezado a hacer. No sirve para dirigir ni para regentar las operaciones de las autoridades cantonales; porque no tiene tiempo, ni conocimientos, ni interés para descender a los pormenores que interesan a una localidad. Pero la cámara si tiene los medios de impedir el mal que pueda resultar a la provincia, por las mismas razones que expuse respecto de la intervención del cuerpo legislativo para deslindar las pretensiones encontradas de las provincias.

Si en la Nueva Granada, en vez de dar a las cámaras la facultad de aprobar ciertos reglamentos u ordenanzas de los concejos cantonales, sólo se les hubiese dejado la de anular lo que ofendiese los intereses provinciales, se habría hecho lo bastante. Las cámaras pueden impedir con provecho público; pero darles la atribución de aprobar es mezclarlas en el ejercicio de la autoridad municipal cuyos actos se someten a su aprobación, es emplearlas en aquello para que no pueden servir. Conocen perfectamente lo que puede perjudicar; pero ignoran lo que puede producir el bien en las localidades.

Así, pues, debe desaparecer esa tutela ominosa en que se tiene a las autoridades municipales, tutela que arruina los intereses que está destinada a cuidar.

5. TERCERO. Cuando hay una ley conforme a la cual deba decidirse de las contiendas que ocurran en la sociedad, la autoridad judicial formada y constituida de manera que sea órgano imparcial de la misma ley, es la llamada a pronunciar el fallo. Esto, que respecto de las diferencias entre los particulares es un dogma constitucional, no es menos exacto respecto de las autoridades administrativas nacionales o

municipales que invadan sus atribuciones; porque entonces, como cuando litigan dos ciudadanos, se trata de saber y decidir a quien favorece la ley.

Sin que se de a la autoridad judicial esta intervención en los negocios administrativos, en vano se pretenderá que se conserve la independencia de acción de la administración municipal. En pugna ella con un poder demasiado fuerte y propenso a absorber en sus facultades las de los demás funcionarios públicos, no podría contenerlo en los medros que pretendiese hacer a sus expensas, si no hubiese un moderador imparcial, contra quien se estrellasen las tentativas usurpatorias de ese poder. Si el era quien ultrajaba los derechos de la autoridad municipal, y quien decidía si las providencias que causaban este ultraje eran legales, el fallo estaba pronunciado de antemano, y necesariamente en favor del más fuerte, de aquél contra quien es preciso cautelarse y defenderse. Y si hubiera de resolverse sobre un acto de la autoridad municipal que la administración nacional no quisiese que subsistiera, fácilmente se concibe que no podría esperarse una justa y racional determinación.

Siempre que hay dos interesados con pretensiones encontradas, se ha reconocido que un tercero exento de sus provincias debe ser quien decide, y sería una monstruosidad que se diese a una de las partes derecho de resolver sobre la legalidad de sus hechos, o sobre la ilegalidad de los de su contrario. Por desgracia, sin embargo, tal es el sistema adoptado en la Nueva Granada, y tal es una de las principales causas de la nulidad a que se halla reducida entre nosotros la autoridad municipal. El Poder Ejecutivo tiene la facultad de suspender sus actos, cuando sean contrarios a la constitución o a las leyes; y este mismo Poder Ejecutivo es quien declara cuando es que lo son; de manera que ninguna garantía queda a las autoridades municipales de que no se las vaya estrechando dentro de un círculo limitadísimo. El encargado del Ejecutivo, con cualquier pretexto, suspende una ordenanza municipal; hecho así una vez, y no habiéndose declarado atentatorio el procedimiento, se funda un precedente, que sirve para hacer suspensiones de ordenanzas, no sólo iguales, sino diferentes; y el resultado viene a ser la ruina de las instituciones municipales.

Y lo peor de todo es, que a tiempo que se tiene abrumada a la autoridad municipal con la constante amenaza del voto ejecutivo, no hay

remedio ninguno para impedir los resultados de este voto cuando sea arbitrario; pues el incierto y tardío recurso de que el congreso apruebe los actos suspendidos, sólo ofrece esperanzas difíciles de realizarse; porque siempre los negocios locales quedan descuidados en medio de los grandes asuntos de interés nacional; y si se procede a ocuparse de ellos, no se los examina ni medita, porque no se siente su importancia. Yo he visto en una de las cámaras legislativas decretar que se archive una centena de decretos de las provinciales, porque una comisión de tres individuos informó que no consideraba que ninguno de los suspendidos tuviese tal importancia que mereciera una decisión legislativa. En vano las provincias han dirigido reclamaciones encareciditas para que se alce el voto ejecutivo y se les deje poner en práctica lo que ellas creen útil para sí mismas y conforme a las leyes: sus clamores no se oyen; porque son ahogados por los secretarios de Estado, que urgen por las mejoras generales y piensan rarísima vez en los negocios locales. Así, esta desconfianza de la autoridad municipal, y este deseo irrealizable de concentrarlo todo, o mentorizarlo por la autoridad suprema, anula la acción de la autoridad local, y aún de la misma que pretende ejercer esta tutela innecesaria; pues no se concibe que los funcionarios públicos puedan tener movimiento agobiados por un cúmulo de ocupaciones, que ni la mayor capacidad mental puede abrazar, ni las fuerzas físicas soportar.

