

ELEMENTOS

672

DE

CIENCIA ADMINISTRATIVA *Después*

la página 35 están los "Notas de Agustín Salazar"

POR

FLORENTINO GONZALEZ,

CIUDADANO DE LA NUEVA GRANADA.

COMPRENDE EL BOSQUEJO DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA PARA UN ESTADO REPUBLICANO.

—————
TOMO I.
—————

Reimpreso en Quito

Con licencia de la gobernacion.

EN LA IMPRENTA DE LA ENSEÑANZA.

1847.

PROLOGO DE LOS EDITORES.



Convencidos de la escasez de la obra de "Ciencia Administrativa de Florentino Gonzales," y de la necesidad que los estudiantes de derecho publico tienen de ella, por haberseles dado por texto para el examen de esta ciencia, hemos creido que reimprimiendola haríamos un obsequio á la juventud equatoriana; por lo que arriesgamos la empreza, á pesar de ser sus gastos superiores á lo que podia proporcionarnos nuestra escasa fortuna; pero el deseo de ser útiles, de alguna manera, á nuestros compatriotas nos ha hecho vencer todos los obstaculos hasta darla al público concluida.

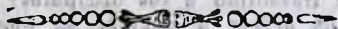
Nos ha parecido sumamente necesario, añadir al articulo en que el autor habla de religion, las notas que dió á sus discipulos el ilustrado catedratico de jurisprudencia pública en esta Universidad, y de canonica en el Seminario conciliar, Sr. Dr. Agustin Salazar, quien ha corregido en ellas los desvios en que el autor incurrió, escluyendo la religion de la intervencion del gobierno.

Apesar de una esmerada diligencia para evitar los yerros de imprenta, no nos ha sido posible precaver este defecto por la continua va-

riacion de los impresores, ocasionada por los trastornos políticos, entrando muchas veces algunos sumamente modernos que nos han causado grandes molestias: por esta razon se encontrarán muchos yerros de imprenta, de los que, solo se han puesto en la fé de erratas los mas notables, omitiendo aquellos que solo consisten en un cambio de letras que no es sustancial

Confiamos, pues, que el respetable público, omitiendo todos los defectos, recibirá con benevolencia este pequeño obsequio; pues el es una manifestacion del amor que profesamos á nuestra patria, al mismo tiempo que es tambien un tributo debido al ilustre autor, que por el merito de su obra, es merecedor de nuestro aprecio.

PROLOGO DEL AUTOR.



Hace algunos años que recibí el encargo de dar lecciones de ciencia administrativa á los cursantes de jurisprudencia en el colegio de San Bartolomé de Bogotá. Yo había estudiado bajo el sistema de enseñanza española, que se conservó despues de establecida la Republica: entonces no se enseñaba aquella ciencia; y mis maestros por consiguiente tampoco la sabían. Me ví precisado á enseñar lo que no había apreudido, y necesitaba hacer un estudio mas 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 administracion pública; pero todas las nociones que adquirí no llenaban mi objeto: yo no podía enseñar á mis discipulos el mejor modo de manejar los intereses y negocios sociales, para que cuando ellos fuesen lejisladores pudiesen hacer uso de los principios que hubiesen adquirido para mejorar las leyes administrativas. Hallaba en Bonnin una centralizacion, en que naturalmente quedaban olvidados los intereses de las localidades, y por desgracia encontraba tambien nuestras leyes calcadas sobre aquellas doctrinas perniciosas.

Yo deseaba, sin embargo, enseñar algo que fuese útil á mi patria; que pudiese contribuir á mejorar su suerte; y me llenaba de confusion 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 conviccion de que lo que había estudiado y enseñado no tendía á conseguir el objeto que se propone la lejislacion administrativa, llegó ahora tres años á este pais la obra preciosa de Mr. de Tocqueville: la leí, la medité; y ella fué para mí una antorcha que me condujo á un campo de investigaciones que me era desconocido. Poco tiempo despues vino á mis manos el Dijesto de Gordon y una noticia del sistema administrativo que se sigue en el imperio britanico. Entonces, al cabo de dos años de incertidumbres y de errores, que no solo me afectaron á mí, sino tambien á mis discipulos, vinieron á fijarse mis idéas, llegué á percibir la senda por donde debia encaminar mi razon. Mi alma se alivió de un enorme peso, aunque al mismo tiempo me aslijía con la idea de que lo que había enseñado, conduciendo á errores perjudiciales, dañaba á la reputacion de mis discipulos, á la mia propia, y lo que es peor todavía, podia contribuir á que se sostuviesen las malas leyes administrativas que existen. Este pensamiento me ha molestado mucho tiempo, y aun al escribir esto no estoy esento de disgusto.

II

Pero; ¿que preceptor podrá lisonjearse de recordar siempre con placer lo que ha transmitido á sus discipulos?

Cuando dejé de hojear á Bonnin, de querer á todo trance formarme buena idea de nuestras leyes, y me puse á pensar sobre lo que se hacia en la Gran Bretaña y los Estados Unidos para manejar los intereses y negocios sociales, concí que el mal estaba en el espíritu de centralizacion que existe en nuestras leyes. Ví que en los países que mas han progresado, el gobierno nacional no interviene sino en los grandes negocios, que afectando igualmente á todos los puntos del territorio, á todos los habitantes, pueden ser manejados por disposiciones jenerales. Ví que los demas intereses y negocios se dejaban al cuidado de las localidades y habitantes aquiennes peculiarmente afectaban, y que las diferencias que se suscitaban entro las localidades y la nacion, ó vice versa, 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 (a), 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 réjimen municipal; pero que pueden servir de base para la mejora que debe introducirse. La cámara de Representantes tambien les prestó favor; pues ha comisionado á un distinguido é ilustrado ciudadano, para redactar un nuevo código administrativo basado sobre el principio de la descentralizacion.

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

Contando con la induljencia de mis lectores, venci tambien el temor inseparable de esta clase de empresas. Defectos grandes habré que notar; pero á su lado se hallarán algunas útiles verdades, cuyo conocimiento debe proporcionarse á los ciudadanos. ¿Quien podrá lisonjearse de acertar en todas 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 algun dia felices, este libro es de una grande utilidad, aunque no dé

(a) *La Bandera Nacional.*

mas que bases para discurrir. El despierta ciertas ideas, que desarrollandose 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 á fijar los principios. Esto me ha animado; y al resolverme á publicar estos elementos, me he dicho á mi mismo. Si los principios que ellos contienen son buenos, contribuirán á hacer la dicha de mi patria; si son malos, daré ocasion á que los que los calificquen de tales los impugnen por la imprenta y fijen los que debemos seguir. De todos modos, yo hago un bien, y no considera é perdido el corto tiempo que he empleado en redactar estas lecciones.

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

Creo que la clasificacion que he hecho de las materias de que voy á tratar, presenta una idea ordenada de un sistema de administracion para una Republica central en su gobierno y federal en su administracion. Este tratado comprende cuatro divisiones: el libro primero contiene nóciones jenerales de la administracion municipal: el segundo trata del modo de manejar los intereses y negocios jenerales de la Nacion: el tercero de la administracion municipal: y el cuarto de los medios de evitar la colision entre la administracion nacional y la administracion municipal.

La reforma que habria que hacer en las instituciones de las repúblicas hispano-americanas no seria un transito violento á una existencia nueva, que no tenga algunos puntos de semejanza con la presente. Las bases estan echadas, solo resta continuar el edificio. Convirtamos en realidades las sombras del réjimen y administracion municipal, que ahora existen, y todo está hecho. Esto no exige aetas, ni pronunciamientos, ni bayonetas, ni dictaduras: el cuerpo legislativo puede hacerlo en calma y quietud. Haciendolo, 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 á la discusion pública mis pensamientos.

INTRODUCCION.

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

Los intereses i negocios que tienen tal carácter son aquellos que afectan al individuo considerado en el predicamento de miembro de la sociedad política, i relacionados con los demas individuos que forman esta sociedad. Llamamos intereses i negocios individuales i privados aquellos de que puede cuidar el individuo solo guiado por su propia utilidad i por los principios de la moral deducidos de esta misma utilidad. Los actos de su pensamiento, i la publicacion de ellos; el ejercicio de su industria, ó modo de aplicar sus facultades á proporcionarse medios de gozar; la direccion de sus especulaciones agricolas ó mercantiles, i la ejecucion de ellas; sus ideas relijiosas i su culto, con todo lo que pertenece al dominio de la conciencia, son cosas privadas, (*) en que el interes guia sin intervencion de la autoridad: antes si ella se mezclase en manejarlas, mas perjudicaria que haria bien. Pero el arreglo de las poblaciones en que viven reunidos los individuos; el poner á su alcance los medios de conservarse en aquella reunion, como son facilitar el uso de las producciones espontaneas de la naturaleza ó la adquisicion de las de la industria en dias fijos; las medidas de seguridad para toda la poblacion, como la iluminacion i la vijilancia de la policia; la enseñanza comun de todos los niños de una poblacion; 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 conservacion y distribucion de ello; la fuerza que se forme para la defensa, i otras cosas semejantes, son negocios é intereses sociales que tienen el carácter de públicos; porque afectan á la comunidad, i cada individuo particular no podria manejarlos. La

(*) La relijion no es una cosa privada, sino pública, como se demostrará adelante.