Encárguese a la autoridad judicial la decisión de las controversias que se susciten sobre si las ordenanzas municipales son o no conformes a las facultades de los funcionarios que las expedieren, y entonces habrá garantías para la administración municipal y para la nacional; entonces habrá un dique que contenga las mutuas invasiones. Ante jueces imparciales, que no tienen pretensiones de ensanchar su autoridad, y que pueden por lo mismo comparar sin prevenciones lo que los funcionarios del orden administrativo hayan ordenado con el texto de la ley, se decidirá la contienda con justicia. No habrá temor de que prevalezca el más fuerte; ni los negocios quedarán olvidados sin esperanza de que se tomen en consideración; pues habrá tiempo y deseos de decidir el pleito, siempre que se entable por los funcionarios de que ya llegaré a hablar.

Hay más: los tribunales, diseminados en diferentes puntos del territorio, se hallan en el caso de apreciar más exactamente las circunstancias

de que un acto administrativo se halla rodeado, para fallar con acierto si excede o no la competencia de la autoridad de que proviene. Y como no tienen obligación de ocuparse de todo cuanto hagan la administración nacional y municipal, sino sólamente de aquellos actos de la una que invaden las atribuciones de la otra, no tienen un recargo de ocupaciones que les impida darles evasión.

Todo lo que hacen la administración nacional y la municipal se lleva a efecto, hasta que los jueces hayan ordenado que se suspenda, por el recurso que a ellos hayan hecho los encargados del ministerio público, por parte de la nación, o de las secciones de ella.

Por supuesto, que deben adoptarse algunas precauciones, para evitar que esta suspensión sea indefinida; pues de otro modo sucediera que la inacción de los tribunales traería los mismos inconvenientes de que antes he hablado. Entre ellas la más esencial es la fijación de un término preciso dentro del cual deba decidirse la contienda, y el prevenir que si dentro de ese término no se ha decidido, se lleve a efecto el acto que la ocasionó. De esta manera, se evita el que los que ejercen el ministerio público descuiden hacer las instancias debidas para que se termine el negocio; porque su omisión o dilaciones de nada aprovecharían.

El grado de competencia de los tribunales y juzgados para intervenir en las controversias administrativas debe medirse por la naturaleza de los negocios. Si una provincia quiere impedir un acto de la administración general que sea ofensivo a sus derechos, el tribunal supremo del Estado debe ser el competente para conocer de este negocio; pero si fuere el Estado el que quiere oponerse a un acto de la administración provincial, el tribunal de la provincia es el que debe conocer. Así puede establecerse una gradación hasta llegar al último punto de la escala, determinando que los negocios entre los cantones y la nación se decidan por los tribunales de provincia y los que median entre las parroquias y el Estado por los tribunales de cantón. El mismo orden puede seguirse cuando las controversias sean entre diferentes autoridades municipales, poniendo siempre la justicia al alcance del más débil. Las controversias entre dos provincias pueden decidirse por el tribunal supremo, y las que se susciten entre dos cantones por el tribunal provincial. En fin, la ley orgánica de la administración pública consultará la naturaleza de la organización judicial, y determinará la competencia de los jueces y

tribunales, según el punto que ellos ocupen en la jerarquía judicial, y la relación en que se encuentren con la nación entera y las secciones territoriales.

En el libro I de esta obra contesté a una objeción que pudiera hacerse a la intervención que doy a la autoridad judicial en los negocios administrativos; pero volveré a hablar sobre ella para aclarar más las ideas, y porque es este el lugar de entrar en algunos pormenores. Al ver llevar ante los jueces los negocios administrativos, ocurre la idea de un pleito dilatado en que perecen las esperanzas de llegar al término. Así juzgan los que se preocupan con la idea de que los negocios administrativos se ventilan de la misma manera en el foro que las controversias civiles, y los que subyugan su razón a las reglas de procedimiento que existen en los Estados de la América española, fruto positivo todas ellas de los hábitos adquiridos bajo el gobierno colonial, y negativo de la pereza de indagar y estudiar lo que en los pueblos civilizados se practica. Más no hay porqué pensar que sea mi intención el que se juzguen los actos administrativos como los negocios de los particulares; porque no hay en aquellos los mismos embrollos que en estos: lo que hacen los jueces es comparar con el texto de la ley dos actos públicos escritos provenientes de dos autoridades, y decidir cuál de ellos es el conforme a la misma ley, después de oír los esclarecimientos y alegatos que quieran hacer los que lleven la voz de aquellas autoridades.

Cuando la disputa no se verse sobre pugna de atribuciones, sino sobre propiedades y otros derechos adquiridos, entonces los pleitos entablados correrán la misma suerte que los de los particulares que se refieran a semejantes asuntos; porque la naturaleza de las cosas así lo exige, y aunque varíen los litigantes es un pleito común el que se ventila. Ni tales controversias pueden decidirse de otro modo, porque ellas hacen indispensable la intervención de los jueces; y así es que aún en aquellos países en que no se tiene idea de la utilidad de esta intervención en la administración pública se reconoce su competencia para decidir esos pleitos.

Y no sólamente puede la autoridad municipal ocurrir a los jueces para impedir que se lleven a efecto las disposiciones ejecutivas que invadan sus atribuciones: también debe estar escudada contra los atentados que las leyes puedan cometer contra los derechos y propiedades

que la constitución haya garantizado; y que los jueces tengan facultad de impedirlos. Si la constitución garantiza la propiedad, y una ley previene que las que tiene una provincia, un cantón o una parroquia sean aplicadas a usos nacionales, preciso es que haya un dique que contenga esta arbitrariedad legislativa. El tribunal supremo de la nación deberá ser este dique, y hallarse facultado para amparar a la autoridad municipal contra esas invasiones de los derechos garantizados por una ley más fuerte y valedera que todas, por la ley de las leyes, por la constitución.