LIBRO PRIMERO.

NOCIONES JENERALES.

CAPITULO I.

IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA I DE LAS COSAS QUE TIENE POR OBJETO.

1. *Definicion de la administracion pública.* 2. *Diversidad de intereses á que tiene que atender.* 3. *Autoridades distintas que deben intervenir en su manejo.* 4. *Division de la administracion en general ó nacional, i parcial ó municipal.* 5. *Jefe de la administracion pública: disposiciones que lleva á efecto: inspeccion en todos los negocios de la administracion.* 6. *Disposiciones para administrar los negocios seccionales ó municipales i agentes que las ejecutan.* 7. *Reflexiones i ejemplos relativos a la administracion municipal.* 8. *Participacion de la autoridad judicial en la administracion pública.* 9. *Principio del razonamiento en ciencia administrativa: la utilidad general.*

1. La administracion pública es la accion de las autoridades sobre los intereses i negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme á las reglas que se hayan establecido en una nacion para manejarlos. (a)

2. Para que los individuos de una sociedad política puedan hallar en ella el bienestar i la felicidad, es necesario que todos sus intereses i negocios que tienen relacion con el estado social sean bien atendidos, ya tengan ellos conexion con la masa entera de la sociedad, ya se refieran á porciones mas ó menos considerables de ella. Negocios hai que pueden ser manejados por el im-

(a) No solamente se entiende por administracion la accion de que acabo de hablar, sino que, figuradamente, se da tambien este nombre al conjunto de funcionarios que ejercen esta accion. Las palabras *una buena administracion*, por ejemplo, espresan igualmente, ó que la accion ejercida sobre los intereses i negocios sociales es buena, por los resultados ventajosos que produce; ó que los funcionarios que ejercen aquella accion son buenos. Por las ideas con que este unida la palabra administracion se comprende siempre facilmente que es lo que denota, si la accion que se ejerce, ó los funcionarios de que ella proviene.

pulso uniforme de una sola autoridad en toda la nacion, porque á todos nos afectan de la misma manera i para todos tienen igual importancia: la seguridad exterior; el comercio exterior; todo lo relativo á 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, i conforme á las reglas que diere administre el jefe de la nacion; es decir, gobierne el legislador i administre el ejecutor.

Pero hay otros intereses i negocios, que afectan á una porcion grande de la sociedad, ó solamente á una localidad, i que no pueden ser atendidos por disposiciones jenerales. Pretender amoldarlos todos á una misma regla, i querer que la autoridad ejecutora ó administradora pueda sacar de la accion uniforme que sobre ellos ejerza resultados iguales i bentajosos, será una bella idea, cuya realizacion podemos apetecer; pero no es una cosa positivamente asequible, ni que pueda combinarse con la infinita diversificacion á que por las circunstancias locales estan sujetos los intereses á que se debe atender.

3. La accion de la autoridad sobre los intereses ó negocios públicos, ó el manejo de ellos, debe arreglarse, pues, por esta variedad; i las leyes administrativas deben tenerla presente al dar á los funcionarios sus respectivas atribuciones. Cuando los intereses pueden recibir una accion uniforme i jeneral, puede el legislador dar una disposicion directa, que se lleve á efecto de una misma manera en todos los puntos del territorio, como sucede con la recaudacion i manejo de las contribuciones nacionales, con la fuerza armada permanente, con la marina de guerra i mercante, i otros negocios que afectan de un mismo modo á toda la sociedad. Pero cuando los intereses, por ser varios, no pueden recibir esta accion uniforme, exigen particulares modificaciones en el ejercicio del poder público, para que puedan ser manejados con acierto y prudencia: i aun requieren tambien que autoridades distintas sean las que tienen intervencion en ellos. Siguese de aqui, que no pueden establecerse reglas seguras para administrarlos, por la autoridad jeneral, ni por consiguiente puede suponerse que sea factible el poner en accion dichas reglas. El manejo, pues, de estos intereses, i las reglas conforme á las cuales haya de verificarse no pueden ser iguales, ni pueden tampoco recomendarse á unas mismas autoridades. Deberán dejarse al cuidado de aquellos que los entienden mejor, i que mas pueden de-

sear su progreso i mejora, por la inmediata utilidad que hayan de experimentar.

4. La administracion pública puede i debe, por tanto, dividirse en general ó nacional, i parcial ó municipal. La primera es la accion de la autoridad pública sobre los intereses i negocios sociales comunes á la masa entera de una nacion ó de la mayoría de ella; la segunda es la accion de la autoridad pública de una seccion de la sociedad sobre los intereses y negocios que son peculiares á esta misma seccion.

5. La accion sobre los intereses i negocios jenerales la comunica primitivamente la autoridad lejislativa, 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 á su fin. El encargado de la autoridad ejecutiva pone en práctica estos preceptos en todo el Estado, por medio de diversos agentes, i es por lo mismo el supremo administrador nacional. I como, á pesar de que no deba él tener intervencion 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 hai en ellos, para obrar de conformidad con sus exigencias, no turben la armonia que debe existir entre las diferentes partes del Estado, ni se ensanche el círculo de accion de la administracion 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 i no se lleve á efecto, ó sea bien con el de estimular á que se disponga y ejecute alguna cosa útil que se haya omitido hacer. Esta suprema inspeccion, habilitandolo para ejercer su accion en beneficio público, le da tambien en los negocios municipales la única intervencion útil que puede atribuirsele: i teniendo de esta manera subordinados todos los asuntos administrativos, es en realidad el jefe de la administracion pública en todos sus ramos. Las noticias que se proporciona con la inspeccion que ejerce en los negocios municipales ó seccionales, le dan los medios de combinar los intereses diversos i 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 nacion, las reglas para el manejo de sus intereses i negocios peculiares deben

darse por corporaciones nombradas popularmente en las mismas secciones, i llevarse á efecto por funcionarios en cuyo nombramiento intervenga tambien el pueblo, i que pueden al mismo tiempo ser agentes de la administracion nacional. El poder público, guiado de esta manera en su accion por los conocimientos locales, se ejerce con acierto sobre los intereses que se le encomiendan, i tambien con aquella eficacia i activa diligencia que inspira los procedimientos de los que honrados con la confianza de sus compatriotas, i sabidores de que hacen un bien de que ellos mismos van á disfrutar en el lugar de su domicilio, tienen presente cuanto puede servir de estímulo para emplear sus fatigas en beneficio público.

7. La intervencion del pueblo en la designacion de los ciudadanos que han de manejar los intereses i negocios municipales produce en los Estados Unidos los mas ventajosos resultados. Allí se ve la república desde el común ó parroquia hasta el conjunto de Estados que forman la Union. Las grandes porciones de la sociedad política i los mas pequeños comunes tienen su gobierno y su administracion 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 hai allí menos union entre las diferentes partes del Estado, ni diverjencias perjudiciales vienen á turbar la armonia que debe reinar entre todos los que desempeñan algun mandato público.

La administracion 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 á un tiempo i con uniformidad acompasada se esté haciendo una misma cosa en toda la nacion. Intereses diversos, que aparecen tambien en tiempos diferentes, no pueden ser manejados de este modo; porque cuando fueran los unos favorecidos, muchos tal vez serian sacrificados, ó por lo menos pasados por alto; resultando malogrado el objeto que debe tener el ejercicio de la autoridad pública, ó lo que es lo mismo, frustrados los designios que debe tener una buena administracion. No todo en la sociedad puede andar al mismo paso; ni por un solo camino i con un mismo guia marchan todas las partes de la nacion: hai que poner en accion elementos heterojeneos para conseguir un resultado. Las desigualdades de la superficie del globo, la diferencia de los climas, la varia circulacion de las aguas por los diversos territorios de una nacion, la

posicion más lejana ó mas proxima des las costas del mar, la mayor ó menor riqueza de los habitantes, i varias otras circunstancias, cuya enumeracion fuera largo i fastidioso hacer, diversifican de tal manera los intereses, que no hai asomos siquiera de posibilidad de que un cuerpo legislativo hubiera de conocerlos i atenderlos, ni de que el ejecutor pudiese administrarlos. El gobierno y la administracion municipal son necesarios, i sin ellos envano suspira un pueblo por su adelanto intelectual i material, i en vano se querrán formar esos habitos democraticos, que dando á los habitantes una grande participacion en la cosa pública los hacen interesarse por ella, i enjendran aquellos sentimientos de patriotismo que, aunque se forman en el recinto de las localidades, abrazan por necesidad á la nacion 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 á los habitos, que enjendró la pereza, i preocupaciones nacidas de no haberse tomado el trabajo de examinar la naturaleza de las cosas. He aquí este federalismo, que dejando espedita la accion de las autoridades jenerales en lo que entienden i pueden hacer bien, no priva á las localidades de que se ocupen de lo que solo ellas pueden manejar con acierto.

Desde una epoca mui lejana conocieron los pueblos la necesidad de adoptar este sistema; i los gobiernos, aun los mas despoticos, se vieron obligado á hacerles concesiones, desprendiendose en favor de los funcionarios elejidos en los municipios de una parte de su autoridad, que concentrada en sus manos era solo útil para oprimir, pero no para desarrollar los jérmenes de la prosperidad social. Felizmente la esperiencia de los siglos, lejos de desacreditar la institucion, confirma con brillantes ejemplos la verdad de las doctrinas que voi enunciando, i acalla el empirismo político, que condena las instituciones sin averiguar los principios que las sostienen. No llevaré la imaginacion de mis lectores allá á las ciudades de la antigua Grecia, ni á los municipios de la república i del imperio romanos, aunque los recuerdos históricos de aquellas poderosas i célebres naciones me servirian 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 habia repartido entre muchos, para adquirir i conservar los bienes sociales. Mas cerca de nuestra época, i en nacio-

nes que han llegado á un punto de esplendor i grandeza, de que no puede darnos idea la historia antigua, existen hoy las pruebas prácticas de la exactitud i 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 i una administracion municipal á algunas ciudades, que tenían en consecuencia la facultad de nombrar un consejo, i un magistrado local que llevase á 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 anarquia feudal, i fueron las que con el tiempo transmitieron á las demas las ideas democráticas que, primero en Inglaterra, i despues en otros Estados han propendido al establecimiento de un gobierno protector de la libertad i cuidadoso de conservar las garantías sociales. En 1207 se hicieron por JUAN SIN TIERRA (a) las primeras concesiones municipales á la Ciudad de Londres. Segun ellas puede desde entonces elegir i remover su magistrado local i sus consejeros comunales, i ver por medio de ellos por sus propios intereses. Posteriormente obtuvieron iguales franquicias otras ciudades, no solo del imperio británico, sino tambien de la Francia; i aquellas que las gozaron por mas largo tiempo son las que hoy nos presentan monumentos, que acreditan cuanto vale dejar el cuidado de sus intereses á los que los conocen bien, i que, sacando provecho de las mejoras en que intervengan, se han de esmerar por conseguir las por propia utilidad.

El gobierno i la administracion municipal han contribuido siempre á la prosperidad de los Estados, sin servir de embarazo á la direccion de la sociedad en masa. Aun en la desgraciada España, víctima por tanto tiempo de la dominacion lóbrega de los inquisidores i de la absurda tiranía de sus reyes, los pueblos vascongados presentan ejemplos de lo que pueden hacer el gobierno i la administracion municipal. En medio del abandono i de la indolencia jeneral, el vizcaino ha conservado siempre su actividad i su espíritu de empresa, i aquella dignidad, que lo caracteriza entre sus compatriotas. Allí hay caminos, establecimientos de utilidad, comercio, riqueza (b), mientras las hermosas campiñas de otras provincias presentan eriales i solitarias la imájen del

(a) Hume cap. X.

(b) Cartas de un Americano sobre el gobierno federal.

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

¿I qué tropiezos ha encontrado el gobierno nacional para obrar en beneficio público en donde ha existido este gobierno i esta administracion municipal? Ninguno. El despotismo i la tiranía sí lo han encontrado para progresar; i por esto han sido tan adversos á un réjimen, que les impedia el ejercicio de una accion violenta i absoluta sobre todos los intereses sociales.

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

8. Bonnin, en su tratado sobre la administracion, no habla de la autoridad judicial, porque dice que propiamente no puede asegurarse que administra. Su oficio es decidir, cuando hai una contienda sobre derechos i en virtud de su decicion es que la autoridad administrativa pasa á ejercer su oficio. Sin embargo, es mui esencial averiguar como podrá lograrse la decision mas imparcial i conforme á los derechos que se ventilen, para que despues sea arreglada la accion administrativa. Bonnin proscribe en los negocios administrativos la intervencion de la autoridad judicial, quiere que las dificultades que ocurran al inferior se resuelvan gubernativa ó administrativamente por el superior; que él decida soberanamente sobre los derechos que alegue tener una localidad en contraposicion con la sociedad, ó viceversa. Esto depende de la naturaleza de su sistema réjidamente central. Para él ningun funcionario administrativo obra con autoridad propia: todos son agentes pasivos de una cabeza que les comunica el

movimiento i les imprime una accion uniforme. Pero este sistema, aunque practicable, tiende á sacrificar intereses preciosos, que no se deben desatender; es un sistema que puede ser necesario al cetro robusto de un emperador, que quiera disponer de todo para sus conquistas; mas no á un gobierno que se establece para ver por la felicidad de los asociados.

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

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

Si las leyes han de demarcar la esfera de accion 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 ó aseguran las disposiciones de los que pretendan tener facultad de darlas. Si una de las autoridades administrativas tuviese el poder de

anular ó suspender los actos de la otra, en vano se establecería la independencia de accion de que ambas deben disfrutar: uno de los contendientes vendria á decidir el litijio, i mal pudiera esperarse que, desprendiéndose de las simpatías que tiene el hombre por cuanto hace, tuviera el valor bastante para ver la razon de parte del que la tenia. Esto no es comunmente lo que puede suceder: i si lo es, que las autoridades traten siempre de ensanchar los limites de su poder; porque estos ensanches, aumentando los medios de influencia, i asegurando una sumision servil á lo que se ordene, allanan el camino para satisfacer los desvarios de la ambicion, i para lograr buen éxito en planes liberticidas.

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

He aquí el papel que los jueces representan en el sistema administrativo, papel importantísimo i 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 i 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 i de la disposicion legal, previos los alegatos del ministerio público. No hai larga probanza, ni articulaciones incidentes; porque nada de esto es necesario: la escritura que deslinda los derechos es la lei administrativa; la probanza es el acto oficial que da motivo al litijio.

Al cabo de muchos años de lucha entre la razon i las preocupaciones ha cesado al fin el imperio de lo ficticio, i la legislacion

reposa sobre la base sólida de un principio conocido, sobre una cosa real, no soñada. Sábese hoy que las leyes, para que puedan ser apropiadas á los intereses de la sociedad, es preciso que estén sostenidas por esos mismos intereses, i que la utilidad positiva que resulte de sus disposiciones es lo único que puede guiarnos con acierto en la difícil empresa de conducir á la felicidad á 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 pretension 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 á otra ficción, de una fantasma á otra fantasma; i perdido el legislador en la región de las abstracciones, jamás llegará á 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 i afecta al hombre social, el campo de sus investigaciones se aclara, i él puede marchar sin embarazos i 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, é igualmente á los que deben ejecutar sus disposiciones, tal vez se creará inútil que yo recalque sobre una cosa demostrada de una manera luminosa. Pero no es así: los mismos hombres que, al examinar que disposiciones civiles ó penales sería mas conveniente sancionar, se guían por la utilidad jeneral, al dar las leyes orgánicas, que deben asegurar la ejecución de los preceptos sustantivos, sacrifican las realidades, que son los intereses, á una división abstracta del poder público, ó á unas ideas de dependencia servil entre distintos funcionarios que se dice deben influir en que el régimen de la sociedad sea mas propio para conducirla á su fin. Así, la pretension de que todos los empleados del orden administrativo, cualesquiera que sean, se hallen á merced del encargado del poder ejecutivo, i de que él juzgue de sus actos i los deje llevar á efecto ó los suspenda, ha

producido una confusion en los principios, sobre que debe basarse la administracion pública, que ha venido á anular la administracion municipal i dejar desatendidos los intereses mas preciosos. Yo no veré en las disquisiciones que haga otra cosa que la utilidad pública, i conforme á ella diré que debe arreglarse la accion de la autoridad sobre los intereses i negocios sociales. Habrá dependencia, cuando de haberla pudieren resultar ventajas á la nacion; 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 ó intereses sobre que han de tener lugar.

CAPITULO II.

DE LOS MEDIOS PASIVOS PARA FACILITAR LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1. Necesidad de una buena division del territorio.
2. Estension de las secciones en que se haga esta division
3. Variaciones que puede sufrir.
4. Circunstancias que deben tenerse presentes al hacer la division: aspecto fisico del territorio: facilidad de comunicaciones: complicacion i diversidad de intereses.
5. Cuando esta última circunstancia debe ceder á otras consideraciones.
6. La diversidad de intereses puede consultarse mas en las secciones que tengan mas bien una importancia municipal que politica.
7. Nuevas divisiones para crear nuevos intereses.
8. Carta geográfica i estadística de la nacion.

En vano se darian las mejores disposiciones para un pueblo, si no se facilitasen los medios de que pudieran ponerse en práctica. Las reglas quedarian escritas; pero la sociedad no sentiria su benéfico influjo. Interesa, por tanto, no solo saber que disposiciones serán las mejores, sino tambien asegurar su ejecucion: esta última parte, es decir, la parte adjetiva, es la que toca á la ciencia administrativa.

1. La buena division del territorio es esencial para facilitar la administracion, i es el medio de poner en contacto la autoridad con los intereses que va á manejar. El jefe de la administracion

no puede, á un tiempo, i por una accion simultánea suya, mover una gran sociedad diseminada en un territorio estenso. Es preciso que su autoridad tenga puntos de apoyo en diferentes partes, i auxiliares que le ayuden á comunicar el movimiento. Esto ha hecho necesarias las divisiones i las subdivisiones del territorio, i de la poblacion que lo habita.