En los países en donde ha habido costumbre de creer que nada hay que pueda contrastar los actos legislativos, causa alarma el enunciar que un tribunal tenga facultad de declarar las leyes inconstitucionales y anular su efecto. Pero nada hay más natural y necesario. Cuando un tribunal juzga y hay diferentes leyes aplicables al caso sobre que versa la cuestión sometida a su conocimiento, tiene que averiguar cuál de las leyes es de más valor, cuál está derogada por otra; y es claro que habrá de decidirse por la que tenga más fuerza. Entre la constitución que prohíbe que a nadie se le prive de su propiedad, y una ley que diga que a alguno se le prive de esta propiedad, el partido no es dudoso: la constitución será aplicada, y la ley desatendida; porque no es ley, porque no puede derogar la constitución.

Esto se entiende en aquellos países, en que para hacer las leyes se observen trámites distintos que para hacer o variar la constitución; pues en Inglaterra, por ejemplo, como observa Tocqueville, en donde el parlamento es cuerpo legislador y constituyente, fuera un absurdo dar a los tribunales semejante facultad. Allí debe suponerse que la ley que contrarie la constitución, quiso variarla, y que el último precepto es el constitucional. Por eso no pueden los tribunales ingleses declarar las leyes inconstitucionales, y sí tienen tal facultad los tribunales de los Estados Unidos, en donde no se sigue el mismo procedimiento para variar la constitución que para dar una ley cualquiera<sup>1</sup>.

1. En este año de 1840 existe una controversia entre la ciudad de Bogotá y el Poder Ejecutivo, sobre si puede o no disponerse de una propiedad que una ley de 1839 aplicó a la amortización de la deuda interior. La ciudad pretende que la propiedad no es nacional sino local, y que la ley no ha podido privarla de ella,

## CAPITULO II

### Del ministerio público y su intervención administrativa

*1. Qué es el ministerio público. 2. Necesidad de su creación. 3. Distribución de sus empleados. 4. División en nacional y municipal. 5. Organización, carácter y funciones del ministerio público nacional. 6. Nombramiento y remoción de sus empleados. 7. Ministerio público municipal; organización y funciones. 8. Intervención del ministerio público en promover que se exija la responsabilidad a los empleados. 9. Respuesta a una objeción.*

1. La organización del ministerio público es una de las cosas más importantes para que haya una buena administración. Los funcionarios que lo ejercen contribuyen de una manera muy eficaz a conservar a cada autoridad administrativa ileso el ejercicio de las atribuciones que las leyes le otorgan; porque están vigilantes para promover que se anulen cualesquiera actos de un mandatario que invada la competencia de otro, o prestar su auxilio a los mismos mandatarios para hacer llegar a los tribunales su voz con el mismo objeto. Llámase ministerio público la función de llevar la voz en nombre de la nación, o de las secciones políticas en que se divide, ante los tribunales y demás autoridades que

estando de por medio el artículo constitucional que garantiza la propiedad. Si los jueces deciden que la propiedad corresponde a los bienes comunales habrán anulado la disposición legal; es decir, la habrán declarado inconstitucional.

deban conocer de las instancias que hayan de entablarse sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de públicos. También se aplica el nombre de ministerio público a los empleados que ejercen aquella función, y a los que tienen el oficio de promover ante los tribunales y juzgados el castigo de los delitos.

2. Desde que se convenga en que es necesario dar a la autoridad judicial intervención en decidir las controversias administrativas, es preciso también crear el ministerio público y habilitarlo para llenar su misión proporcionándole los medios para ello; pues este ministerio es el que ha de entablar ante aquella autoridad las instancias y recursos que la administración nacional tenga que hacer contra la municipal, o viceversa. A la administración nacional, en todos tiempos se le ha concedido un personero en los tribunales, el cual interviene en todos los negocios en que puede hallarse interesado el tesoro público o los derechos que el Estado pueda tener contra los ciudadanos. Esta función la ejercían los fiscales en las audiencias españolas y la ejercen ahora en nuestros tribunales. El síndico procurador general de los antiguos cabildos ejercía también en tiempo de la dominación española la personería municipal; y ahora en la Nueva Granada tienen las provincias, los cantones y las parroquias su personero para hacer cualesquiera instancias y reclamos ante las autoridades sobre los derechos garantizados a la respectiva localidad. Esto manifiesta que siempre se ha conocido la utilidad de aquellos funcionarios para que intervengan en promover y agenciar para que se decidan las controversias que se susciten sobre los negocios administrativos, y para reclamar las invasiones que unas autoridades administrativas hagan en los negocios que corresponden a otras.

3. Al crear y distribuir los funcionarios públicos, deben tenerse presentes la naturaleza de las ocupaciones que se les designan, y las circunstancias que pueden facilitar el que se consagren a ellas con mayor probabilidad de buen éxito. Esto supuesto, los empleados a quienes se encarga el ministerio público deberán distribuirse en aquellos lugares en que residan las autoridades ante las cuales debe agenciarse para conseguir la decisión de los negocios en que aquellos hayan de intervenir. No puede esto ser controvertido; y por lo mismo, sin detenerme en reflexiones que serían inútiles, me contraeré a dar a conocer el carácter y naturaleza de estos funcionarios.

4. Hemos ya convenido en que desde que se ha hecho el deslinde de los negocios que son de competencia de la administración nacional y de los que corresponden a la municipal, es necesario que haya quien sostenga las controversias que hayan de suscitarse cuando los actos administrativos de diferentes autoridades se hallan en conflicto. Por esta razón se divide el ministerio público en nacional y municipal, encargado aquel de reclamar contra cualesquiera invasiones que se hagan por la autoridad municipal en las atribuciones de la nacional, y destinado este a hacer igual reclamo contra las providencias de las autoridades nacionales que ofendan de cualquier modo las prerrogativas y derechos de la municipal.

5. En los Estados Unidos, el ministerio público nacional está organizado y sus funcionarios distribuidos de esta manera. Hay un procurador general de los Estados Unidos<sup>2</sup>, que debe ser una persona instruida en la legislación del país, y que tiene a su cargo promover y seguir ante la suprema corte de justicia todas las causas en que pueda hallarse la Unión. A él le corresponde interponer ante aquel tribunal supremo la voz del gobierno general en todos los negocios de la incumbencia de la administración general que puedan llegar a ser objeto de contienda judicial, ya para defender los derechos de la Unión, cuando ella es desemandada, ya para reclamarlos cuando crea que han sido ofendidos o violados. El interviene en todas las controversias que sean promovidas por los Estados contra la Unión, y en que esta tenga que litigar contra los Estados en la suprema corte de justicia. También la toca llevar la voz en las cuestiones de derecho internacional que se ventilen en el mismo tribunal, ya en las causas de presas, ya en cualquiera otras relativas al comercio marítimo en tiempo de guerra o de paz.

El procurador general de los Estados Unidos puede servirnos de modelo para conocer el carácter del magistrado que ocupa el primer puesto en el ministerio público; pues aunque el gobierno del Estado a donde esta institución haya de trasplantarse, sea central, ella siempre le es adaptable, si a las secciones que lo componen se les ha dejado una

existencia independiente en todo lo municipal. Si así ha sucedido, y la autoridad judicial ha de intervenir, como manifesté en el capítulo anterior, en la decisión de las controversias que se susciten entre la autoridad municipal y la nacional, es preciso que haya quien sostenga en el tribunal supremo los derechos y prerrogativas de esta; y tal es el oficio y el deber del procurador general de la nación.

Obra este empleado comúnmente en desempeño de su oficio conforme a las instrucciones que le comunique la administración general suprema del Estado, cuyas prerrogativas y derechos defiende; mas cuando, sin que precedan estas instrucciones, tiene él noticia de hechos en que se vulneren las atribuciones de las autoridades nacionales, y en que crea que deba la autoridad judicial intervenir, debe también proceder oficiosamente. Nunca es demasiado lo que se haga para impedir que unas autoridades invadan la competencia de otras, y este derecho de vigilancia independiente que se concede al procurador general de la nación tiende a este fin; pues teniéndolo es más probable el que se impidan tales invasiones.

No sólamente interviene el procurador general de la nación en los procesos que se siguen en el supremo tribunal de justicia en que esté interesada la nación. También puede ser un auxiliar utilísimo de la administración general, en la decisión de aquellos negocios complicados en que se necesitan profundos conocimientos en la legislación del país para resolver con acierto. En los Estados Unidos tiene el procurador general el deber de dar su dictamen en todos aquellos negocios en que le sea exigido por el presidente de la república, o por cualquiera de los jefes de los diferentes departamentos de la administración<sup>3</sup>. Esta útil disposición facilita el acierto en las resoluciones, y suple a la falta de conocimientos en la legislación que puede haber en los miembros de la administración general, que no siempre serán letrados. En Inglaterra también sirve para este objeto el abogado del rey, con cuyo dictamen se resuelven los negocios complicados en que es necesario tener presente la legislación común, la costumbre antigua del reino, o el derecho

3. Ley citada.

internacional. Sucede así, que se forma una especie de proceso administrativo, y que se viene a la decisión después de que el asunto se ha esclarecido perfectamente, tanto por el que representa los derechos de la nación y lleva su voz, como por cualquiera otro que sea parte en él.

El fiscal de la corte suprema debiera tener entre nosotros este carácter, además del de acusador público; y fuera un auxiliar utilísimo de la administración, y se pondría en aptitud de desempeñar mejor sus funciones en el tribunal, cuando interviniere por la parte de la república en las contiendas judiciales sobre deslinde de facultades de la administración nacional y la municipal, sobre derechos del tesoro contra los particulares, y otras cosas de esta naturaleza; porque tendría entonces más conocimiento de todos los negocios.

Y no solo debe el procurador general de la nación ser un agente pasivo, que se ponga en movimiento cuando la administración suprema se lo comunique. Puede él promover mejoras importantísimas en el sistema administrativo; porque interviniendo en los procesos a que den lugar los actos contrapuestos de la administración nacional y la municipal, tiene todos los datos para calcular si deben subsistir o variarse las leyes que determinan las funciones de las distintas autoridades, y si perjudica o aprovecha el que se hayan designado como de su competencia estos o los otros objetos. Así, pudiera establecerse que en todas ocasiones, en que lo creyera conveniente, pudiese representar al Jefe del Estado pidiendo la adopción de algunas medidas, y que en períodos determinados le pasase una exposición de las observaciones que hubiese hecho sobre los efectos de las leyes administrativas existentes. De este modo, el encargado del Ejecutivo se hallaría en aptitud de proponer al cuerpo legislativo útiles y acertadas mejoras en la parte más interesante de la legislación, que es la administrativa, y al examinarlas en el cuerpo legislativo se procedería con datos ciertos y seguros, que sirviesen de base para fundar cálculos de la misma naturaleza.