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

2 Las secciones en que se divida este todo que se llama nacion, ni deben ser tan estensas, que imposibiliten la accion, el cuidado i vijilancia de las autoridades que deben presidir en ellas; ni tan pequeñas, que, haciendo necesaria la creacion de un gran número de administradores, se complique i debilite su accion, i sea tambien preciso tener á una multitud de ciudadanos en un servicio público permanente. Para facilitar la administracion jeneral, parece mui apropiada la division que existe entre nosotros en provincias, cantones i distritos parroquiales. La provincia se forma de un número proporcionado de cantones, que pueden ser vijilados i dirijidos por el agente nacional que la preside; porque de todos los cantones puede recibir prontas comunicaciones i avisos, i porque puede por sí mismo cerciorarse si las disposiciones jenerales son, ó no, ejecutadas. El canton comprende un número de parroquias, que puede igualmente ser atendido por el jefe cantonal, vijilado i visitado personalmente. La parroquia ó distrito parroquial es aquel grupo de la sociedad, en que las familias se hallan mas en contacto, porque viven en casas cercanas unas de otras: i es la division mas importante; pues allí es donde se palpa la sociedad, en donde se vé lo que ella es. i en donde el hombre conoce la ventaja de hallarse reunido con sus semejantes. Allí es que él siente el poder i la fuerza, de que carece el hombre aislado, i allí es que se experimentan los bienes ó males de la administracion. Las ideas de nacion, de provincia, de canton tienen algo de aereo, de ideal para él; pero en el dis-

trito parroquial todo es realidad, todo se toca, se vé i se palpa.

3. Como la division del territorio, i por supuesto de los habitantes, se efectúa para facilitar el modo de atender á los intereses sociales, claro es que no podrá siempre conservarse la misma que una vez se estableció; porque, no manteniendose 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 navegacion de rios antes descuidados, la apertura de nuevos puertos, el aumento de la poblacion i de la riqueza, complican los intereses, é imposibilitan al magistrado de prestarles su atencion. Si se quiere, pues, que la accion de la autoridad siga á los intereses, es necesario que se tenga siempre en mira el crecimiento i progreso que ellos vayan adquiriendo.

El árido desierto, que hoy no necesita de los ciudadanos de la autoridad, mañana puede estar poblado i cultivado, i representa ya su papel en la sociedad politica. Debe, pues, facilitarse su administracion, dándole la representacion correspondiente en esta misma sociedad; es decir, haciendo de él una nueva seccion.

4. No debe consultarse, al hacer la division del territorio, solamente á la estension de él i al número de habitantes, que lo pueblen; pues no siempre en una estension igual de territorio hai las mismas facilidades para que la autoridad pueda ejercer su accion; ni la poblacion puede estar situada de la misma manera en todas partes; ni la tierra es igualmente rica, ó esteril, transitible, ó inaccesible en cualesquiera puntos. La variedad natural, que casi siempre decide de la variedad artificial, que introduce despues el hombre, debe tenerse en cuenta para la division de las secciones.

Si se midiese jeométricamente el territorio, i se hiciesen las porciones de un número igual de leguas cuadradas, habria una igualdad numérica, que pudiera contentar á los que se complacen con delirios utópicos; pero una igualdad que para nada seria útil, i antes bien podría ser mui perjudicial; porque tendria por resultado una mala administracion. Aquí la administracion publica hallaria facilidades para llenar su objeto; porque estaban á su alcance los intereses que se le encomendaran, alla tendria que descuidarlos, por la imposibilidad de consultarlos. He aquí, pues, cuan erradamente procederán los que, al hacer una division territorial, para objetos políticos, atiendan solamente á la es-

cion.

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 ó menor círculo de ellos; i no siempre los intereses se hallan en razon de la estension del territorio i del número de habitantes. Ellos dependen mas bien de la posicion jeográfica i de las modificaciones físicas que afectan el territorio. Estas circunstancias influyen en las ocupaciones de los habitantes, en la mayor ó menor riqueza que puedan adquirir, i hasta en su moralidad i cultura intelectual. Una ciudad situada en la costa del mar, en donde se haga un gran comercio, á donde concurran los traficantes de todos los pueblos, i que sea el centro del movimiento industrial, es preciso que tenga intereses mas complicados que otra, aunque sea mas poblada, que no se halle rodeada de las mismas circunstancias. I si en una corta estension de territorio hai muchas ciudades de esta especie, i es preciso que sus intereses sean combinados para que no pueda resultar colision entre ellos, parece claro i sencillo que aquel territorio, aunque pequeño, debe formar una division política para facilitar su administracion. Esto debe, con mayor razon, verificarse si los intereses de aquellas poblaciones son de tal manera diversos que pudieran en muchas ocasiones hallarse encontrados, i que al prevalecer los de una porcion de asociados fuesen oprimidos los del resto. Una ciudad fabricante, situada en el interior de un Estado puede procurar que se mejoren las vias de comunicacion, que conducen de los lugares cercanos, en que se producen las primeras materias, á aquel en que se han de emplear en sus fabricas. I por un cálculo económico errado puede influir en que se descuiden aquellos caminos, que pudieran facilitar la exportacion de los mismos productos, para aprovecharse asi de las ventajas que puede dar el monopolio, que se halla entonces en situacion de ejercer. Si estos intereses han de ser comunes á una misma porcion política de la sociedad, ellos serán considerados i se adoptará la medida que pueda conciliarlos. En el caso propuesto por ejemplo el resultado vendria á ser que se cuidaria tanto de las vias de comunicacion, que sirvan para llevar las primeras materias á la fabrica, como de aquellas que pudieran servir para llevarlas á otros puntos.

A veces la naturaleza del terreno convida á los habitantes á cierta clase de ocupaciones de una misma especie, i aunque él sea mui estenso i muy poblado, los intereses no son mui variados. Allí hai menos ocupacion para la autoridad, aunque el territorio sea mayor i los habitantes en gran número. Por consiguiente, la division politica puede allí abrazar un número de leguas cuadradas mayor que el de otra de la misma denominacion, i que se halle en diferentes circunstancias. La provincia de Tunja en el interior de la Nueva Granada, con una poblacion doble de la provincia de Cartajena, no tiene intereses tan importantes á que deba atenderse como los de esta; porque en la primera la posicion jeográfica, el clima i la naturaleza del terreno llaman á sus habitantes á ocupaciones que, si no son uniformes, se hermanan facilmente, i no hai probabilidad de que se hallen en colision. Mas en la última, á distancia de pocas leguas se encuentran lugares, que tienen intereses en colision i que es preciso combinar, sin que ni se sacrifiquen derechos adquiridos por unos, ni se anonaden esperanzas concebidas por otros. Cuando hay una parte de la nacion que se halla en tal estado, es preciso buscar los medios de que toda la poblacion de ella sea beneficiada, poniendo en movimiento sus naturales recursos para prosperar, i que si, amalgamando en un solo grupo cosas heterojeneas i encontradas, hubiera de resultar que una parte de la poblacion se convertiria en opresora i la otra seria vejada, ya por viejas antipatias, ya por conservar monopolios indebidos, ya por otros motivos; se dé una nueva existencia á aquella parte que pereceria, si continuase agregada á otra que, lejos de prestarle favor, la arrastra constantemente á su ruina.

5. Pero, al proceder á hacer una division territorial, es preciso tambien tener en cuenta, que la consideracion por la diversidad de intereses no debe dominar de tal suerte que, en todas ocasiones, hubiera de inducirnos á dividir tanto el cuerpo politico, que la misma division produjese el efecto contrario del que se desea. Ni seria posible que en la infinita variacion de los intereses humanos la mano del poder se sintiese en todos ellos de la misma manera; ni que se preparacen de igual modo para recibir su accion. Algo habrá que sacrificar para conservar i perfeccionar lo que sea mas precioso; i esto es cuanto puede conseguirse en la sociedad civil. Por consiguiente, cuando, aunque los intereses aconsejen una division, razones de otro jénero la repugnen,

será preciso doblegarse á las que tengan mas fuerza, á las que atendidas producirán resultados mas felices, ó útiles para la sociedad. Como cada seccion necesita un agente de la autoridad para administrarla, la infinita division crearia la necesidad de establecer infinitos agentes i la dificultad de entenderse con ellos, vijilarlos i estimularlos al cumplimiento de sus deberes.

6. Lo que acabo de decir se refiere principalmente á la administracion jeneral; porque, respecto de la administracion municipal, la consideracion por la diversidad de intereses puede tener una estension menos limitada, por cuanto dicha administracion solo tiene en mira los intereses puramente locales. Por lo mismo, á primera vista se conoco, que pocos choques i pocas diferencias puede haber en una misma localidad, i que hasta allí podemos descender en la division: i como ningun riesgo habrá en conceder cierta independendencia á esta administracion en la esfera de accion que le corresponde, disminuyéndose de esta manera la intervencion de la autoridad suprema, desaparece el riesgo que habria de que su accion se hallase embarazada por los muchos subalternos á quienes tuviera que dar órdenes.

De lo que precede podemos deducir: 1.º, que al hacer las divisiones territoriales que tienen mas importancia politica, como las provincias en la Nueva Granada, aunque haya en el territorio i en los habitantes que van á formar la seccion, intereses algo diversos, siempre debe esta hacerse, con tal que dichos intereses puedan combinarse aunque sea con algun sacrificio: 2.º que al formar aquellas secciones, que mas bien tienen una importancia municipal, puede atenderse mas á la diversidad de intereses, i hai menos necesidad de sacrificarlos.

7. La autoridad no solamente debe atender á los intereses existentes i á la parte poblada de la nacion; pues no solo conservar i perfeccionar es lo que contribuye á producir el bien. Es preciso tambien aumentar lo que se pueda i proporcionar á los habitantes facilidad para llevar su industria á los puntos que aun no ha tocado la mano del hombre, para que allí se crien elementos de fuerza i de vigor, que robustecerán la sociedad entera i contribuirán á hacer el Estado grande i poderoso. Muchas veces será, pues, necesario hacer una seccion política de una parte del territorio, que pueda servir para dar salida á la poblacion exedente en las otras, i que por sus riquezas naturales, ó por su posicion, esté llamada á proporcionar un dia grandes recursos á los

habitantes i, por supuesto, á la nacion i á su gobierno. Por este motivo se han formado en la Nueva Granada dos especies de provincias, una de las islas de San Andres i Providencia, i otra de las islas de las Bocas del Toro. Estas creaciones ocasionan gastos i embarazos en sus principios; pero indemnizan con el tiempo las penalidades i molestias que han causado.

8. Desde que se haya reconocido la importancia de una buena division territorial, es preciso admitir tambien que deben proporcionarse los medios de efectuarla i de que las autoridades conozcan los puntos é intereses sobre que ejercen su accion. Debe, pues, levantarse la carta jeografica del pais, i formarse su estadística, para proceder con las noticias que contengan estos documentos á dar las reglas administrativas i á ponerlas en ejecucion. La carta i la estadística presentan al lejislador un compendio de la sociedad que gobierna, i le facilitan los conocimientos para dividirla con acierto; i ofrecen al majistrado que administra la posibilidad de combinar sus órdenes i de formar sistemas que ofrecer, como resultado de la experiencia i de la meditacion, á la consideracion del lejislador.

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

La carta jeográfica i la estadística, no solo sirven para preparar el pais á que reciba la accion administrativa, sino que tambien son la guia que conducen por el buen camino á la administracion. Ellas disipan su ignorancia, cuando adolece de este defecto, ó aclaran sus dudas, cuando le ocurren. La carta i la estadística son, pues, necesarias si se quiere un buen rejimen administrativo.

Seguramente se comprende que no espero y tantos beneficios de los datos estadísticos que hoy se recojen 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 i enumeracion de todo lo existente; que dé una idea de la riqueza i recursos actuales del pais, i de las fuentes de donde pueden emanar en lo venidero iguales ó mayores. Esta mision podrá llenarla cumplidamente una comision jeo-

gráfica debidamente dotada i auxiliada por las autoridades: i cuando, teniendo modelos que los guien, los agentes de la administracion puedan proceder ya con luces bastantes, ellos mismos serán los que ayudan á completar i perfeccionar la carta i la estadística.

En las naciones nuevas, i 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, i encaminarlos por la buena senda con guias 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 practica, i sin los cuales se enervará necesariamente la accion de los medios activos.

CAPITULO III.

DE LOS MEDIOS ACTIVOS PARA FACILITAR LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1. *Medios activos, los agentes.* 2. *Distribucion de los agentes.* 3. *Diferente estension de sus facultades: inspeccion, graduacion, subordinacion.*
4. *Nombramiento de los agentes.* 5. *Intervencion del pueblo en el nombramiento.* 6. *Excepcion respecto de los secretarios de Estado.* 7. *Remocion de los agentes: reflexiones acerca de esto.* 8. *Facultades punitivas de los agentes.*

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

2. La nacion se divide en diferentes secciones, con el objeto de que el gobierno i la administracion, tocando con cada una de ellas pueda imprimir el movimiento i la vida á la sociedad en

jeneral. 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 administracion tenga en cada una un agente, que lleve á efecto las órdenes que le comunique, conformes á las reglas ó leyes, segun las cuales haya de manejarse la cosa pública.

3. Siendo de diferente importancia las secciones que estan sujetas á la accion de estos agentes, segun la mayor ó menor estension del territorio, el número de los habitantes i la magnitud de los intereses que les sean peculiares, ó que tengan relacion con la sociedad en jeneral, tambien deben ser de diferente estension las facultades que se concéden á los agentes.

I como, ademas, será conveniente que unos sean inspeccionados en su conducta por otros, para que de esta manera quede mas asegurada la ejecucion de las leyes; deberá establecerse una gradacion i subordinacion entre ellos. Asi el jefe tiene medios de averiguar si su inmediato subalterno ha llenado sus deberes, i puede obligarlo a que los cumpla; i este, i los demas que siguen en la escala descendente, pueden obrar de la misma manera con sus respectivos subordinados. Asi descien de la accion de la autoridad, desde el punto mas elevado, desde el jefe de la nacion, hasta el funcionario que en la PARROQUIA ó COMUN toca inmediatamente con los habitantes.

4. Los agentes son otros tantos brazos, que sirven al encargo de la autoridad ejecutiva para obrar sobre la sociedad tocandola en sus diferentes secciones. Es preciso, pues, que tenga el poder bastante para moverlos; porque de otra manera en vano se pretenderia que llenase su mision cumplidamente. Es, por consiguiente, necesario atribuirle la facultad de nombrar i remover, por lo menos á los que mas inmediato contacto tienen con él; es decir, á los que comunican sus órdenes, i á los que las reciben i ejecutan en las grandes secciones de la nacion. Los demas 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 algun freno, para que no se convierta en instrumento del favor i de la opresion; para que una institucion que no puede adoptarse sino en beneficio de la cosa pública no llegue á ser el medio de consumir la ruina de la libertad, de disipar los caudales públicos, de contener el vuelo del pensamiento i de disponer de la nacion

como si fuese un patrimonio particular.

5. Los agentes de la administracion son como he dicho los brazos de que se vale el encargado del Ejecutivo para ejercer su accion; pero estos brazos se los concede el pueblo, en cuyo nombre es que ejerse la autoridad pública para beneficio del mismo pueblo; i por lo mismo, preciso es que el que hace la concesion i ha de sufrir los efectos de ella tenga medios, no solo de prevenir los abusos, sino de promover el mejor uso posible de ella. Seguramente lo que voi á decir, como consecuencia de lo que precede, no agradara á cierta clase de hombres que, teniendo fija su consideracion solamente en los medios de influencia que proporcionen siempre tener en sus manos el poder público, ó en las de aquellos á quienes puedan dominar, predicán constantemente el nombramiento libre sin intervencion del pueblo. Para ellos la autoridad no tiene fuerza bastante para obrar sin esa facultad omnipotente, ni debe ser responsable por las faltas de agentes que no lo tienen todo de ella i nada mas que de ella. ¿Fútiles patrañas, que sujere la ambicion, i 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 disposicion favorable á dejarlas ejercer; ella no viene verdaderamente sino del favor que le presta la opinion. ¡Inmensas pueden ser las facultades que se confieran á una autoridad, i ¿cual será el uso que podrá hacer de ellas, si la nacion, si el poder omnipotente de la opinion les opone aunque sea solamente una fuerza pasiva de inercia?

Desengañémonos: reconozcamos esta verdad importante, que hace un papel de primer orden en todos los razonamientos políticos exactos, i demos siempre al pueblo la intervencion que debe tener en los negocios públicos. Cuando él no tiene esta participacion, i se le dan funcionarios que le son desagradables; que no procuran sino conservar las gracias de aquel á 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 sumision 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 i los contrarien en sus operaciones. I 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 solo se corre el riesgo que acabo de expresar, sino que aun puede llegarse á aquel extremo terrible, en que la desesperacion rompe los vínculos que existen entre el magistrado i el ciudadano, i reasume la sociedad el poder primitivo que fácilmente puede conducirla á 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 i utilidad de los gobernados. I ya se conoce que fuerza tan precaria es esta, principalmente, cuando por la tendencia universal de las sociedades ácia las instituciones democráticas, tendencia que es mayor en proporcion que avanza el siglo i se difunden los conocimientos, ya no hai que contar con la docil sumision que en otro tiempo prestaban los esclavos, antes bien hai que esperar una lucha constante entre esas autoridades adventizas i los verdaderos dueños de la cosa pública.