Aunque en las cámaras legislativas no faltarán quien promueva la intervención que en el capítulo anterior manifesté debieran ellas tener en anular los actos de la autoridad municipal, que fuesen contrarios a los intereses nacionales; ningún funcionario puede con mayores ventajas tener la iniciativa en este negocio que el procurador general de la nación. Este empleado es el centinela de las prerrogativas y derechos de la

autoridad nacional, y contraido únicamente a estudiar y conocer los asuntos en que pueden hallarse comprometidos, se halla en aptitud de ejercer aquella función con más acierto que otro cualquiera.

Me parece que el primer funcionario del ministerio público revestido de las atribuciones que he indicado, será un auxiliar eficacísimo para que haya en el Estado una buena administración. Mas debe por supuesto habilitársele para que pueda llenar debidamente sus funciones. En los Estados Unidos se concede al procurador general de la Unión un oficial para el despacho, con una dotación de mil pesos anuales<sup>4</sup>. Sin duda es útil el que tal medida se adopte en donde haya esta institución; porque en vano hubiera de esperarse que el trabajo encomendado a un funcionario se desempeñase, si no se le proporcionaban los medios para ello. Pero cualesquiera empleados que se concedan al encargado del ministerio público deben ser nombrados y removidos libremente por él, para que tengan mayor interés en prestar su servicio, y para que haya seguridades de que se escogerá a los que tengan aptitudes para él; pues ninguno tendrá más esmero en buscarlos que aquél que tiene que esperar buena conducta y cooperación en caso de acierto, y entorpecimientos y molestias, en caso de haberse equivocado en el nombramiento.

No es sólo esencial el proveer de brazos suficientes para el despacho de los negocios que se encarguen a los que ocupan los diferentes puestos públicos. Importa sobremanera suministrar los medios de que se conozcan aquellos negocios por el que debe intervenir en su manejo. Creo, por esta razón, que el empleado que está a la cabeza del ministerio público debe ser el encargado de examinar todos los actos de la administración municipal, y de representar, en vista de ellos, al jefe de la administración pública, o al cuerpo legislativo, sobre las medidas que sea conveniente tomar, ya por medio de la autoridad judicial, ya de otra manera de las que en el capítulo anterior dejó indicadas, para que se anulen o impidan aquellos que no deban llevarse a efecto. A este fin, los secretarios del despacho deben periódicamente tener a su disposición

4. Ley de 20 de abril de 1818, sección 6.

todos los informes y copias que los agentes de la administración nacional les habrán remitido relativos a los actos de la municipal. Lógranse además con esto dos ventajas: la de que los actos administrativos de la autoridad municipal sean examinados por una persona profundamente instruida en la legislación, y capaz por lo mismo de evaluarlos en sus relaciones con ella; y la de desembarazar con esto a los secretarios del despacho de un trabajo a cuya evasión no dan lugar las grandes atenciones que pesan sobre la administración suprema del Estado.

Indiqué ya en otra parte de este capítulo las circunstancias que debieran tenerse presentes al hacer la distribución de los funcionarios del ministerio público. No sólo hay que hacer instancias a nombre de la nación ante el tribunal supremo y ante el cuerpo legislativo: también ante los demás tribunales y autoridades diseminadas en las secciones territoriales deben defenderse los derechos nacionales; y es necesario por lo mismo que haya quien desempeñe esta función.

En los Estados Unidos hay un personero de la Unión, en cada distrito judicial, encargado de promover y seguir ante la corte de distrito todos los procesos de que deba conocer la autoridad de la Unión, y en que esta pueda hallarse interesada. Además hay también personeros de la Unión en todos los territorios de los Estados Unidos<sup>5</sup>, para intervenir en los negocios en que los mismos Estados puedan tener interés. Esta institución de un gobierno federativo puede trasplantarse a un Estado en donde el régimen municipal exista con la independencia que necesita para contribuir a la prosperidad nacional: y aun cuando tal régimen no existiese, fuera todavía indispensable el que la administración tuviese estos personeros que interviniésem en las controversias que tuviesen con la nación. No es esto disputable; y por lo mismo lo que nos importa es averiguar cómo se logrará el que en todas partes en donde los derechos de la nación puedan hallarse comprometidos haya quien los defienda.

Entre nosotros hay un fiscal en cada tribunal del distrito, que representa la parte de la nación en todos los procesos en que ella se halla interesada, y que además tiene intervención en ciertos negocios ad-