Hasta ahora se ha hecho de la ignorancia de las masas un argumento poderoso para combatir la intervencion de ellas en el nombramiento de los agentes de la autoridad ejecutiva, sin advertir que al mismo tiempo se concede á esas masas discernimiento i prudencia bastantes para elegir á los que han de ejercer funciones mas importantes, como son el jefe del Estado i los legisladores. En medio de los intereses complicados, diversos i tal vez encontrados de las diferentes secciones de la sociedad, se concede al pueblo el acierto para elejir al que pueda rejir mejor la nacion en masa, ¿i se niega este acierto á cada una de esas mismas secciones que, al concretarse á cosas que solo á ellas interesan peculiarmente tienen mas motivos para proceder con cordura i prudencia? ¡Contradicion rara! pero mui comun entre los que, jimiendo bajo el imperio de los hábitos adquiridos, no levantan su razon para discurrir, ni se detienen un momento á considerar lo que es la sociedad i los intereses que pueden servir para moverla.

Tal vez se calificará como un delirio político la proposicion de que el pueblo rara vez se engaña en la eleccion de los que han de decidir de su suerte. Sin embargo, ella tiene en su apoyo, fuera de la autoridad de los publicistas, los cálculos mas filosóficos que pueden fundarse sobre la naturaleza del hombre social, sus intereses, i aun sus pasiones. Cuanto mas interesa al hombre

acertar en cualquier designio, empresa ó acto de la vida en que haya de intervenir, tanto mayor es su cuidado i 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 i buscado siempre con anhelosa solicitud, no puede obtenerse sin poner los medios, estos no se pueden poner en accion sin conocerlos; i asi es que cada cual los busca i quiere saber cuales son mas apropiados. Esto, que pasa en cada uno de los individuos de la sociedad, viene á formar el interes jeneral del pueblo por acertar; i desde luego se conoce que probabilidades hai de que la eleccion popular sea fijada de una manera conveniente. He aqui una razon bastante poderosa para decidirnos á abrazar el principio sentado.

Parce que él es incontrovertible, cuando se trata de las elecciones nacionales de los gobernantes i administradores. Mas debe serlo cuando se trata de la eleccion de funcionarios que, al mismo tiempo que son agentes de la administracion nacional, serán tambien los administradores municipales, como diré en otra parte. El gobierno i la administracion son tanto mas perfectos cuanto mas se acercan al modelo que el hombre tiene cerca de sí, la familia. Este modelo se va encontrando en razon que se estrecha el recinto en que debe ejercerse la autoridad. El recinto municipal es el que mas se acerca á la familia. Pero como la autoridad del que dirige la gran familia, la nacion, le viene de ella misma, es preciso que se le den los medios de influir en sus deliberaciones i decisiones.

De lo dicho deduzco que los medios activos para facilitar la accion de la administracion pública, es decir los agentes, deben escogerse por el jefe de la administracion coadyuvando el pueblo con una propuesta de elejidos, de entre los cuales haya de hacerse el nombramiento. Asi, no se atan enteramente las manos á una autoridad que puede escojer entre varios, ni se priva á las secciones de indicar cual es la persona en quien mas confian, i la que probablemente propenderá mas por su felicidad.

6. Pero al sentar estos principios no debe creerse que ellos comprenden tambien á los secretarios del jefe de la administracion. Estos son agentes jenerales que residiendo constantemente cerca del jefe le ayudan á pensar, combinar i ejecutar, i que no podrian ser escojidos con utilidad sino por él mismo; ya porque los talentos i actividad que manifiestan estos funcionarios reslu-

yen sobre el que los preside, porque obran inmediatamente en su nombre; ya porque viniendo ellos á un puesto prominente en que újan las miradas de toda la nacion, i en que por lo mismo despertarán mas facilmente, el celo i vijilancia de todos, esta consideracion será un motivo para que se busque á los que sean dignos de ocuparlo. Aparte de estas razones, hai tambien la de la necesidad de que se deje espedito lo mas que sea posible el uso de este medio de obrar, lo que no sería asequible si no se dejara nombrar libremente á 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 administracion pública: tiempo es de que disipemos la alarma que nuestras doctrinas habrán causado en los que son demasiado celosos las prerogativas del poder. Si es útil que se nombre para los destinos públicos á personas de la confianza del pueblo, lo es igualmente que el jefe de la administracion no encuentre entorpecimientos caprichosos en el ejercicio de su poder, ni que se le condene á sostener una lucha con sus agentes, ó á tolerar sus faltas; porque tanto mal puede resultar de aqui como de los nombramientos del favor ó de la pasion.

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

Pero un poder de esta naturaleza necesita algun correctivo para que el pueblo no sufra las consecuencias de un movimiento aposionado de la voluntad del gobernante: i este se encuentra facilmente imponiendo el deber de que el remplazo 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 administracion tiene las facilidades de separar una rémora que impide el ejercicio de sus facultades, queda el pueblo satisfecho, porque el remplazo es siempre de su eleccion.

Mas como no todos los empleados en la administracion serán ni pueden ser nombrados con esta intervencion popular, no siempre puede adoptarse este correctivo. La intervencion popular, solo es necesaria en el nombramiento de aquellos ajentes que presiden en las diversas secciones territoriales; porque esto basta para que haya las suficientes seguridades para una buena administracion. Los demas empleados, que obran con subordinacion á aquellos i estan sujetos á su vijilancia dan garantías por la influencia que en ellos tienen aquellas autoridades populares. Sin embargo, es preciso que respecto de ellos tambien exista el poder de remover por las mismas razones que ya quedan expresadas.

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

Algunos escritores han combatido con violencia esta facultad, sin la cual careceria de fuerza i actividad la administracion pública, fundados mas en consideraciones que afectan á los individuos empleados que á los intereses sociales. Pero yo creo que ellos se engañan cuando aseguran que un individuo de mérito será vejado con una destitucion, porque conserve en su destino la dignidad de hombre libre i se oponga con denuedo á la ejecucion de medidas perjudiciales ó reprobadas por las leyes. Jamas habrá bastante descaro en un gobierno popular, en que, por supuesto, será libre la imprenta, para estrellarse contra el favor que prestará la opinion á esos ciudadanos importantes; i si acaso llega á haberlo nada pierde el removido, i mucho el que se aventura á 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 animadversion del gobernante, seguramente ese mérito consiste en alguna cosa útil á la sociedad, i que puede proporcionarle recursos para vivir. Si la persona no tiene tal mérito, i 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 atencion del gobernante para hacerla objeto de su odio; i entonces no es fácil que se proceda á tan

violentos estremos.

Por otra parte, como las persecuciones del poder contra los hombres eminentes contribuyen á aumentar su nombradía i á rebajar el crédito de sus perseguidores, no es fácil que un gobernante se atreva á quitar de un puesto importante á un ciudadano, que tambien lo será, ya que ha llegado á ocuparlo. Proceder de otro modo sería perder mas de lo que se puede ganar con la remocion; porque el removido no callará, i la nacion no será indiferente á los clamores que se dirijan contra la arbitrariedad. Por esta razon, es rarísimo que se remueva á un secretario de Estado, ó á un gobernador, sin que haya para ello mui justas causas: i se observa que por lo jeneral solo son removidos los agentes de la administracion, que son negligentes ó malversan los intereses públicos.

Estos raciocinios estan fundados tambien en la esperiencia de los pocos años, en que se ha practicado nuestro sistema constitucional; i si se ha notado á veces que las pasiones ó condescendencias de partido hayan puesto en accion esta facultad, bien castigados quedaron los perseguidores i bastante honradas i recompensadas las victimas. Por tanto, es preciso dejar al poder esta facultad, este medio activo de administrar los negocios públicos.

De otra suerte deberiamos renunciar aun á 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 seperacion. Entre la aptitud i la ineptitud, no es fácil probar judicialmente cual es la linea 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 á los ojos de los tribunales; pero no escapan con facilidad al ojo vijilante de un superior, que, si no cuenta con empleados activos i celosos, quedaria 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 administracion.

8. Mas no se crea que, ajustándonos solamente á los principios que ya quedan enunciados, podemos tener medios activos para facilitar la administracion. Es necesario que los agentes estén tambien dotados de fuerza para hacerse obedecer, no solo

de aquella que les presten los ciudadanos armados que estén á sus órdenes, sino tambien 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 á impedir la accion administrativa á descaminarla ó retardarla. La lei orgánica de la administracion pública, que rije entre nosotros, no ha echado en olvido este auxiliar poderoso de la autoridad, i ha concedido á los gobernadores la facultad de imponer arrestos i multas á los que desobedezcan sus órdenes. Sin embargo, no hai bastante precision en su redaccion, i puede convertirse facilmente en instrumento de arbitrariedad el que no debe serlo sino de asegurar el cumplimiento de las órdenes legales.

La sumision del inferior es tanto mas grande, cuanto menos probabilidad haya de escapar el castigo de la desobediencia. Esta probabilidad desaparece absolutamente, cuando el mismo que ordena puede castigar al que no obedece; porque el agente inferior perezoso i descuidado vé siempre pendiente sobre sí el látigo que le ha de sacar de su inaccion i hacerle cumplir con su deber. Lo mismo sucede con el ciudadano con quien el agente de la administracion deba tocar para que se lleve á efecto una orden: i de esta manera se consigue que la accion de las autoridades sea pronta i efectiva, sin inconveniente ninguno.

Digo que no habrá inconveniente, porque las faltas que tiendan á entorpecer, descaminar ó frustrar la accion administrativa son de tal naturaleza, que pueden comprobarse pronto i con facilidad: tienen lugar en el mismo momento en que la autoridad ejerce su accion i pueden aparecer de los mismos documentos que medien entre el agente superior é inferior, ó 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. Hai, pues, las facilidades necesarias para su mas pronta averiguacion.

Tampoco quedan los agentes inferiores ni los ciudadanos sin garantías respecto de sus superiores, estando estos sujetos á responsabilidad, como deben estarlo por el abuso que hagan de cualquiera de sus facultades; i siendo tan fácil comprobar el abuso en estos casos. Pero aun cuando así no fuese, no hai otro partido que tomar, si se quiere segurar la ejecucion de las providencias administrativas; porque el recurso incierto i tardio de un juicio ante la autoridad judicial, ademas de esponer á las

autoridades superiores á gastar en una contienda forense con sus superiores el tiempo que debieran dedicar al despacho de importantes negocios, seria la base para cálculos perjudiciales al servicio público. Ya se esperaria la impunidad absoluta de la falta, porque el superior no quisiera tomarse la molestia de abrirle un juicio al culpable, ya se prometeria este embrollar el mismo juicio, de manera que se dejase por cansancio; i facilmente se conoce que la autoridad entonces seria meramente nominal, i que jamas llegaria á llenar cumplidamente el objeto de su institucion.

Yo soi, como el que mas, partidario entusiasta de toda clase de garantías del inferior para con el superior, porque es necesario que el mas desvalido sea siempre respaldado por la fuerza de la lei. Pero no hallo que lo que acabo de decir quite estas garantías, i si he tenido lugar de conocer por la experiencia cuan útil i necesaria es la facultad de que he hablado en manos de la autoridad administrativa; facultad de que hai 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 accion.

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

CAPITULO IV.

DEL MOVIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. *Que es movimiento administrativo.* 2. *Cooperacion de los funcionarios superiores á la accion 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 eleccion de las personas á quienes se encarguen las funciones públicas.*

1. **La accion administrativa descende desde el jefe de la na-**

cion hasta el último de sus agentes, i produce una especie de reaccion, que viene desde aquel último punto de la escala hasta el principio de ella. Esto es lo que yo llamo movimiento administrativo, i lo que me ha parecido digno de ser examinado por la importancia que tiene en mi sistema.

2. Para que haya reaccion es necesario que preceda la accion que la motive; i por lo mismo, el funcionario superior que quiera que los inferiores tengan la actividad y cuidado necesarios en la ejecucion de las leyes i providencias del gobierno, es preciso que vijile incesantemente, que recuerde sus deberes á los demas funcionarios, que aclare sus dudas, i que exija frecuentes informes sobre la ejecucion de dichas leyes i 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, ó la indiferencia, por los negocios públicos; es preciso que se vea que, ademas del precepto mudo de la lei, existe la voz viva i poderosa del ejecutor, que no solo recuerda el deber, sino que exigirá la responsabilidad al que descuide de cumplirlo.

El movimiento social, el progreso de la nacion i las variaciones que naturalmente producirán estas causas en los intereses, exigen tambien un movimiento administrativo rápido, activo i eficaz. Sin él las autoridades se quedarán estacionarias i sus providencias serán inútiles ó estemporáneas.

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

3. Hai destinos en la administracion, que para unos ciudadanos son mui laboriosos i mui ocupados, i 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, i que se contenta con vejetar en la silla de la majistratura, naturalmente á poco tiempo que haya observado esta conducta, tiene poco que hacer; porque á la par de su descuido i abandono será el de sus agentes inferiores, quienes no haciendo nada

tampoco pueden proporcionar al superior en que ocuparse. No hai reaccion, porque no hai accion que la motive; i el resultado necesario es la apatía i la indiferencia, por todo aquello que tenemos en comun con los demas. El egoismo remplaza entonces al interes público; los hombres se aislan i lo buscan todo en sí mismos; porque ya solo el individuo, ó á lo mas la familia viene á ser para él interesante y proporcionar pábulo á sus goces. Verdad es que algunos apetecen ese estado, que llaman de quietud i descanso; pero esta quietud i este descanso se parecen mucho al de los sepulcros. En donde lo hai, se vé siempre algo mui parecido á la imagen de la muerte.

4. Por el contrario, en donde hai movimiento administrativo, en donde el funcionario superior i el inferior se hallan en continuo contacto, i se ilustran por sus mutuas i frecuentes comunicaciones, la actividad y la vida se ven por todas partes. El funcionario activo reúne los recursos de los individuos, i con ellos obra aquellos portentos que espantan al individuo aislado, que, á pesar de haber contribuido á producirlos, no concibe como llegaron á ejecutarse. Asi es como se ha logrado la construccion de tantas obras públicas en los paises en que hai una buena administracion. La fuerza i la riqueza de la sociedad han llevado á cima lo que la fuerza i la riqueza del individuo apenas se atreverian á proyectar.

Sabidos son los progresos de la industria, de las luces i de la civilizacion debidos á las compañías comerciantes, fabricantes i literarias; precisamente porque se ponen en accion los recursos de cada uno de los que las componen; i los talentos, las luces i las fuerzas individuales, cooperando todas juntas á la consecucion de un mismo objeto, facilmente lo logran. La sociedad política i las porciones en que se divide, conseguirán lo mismo, cuando haya quien ponga en accion sus recursos, cuando haya movimiento administrativo, cuando las autoridades que le sirven de lazo de union concentran los recursos individuales, para vencer reunidos los obstáculos que aislados les son insuperables.

Esto no podrá jamas conseguirse si el jenio, las luces i el interes patriótico de los mandatarios superiores no se trasmite á los agentes subalternos, por medio de las órdenes que se les comunican, i si el superior no obtiene del inferior noticias frecuentes del estado de los negocios que se encargan á su cuidado. La mayor capacidad, que debe suponerse en el superior, es tambien

tina razon para que se le imponga el deber de intervenir constantemente en ver que la conducta de sus agentes corresponda á las grandes i benéficas miras de su establecimiento.

5. Las leyes administrativas deberán, pues, cuidar mui especialmente de activar este movimiento, que da vida i animacion á la sociedad política, i sin el cual las naciones desfallecen en la ignorancia, la miseria i la pobreza, i se vuelven indiferentes por su suerte. Pero no basta que las leyes tengan buenas disposiciones, es preciso tambien que haya hombres á proposito para ejecutarlas, en lo cual deben poner sumo cuidado los que proponen i los que nombran para los destinos públicos; alejando al hacer una propuesta ó un nombramiento toda otra consideracion que la del bien público. Mientras así no se haga, i solo se piense en dar un sueldo á una persona que lo necesite, ó fascinar con el prestigio bien ó mal adquirido por un individuo, para facilitar una empresa transitoria de ambicion, á qué él puede cooperar en este ó aquel puesto público, en vano esperamos adelantos positivos, ni ver siquiera los asomos de la felicidad nacional. Es preciso tener presentes tambien varias circunstancias en el individuo, ademas de su capacidad i luces, que insuyen decididamente en la conducta que pueden tener en un puesto público. El anciano agoviado con el peso de la edad quedará mal colocado en un puesto en que la actividad i las disposiciones emprendedoras de la juventud son las que pueden obrar el beneficio público; así como vienen mal á un joven las ocupaciones sedentarias i quietas. El hombre de una edad avanzada, ademas, no es ya guiado por la ambicion de distinguirse, que es en la juventud el aliciente poderoso que la hace ocuparse constantemente en el servicio público, i que le sugiere aquellas ideas de mejora que, llamando sobre él la atencion de sus compatriotas, le hacen gozar la recompensa pura de su estimacion i sus elogios.

Por consiguiente, si se quiere que haya un movimiento administrativo rápido, activo i eficaz es preciso que, no solo se designen, los deberes de los funcionarios, sino que se les escoja de entre los ciudadanos mas á proposito para prestar el servicio. Este principio confirma la necesidad de dar al pueblo intervencion en los nombramientos; porque siendo el pueblo el interesado en el buen servicio, es, por consiguiente, el que da mas 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 proposicion que afirma que siendo las instituciones buenas, aunque los hombres que las pongan en practica no lo sean, ellas producirán el efecto que estan destinadas á causar. Creo que debe aclararse una proposicion semejante, porque ella tiene mucha influencia es los calculos que puedan hacerse sobre el movimiento administrativo. Aquella asercion envuelve en si misma una contradiccion manifiesta: no puede suceder que hombres malos vengan á manejar los intereses y negocios sociales, si las instituciones son buenas; porque no pueden ellas llamarse tales sino cuando adoptan medios que aseguren una buena eleccion de funcionarios públicos, una eleccion que no llame á disponer de los intereses de la nacion sino á los ciudadanos que hayan manifestado voluntad i aptitud de manejarlos con provecho público. Si no se han adoptado tales medios i se cree que bastan los preceptos de las leyes, este es un engaño; porque falta el primer movíl del servicio, que es el convencimiento de la conveniencia de obrar bien; i el freno del abuso, que es el temor de la responsabilidad. Desaparece este, cuando ella ha de ser exigida por hombres, á quienes tambien alcanzará la perversidad del mismo sobre quien debieran descargar el azote de la justicia. No hai, pues, en tal supuesto esperanzas ni temores, i faltan los dos móviles poderosos, que pueden hacer obrar al funcionario público.