5. Leyes de 24 de septiembre de 1789, y 29 de abril de 1802.

ministrativos. Es miembro de las juntas de hacienda y de diezmos, y antiguamente servía como una especie de asesor de la autoridad administrativa. Hoy no están detalladas las funciones de estos empleados del ministerio público, y presentan a veces un carácter anómalo, que no se puede comprender. Son acusadores de los funcionarios públicos a quienes se ha de exigir la responsabilidad por el tribunal de distrito, y son jueces por impedimento de los que componen el mismo tribunal; de manera que ejercen funciones mixtas de procuradores ejecutivos, administradores y empleados judiciales. No creo yo que haya utilidad en que exista esta triple unión de atribuciones; y solo debería quedarles el carácter de auxiliares de la administración general, en la sección territorial respectiva, y el de personeros de la misma en el tribunal de distrito, y ante las autoridades provinciales; pues es impropio y aún peligroso que el carácter de juez aparezca en el mismo individuo que obra siempre como acusador, y que acostumbrado a buscar cargos que aglomerar sobre el hombre que se presenta con el carácter de reo, da siempre a sus raciocinios un giro que no le inclina mucho a la imparcialidad. Es preciso, que consideremos que aunque las funciones de un empleado del ministerio público están relacionadas con un tribunal, son muy diversas de las que propiamente se llaman judiciales, y que el hacerlo parte integrante del mismo tribunal trae consigo la idea de una confusión monstruosa y perjudicial. Los que ejerzan el ministerio público a nombre del Estado en los distritos judiciales, deben pues tener únicamente el carácter de actores o defensores en los negocios en que la nación se halle interesada, y obrar conforme a las instrucciones que la autoridad administrativa nacional les comunique, cuando crea ella conveniente promover la intervención de los jueces en algún negocio.

Así como el procurador general de la nación obra respecto de la administración suprema, pueden obrar los procuradores nacionales de distrito respecto de la gente de la misma administración en la provincia o provincias del distrito. Interviene, pues, por la parte de la nación en las controversias que la administración general tenga con la municipal, obrando como actor y de acuerdo con las instrucciones que se le hayan comunicado; y defiende las prerrogativas de la misma administración general cuando la municipal sea actora en el juicio.

La facultad de representar lo que se cree útil en todas circunstancias ante cualesquiera autoridades administrativas, bien sean nacionales, bien sean municipales, es una atribución que deben tener los procuradores nacionales de distrito. Ella los habilitará en muchas ocasiones para impedir la colisión de los actos de una administración con los de la otra haciendo conocer el carácter y tendencia que puede tener una medida propuesta; y también facilitará el auxilio que la autoridad municipal debe prestar en muchas ocasiones a la nacional; porque habrá quien estimule a los empleados de aquella a que llenen los deberes que respecto de esto se les hayan impuesto.

Casi en todas las naciones hay jueces especiales para decidir las controversias que se susciten sobre determinados negocios nacionales, por ejemplo, los que tienen relación con la hacienda. En estos juzgados especiales lleva también la voz el procurador nacional de distrito para sostener y defender los derechos de la nación, auxiliado por los empleados del ramo respectivo, con los conocimientos e instrucciones necesarias para llenar bien esta función.

En los Estados Unidos se exige muchas veces el servicio de los empleados de ministerio público fuera de aquellos lugares en que tienen residencia, y se les concede una compensación de diez centavos por milla, además de sus sueldos y emolumentos, en los viajes que tengan que hacer<sup>6</sup>. Esto tiene por objeto facilitar la acción de la justicia, proporcionando los medios de averiguación de aquellos hechos que son de la competencia de los tribunales, y en que el ministerio público deba intervenir, en las sesiones de las cortes de circuito, que se tienen en diferentes puntos en todo el año. En donde los tribunales son sedentarios, como en la Nueva Granada, el empleado que ejerce ante ellos el ministerio público nacional no puede llenar sus deberes y funciones para con otras autoridades, como la diputación provincial y el gobernador, sino allí donde el tribunal reside; ni puede establecerse que viaje en busca de los gobernadores y diputaciones provinciales del distrito, como va en los Estados Unidos detrás de las cortes de circuito, porque dejaría

6. Ley de 28 de febrero de 1799.

entre tanto de atender a los negocios que ocurrieran en el lugar donde el tribunal reside. Habrá, pues, algunas anomalías en aquellas provincias en que no haya un tribunal y el respectivo encargado del ministerio público, y los agentes de la administración nacional no obtendrán la cooperación activa que presta en varios negocios administrativos; y solo podrán servirse de él como personero en el tribunal a nombre de la nación, dándole al efecto las instrucciones en virtud de las cuales debe obrar en las contiendas e instancias judiciales. El vacío que deja la falta de un empleado del ministerio público en cada provincia, se suple por otros empleados en la Nueva Granada, como los que manejan las diferentes rentas, en los negocios que tienen relación con ellas.

6. Lo dicho creo que puede dar una idea de la organización y funciones del ministerio público nacional. Antes de hablar del ministerio público municipal debo, sin embargo, examinar una cuestión muy importante, como que de su resolución depende el que los empleados del ministerio público nacional sean lo que deben ser y llenen sus deberes con interés y celo por los negocios del Estado. Hable del nombramiento y de la permanencia de estos empleados en sus puestos.

Dos modos de nombrarlos se presentan, ambos con sus inconvenientes y ventajas, que voy a examinar, para que mis lectores se decidan por el que crean que ofrece mayor número de las últimas que de los primeros. La elección popular, es el primer medio de nombramiento; y la designación directa que la administración general haga del individuo que debe desempeñar el destino, es el segundo. La elección traería a ejercer el ministerio público ciudadanos celosos de los intereses populares, como que naturalmente habría de representar estos intereses el que hubiera merecido los votos de sus compatriotas para ocupar un puesto tan importante. Ejercería además sus funciones con independencia e imparcialidad; porque no tendría que temer, ni que esperar de las autoridades permanentes; puesto que nada les debía, ni nada podía recibir de ellas. El único juez de sus acciones sería el pueblo; y como para tenerlo grato, para captar su benevolencia y alejar su aversión, no hay otro medio que el de obrar de acuerdo con los intereses del mismo pueblo, este juez temible mantendría siempre en la esfera de sus deberes a los que hubiese escogido para ejercer el ministerio público. La temporalidad en las funciones públicas es una consecuencia de la elección

popular; porque se perderían todas las ventajas de este medio de nombramiento, si el que lo hubiese alcanzado una vez conservara el puesto para siempre. Si el destino es electivo deberá establecerse que el que lo obtenga lo conserve por un período determinado y que pueda ser reelegido. De esta manera, se logra que el ciudadano investido de las funciones del ministerio público, comparezca de tiempo en tiempo ante el tribunal de la opinión, que aprobará su conducta honrándolo con una nueva elección, o la condenará excluyéndolo del servicio público. Este es el freno más fuerte que puede contener a un individuo de obra el mal, al mismo tiempo que es un aliciente poderoso para estimularlo a hacer el bien.

Pero el medio de la elección tiene contra sí un inconveniente grave, que me parece anula, si no en el todo, por lo menos en gran parte, sus ventajas. Los encargados del ministerio público nacional son los agentes de la administración general, para defender en los tribunales sus atribuciones y derechos; y es necesario que esta administración cuente con que desempeñarán con interés y celo los negocios que les encomienda, que seguirán sus instrucciones, y serán unos personeros activos y cuidadosos de cumplir con su encargo. Más la independencia que les da la circunstancia de ser electivos, priva a la administración de todas aquellas ventajas, y será frecuentemente un motivo de embarazos y dificultades para ella, cuando trate de impedir las invasiones de la autoridad municipal, o de hacer llevar a efecto las providencias que sean contradichas por esta. Desde que tales inconvenientes existan, como en realidad habrán de existir, los empleados del ministerio público nacional no llenarán el objeto de su institución sino en muy pocos casos, y fuera ella en parte no solo nugatoria, sino perjudicial; porque cooperaría negativamente a que existiese una pugna entre dos autoridades que deben marchar acordes en su acción, para que la una haga el bien de la masa entera de la nación, la otra consulte el particular de las respectivas fracciones políticas del Estado.

En la Nueva Granada, en donde se ha adoptado un sistema de nombramiento, en que tienen parte el pueblo y la administración general, ha sucedido ya el caso de que los fiscales se denieguen a promover en los tribunales negocios que el encargado del Ejecutivo o sus agentes les habían recomendado; y no ha habido medio de obligarlos a que

adoptar para el nombramiento de los empleados del ministerio público el mismo medio que para nombrar los demás agentes que he mencionado.

7. Desde que se haya establecido en un país una administración municipal con las facultades bastantes para atender y manejar los intereses peculiares de las fracciones políticas de la nación, es de necesidad absoluta la creación de un ministerio público municipal, para que haya quien agencie ante los tribunales y ante las demás autoridades los negocios e intereses municipales. En la Nueva Granada, a pesar de ser muy imperfecta la organización municipal, la ley prescribe que la provincia, el cantón y la parroquia tengan un personero, que lleva su voz en las ocasiones en que sus intereses lo demanden. Este personero debe tener detalladas sus funciones por la autoridad que lo nombra, que debe ser la que tenga un carácter meramente municipal, como las cámaras o diputaciones provinciales, los concejos de cantón y comunales; pues no tiene otro destino que el de sostener los derechos y prerrogativas de la administración municipal. Para que haya seguridades de que llenará este objeto, y de que será una centinela vigilante y dispuesto a salir al encuentro de los que invadan las atribuciones de la autoridad municipal, o quieran disputarle sus derechos, es necesario que deba la personería que ejerce a funcionarios que por su posición y por la misión que desempeñan tengan indispensables en mira lo que afecta a las localidades. Así, parece que la disposición de la ley orgánica de la administración municipal, consulta en la Nueva Granada los principios, y tiende por lo mismo a producir resultados ventajosos.

Las funciones de los empleados del ministerio público municipal, en su línea, son enteramente semejantes a las del ministerio público nacional. Su modo de obrar es igual, y solo son diferentes los objetos sobre que se ejercitan, con fines algunas veces contrapuestos, porque pueden los unos pretender los ensanches de la autoridad nacional en mengua de la municipal, cuando los otros busquen creces para esta y disminución de lo que a aquella debiera corresponder.

Los empleados del ministerio público municipal deben intervenir y ser oídos por los jueces de las localidades respectivas, en todos aquellos negocios en que deba tomarse alguna resolución de trascendencia respecto de los intereses que las afecten, por ejemplo, en los arrenda-

mientos que se hagan de sus rentas, contratas para la apertura y composición de los caminos y canales, construcción o mejora de las obras públicas. Ellos son así unos auxiliares utilísimos de la administración local, y una garantía contra la disipación de los caudales públicos y contra las concusiones de que pudieran hacerse culpables los demás empleados que en aquellos asuntos hayan de intervenir.

Organizado de este modo el ministerio público, creo que podrá tener una útil intervención en mantener a las autoridades administrativas en el uso de las atribuciones que se les haya otorgado. Es esto lo que me tocaba averiguar en este tratado; y no debe extrañarse que no hable de todo lo demás anexo al oficio de los empleados en el ministerio público, como la intervención que deben tener en la persecución de los delitos comunes y en promover su averiguación por la autoridad judicial; esto se halla relacionado con la organización de los tribunales y el procedimiento que en ellos se debe adoptar; cosas ambas que exigen ser tratadas con mucha extensión, y que aunque estrechamente relacionadas con la buena administración pública, no pueden ser comprendidas en unos elementos redactados para dar a la juventud nociones generales, que le sirvan de base para concebir de qué manera debe ejercerse la acción de la autoridad sobre los intereses y negocios sociales. Sin embargo, no debo concluir este capítulo sin hablar de una función inherente al ministerio público, y necesaria para que él contribuya a mantener el equilibrio entre la administración nacional y la municipal: hablo de la facultad de acusar y perseguir a los empleados públicos para que se les exija la responsabilidad.

8. Es preciso, para que se conserve dicho equilibrio, no solo que se pueda invalidar los actos que hubieran de contribuir a trastornarlo, sino que los que puedan ejecutarlos respondan de la usurpación de autoridad y de los males que, usurpándola, hayan causado. Dando a los encargados del ministerio público la facultad de acusarlos, cuando la falta se haya cometido por los empleados de la administración municipal, encontrarán en los funcionarios del ministerio público nacional unos fiscales severos, que los perseguirán con inflexibilidad para obtener su castigo. Y si, por el contrario, fuesen los empleados del orden nacional los culpables, hallarán la misma fiscalización de parte del ministerio público municipal. Es claro que esto debe suceder, y sucediendo, queda contes-

tada una objeción que pudiera ocurrir respecto del medio que yo propongo para nombrar los empleados del ministerio público. Desde que se dice que los del orden nacional han de ser nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, salta a la vista esta reflexión: ¿cómo podrá lograrse entonces que el ministerio público persiga los funcionarios del ramo ejecutivo que abusen de su autoridad en perjuicio de los intereses de las secciones políticas del Estado, si los fiscales dependen de aquel por cuya orden pueden haber cometido los abusos? El ministerio público municipal hará que esto se consiga, porque él no tiene esa dependencia, y antes bien representa los intereses seccionales, que se hallan contrapuestos al poder de la autoridad nacional, que tiene una tendencia incesante a absorberlos entre los de su competencia.

Lo mismo puede decirse respecto de la persecución de los demás delitos. Si el ministerio público nacional no los persigue, porque las autoridades del ramo ejecutivo de quienes depende tienen intereses en solaparlos, el ministerio público municipal los perseguirá y conseguirá su castigo, porque sus empleados no tienen motivos para favorecer aquel interés. De esta manera, vigilados recíprocamente todos los funcionarios a quienes está encargada la administración pública, y contenidos por lo mismo dentro de la órbita que la constitución y las leyes les hayan trazado, marcharán acordes en su acción, y proporcionarán a la sociedad los beneficios que tiene derecho a esperar de sus mandatarios.

9. Sé que muchos de mis compatriotas acostumbrados al manejo de los negocios públicos e instruidos en las ciencias políticas, son adversos a todo lo que establezca una especie de pugna entre las autoridades generales de la nación y las que se hallen encargadas de lo que es peculiar de las secciones. Tal vez por esta razón no querían ellos que el ministerio público en sus dos ramos, nacional y municipal, se organizase con la independencia que he indicado; porque pudieran temer colisiones que transtornasen la acción administrativa nacional. No niego yo que esto pueda suceder, ni se me había ocultado tal cosa; pero así es necesario para que las instituciones municipales produzcan los saludables efectos que tantas veces he demostrado que preducirían; y si tal pugna no existiese, todo se rendiría delante de un poder, que mientras más medros consigue, mayores pretende, y solo se contenta y satisface cuando lo avasalla todo, cuando nada se mueve en la nación sin consultar

su voluntad. La objeción, pues, que a primera vista, y suponiendo que los encargados de la autoridad nacional quisiesen siempre hacer el bien, tendría fuerza; la pierde absolutamente, cuando se considera que también existe en esos mismos encargados de la autoridad nacional la tendencia a abusar, que no puede ser contrastada, si no hay quien vigile y tenga el deber de salir al encuentro de las usurpaciones y abusos. Vanos e inútiles serán cualesquiera esfuerzos que se hagan para mantener de otra manera dentro de su esfera a los funcionarios públicos. Se detallarán sus atribuciones, se les marcará cuidadosamente el camino por donde deben marchar, se establecerán penas severas contra los que cometan usurpaciones o abusos; nada de esto producirá el resultado que se tiene en mira, mientras falte quien tenga interés en promover que se exija la responsabilidad; porque si es cierto que la esperanza de los aplausos puede proporcionar en muchas ocasiones el buen servicio, el temor del vituperio y de los castigos es el que contiene de hacer el mal.

Deslindados bien los objetos de competencia nacional y de competencia municipal, ningún obstáculo habrá para que las autoridades que hayan de manejarlos cuiden de ellos y contribuyan a la prosperidad pública: el camino está franco y sin embarazos, y pueden andar por él sin tropiezos; esto es cuanto se debe apetecer. Pero si una autoridad mete la mano en los negocios cuyo manejo se ha creido útil encargar a otra, entonces justo y conveniente será que esto no le sea permitido, y que haya medios de impedírselo. Habrá una pugna, pero pugna utilísima; porque tiene por objeto el que triunfe el que tiene de su parte la ley, y que no prevalezcan las usurpaciones. Podrá esto no ser cómodo para los gobernantes de la administración suprema, que quisieran gustosos tener facultades para allanar cualesquiera obstáculos que se presentasen al ejercicio de su poder; pero si no es cómodo para ellos, es ventajoso para el pueblo, que es lo que debemos buscar.