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

Habiendo presentado las consideraciones jenerales suficientes para dar á conocer lasce de la adminstracion pública i de los medios de ejercer su accion con eficacia i provecho; pasaré á los pormenores del sistema que he concebido como mas bentajoso para el manejo de los intereses i negocios sociales.



LIBRO SEGUNDO.

DE LA ADMINISTRACION NACIONAL O JENERAL

CAPITULO I.

DE LA SUPREMA ADMINISTRACION DEL ESTADO.

1. *Que es administracion suprema: disposiciones constitucionales que contribuyen á que sea buena.* 2. *Arreglos que hace la legislacion secundaria, i sus relaciones con la constitucional.* 3. *Influencias que pueden contribuir á la buena administracion.* 4. *Influencia de la recompensa.* 5. *Influencia del temor. Division del trabajo.*

1. Llamo administracion suprema del Estado aquella primera accion que el funcionario encargado del poder ejecutivo i sus agentes inmediatos ejercen sobre los intereses i 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 á tocar con el ciudadano i con los intereses que perteneciéndole á él mismo en parte estan relacionados con la masa de la sociedad. La organizacion de esta importantísima autoridad, i el discernimiento de las grandes atribuciones jenerales que debe ejercer, es un negocio de la competencia de la legislacion constitucional del Estado, que es la que establece aquellas funciones de un carácter mas permanente, que el pueblo encarga á los mandatarios que ejercen el supremo poder. En el código fundamental estarán, pues, determinados los medios de conseguir que á la cabeza del Estado se encuentre el ciudadano que por sus capacidades, por su patriotismo, por el conocimiento que tenga de la verdadera gloria i ambicion de un gobernante, se esmere en propender por la dicha de la naciou: (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 á cometerlos, no solo la pena en que ha de incurrir, sino la certitudumbre de que no escapara de ella, cuando los haya cometido: (resultado de la responsabilidad). Lo que en la constitucion 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 i negocios públicos sea dirigida por el bien nacional. La parte de la ciencia constitucional que estatuye lo conveniente acerca del poder ejecutivo está intimamente relacionada con la ciencia administrativa, ó mas bien es la base sobre que se sostienen sus principios.

2. Como la constitucion no puede entrar en todos los pormenores de que el gobernante tendrá que ocuparse al ejercer el poder público sobre todos i cada uno de los intereses en que tenga intervencion, es decir, en los detalles administrativos, la legislacion secundaria arregla esto, facilita el tránsito espedito de la acción ejecutiva desde el punto supremo de donde parte, hasta el último en que tiene su término. Estatuye tambien ella i arregla aquello que varia por las modificaciones, aumentos, ó decremento que tengan los intereses i negocios sociales, como debe ser lo relativo á las recompensas que hayan de alentar al jefe de la nacion i sus agentes inmediatos para prestar con mas esmero el servicio.

Existiendo tan íntima relacion entre la legislacion constitucional i 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 i sus agentes inmediatos son los supremos administradores: i si tal encargo exige los medios i estímulos necesarios para que se llene debidamente, la primera atencion del legislador debe ser facilitarle estos recursos. Los primeros son las facultades i los agentes suficientes: aquellas para dar fuerza i vigor á la autoridad, i estos obligados á obrar conforme al impulso que se les comunique. De esto es preciso hablar con separacion, i lo haré en los capitulos siguientes. Ahora trataré de los estímulos, i lo que diga será aplicable no solo á los funcionarios encargados de la suprema administracion, sino á 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, i 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 i un freno para abstenirse del mal. Estos son los móviles de las acciones humanas;

siendo hombres los que administran los intereses i negocios sociales, la legislacion administrativa debe echar mano de ellos para asegurar el buen ejercicio de su poder. Esto me conduce á establecer las dos siguientes proposiciones: 1.^ª Deben asignarse á los funcionarios encargados de la suprema administracion nacional dotaciones bastantes para atraer á aquellos puestos públicos á los hombres mas capaces i activos para desempeñarlos: 2.^ª Deben las leyes facilitar el que se contrasten las providencias ilegales i arbitrarias de la administracion suprema, el que sean conocidas i el que se exija la responsabilidad á los funcionarios que las espidan.

4. Primera. Tal vez se sublevarán contra mis principios todos aquellos políticos utópicos que soñando en un patriotismo ideal, i en una sociedad sobrenatural que no puede existir, califiquen mis doctrinas como el producto de una alma mercenaria, que busca su consideracion en los intereses pecuniarios, i no se eleva á aquel desinterés heróico, á aquella abnegacion de si mismo, que no busca otra cosa que la satisfacción interior del corazon. Enhorabuena; halaguen ellos su alegre fantasía con las risueñas quimeras del idealismo: yo no escribo una novela politica, que entretenga con gratas ilusiones los sentimientos nobles i jenerosos; compongo un libro que debe tener influencia sobre las realidades de la sociedad, i debo esponer lo que puede conducir á que se manejen los intereses de los hombres de la manera mejor, echando mano de aquellas influencias que dirijen i gobiernan al hombre. Este es el deber del que desenvuelve las verdades de una ciencia espermental, i 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 consagraren al servicio público: i tambien este favor era un medio para proporcionar al que se servia una recompensa pecuniaria. En los Estados modernos, por la variacion de las costumbres, i por haber desaparecido unas instituciones que solo pudieron existir en el recinto reducido de las repúblicas griegas, ó dentro de los muros de Roma, ni es ya posible grangearse ese inmenso favor, que alagando estraordinariamente la ambicion era bastante recompensa para los mas grandes servicios, ni conviniera aunque se pudiese renovar las instituciones que tales resultados producian. La gloria era entre los griegos i los romanos la pasion dominante, i el ser-

vir 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, ó mas bien demagogia de las repúblicas antiguas, tampoco bastan hoy al magistrado los halagos de una reputacion inmensa, si no van acompañados con alguna recompensa pecuniaria. Hoy ha sucedido á las fluctuaciones tempestuosas de la democracia pura la marcha regular i ordenada del gobierno representativo; i el deseo de las comodidades individuales se adhiere siempre á la conducta de los magistrados. Otros tiempos, otras formas de gobierno, otras costumbres: así es i así debe ser.

En esta época el servicio se obtiene por la esperanza de la recompensa, no solo de la que proporeiona la estimacion de nuestros compatriotas, sino de la que da los medios de satisfacer las necesidades individuales. Es, pues, preciso que los encargados de la administracion suprema tengan una dotacion, que compense sus tareas i fatigas, i que les dé los medios de mantener con decoro el puesto que ocupan en la nacion. De esta manera podrá lograrse que solo tengan presentes los intereses públicos, i tambien tendrá el pueblo derecho á exigirselo; porque él se encarga de los suyos particulares.

El vituperio por la falta de cumplimiento de un deber es tanto mas mercedido, cuanto mayores sean los motivos que se hayan presentado al funcionario para que se lo cumpliese, cuanto menos disculpa pueda él tener para el desatenderlo. El que sirve es sensible al peso de estas reflexiones, las tiene siempre presentes; i 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: esta poderosa, ilustrada i respetable nacion tiene siempre bien administrados sus intereses; porque un Pitt, un Canning, un Melbourne, ademas de la gloria con que los honran sus compatriotas encuentran en la dotacion de los puestos públicos medios de proporcionarse aquellos goees privados, que son el descanso de las fatigas, i sin los cuales no se puede vivir. Apenas se concibe como esa nacion colosal puede ser atendida desde el Canadá hasta el Thibet: i sin embargo, así es la verdad; porque ella ofrece alicientes para que esas inmensas capacidades, que desfallecen i se aniquilan en donde no hay estímulo para que se pongan

en ejercicio, desplieguen allá todos sus recursos i ejerciten todos sus talentos.

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

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

Deben ellas, al arreglar cualquiera de los intereses ó negocios en que debe intervenir la administracion nacional, dejar campo para que sus procedimientos sean conocidos; i exigir por lo mismo que todo lo importante se publique por la imprenta, mas temprano ó mas tarde, segun lo exija el carácter de las providencias que se dicten. El crimen ama las tinieblas del secreto i teme la luz de la publicidad; i asi es que la mayor parte de los delitos no se cometerian sino se contase con que serian envueltos en las sombras de un impenetrable misterio; porque, aparte la pena que consigo habian de traer, se teme el fallo terrible é irrevocable de la moral, este fallo que marca al delincuente con el sello de la reprobacion universal.

El terror saludable que inspira la opinion, obra de una manera mas decisiva sobre aquellos individuos cuya posicion prominente los espone á las miradas de todos i contra quienes es mayor la animadversion popular, por serlo tambien el abuso de unas facultades, que solo se conceden para obrar el bien. Tal vez, en muchas ocasiones, mas poderoso es ese terror que el que pudicra inspirar el aspecto de unos jueces á quienes el poder de

la elocuencia pudiera conmover i ablandar, ó á quienes promesas seductoras pudieran apartar de su deber. El pueblo vé los hechos, i no escucha los sofismas de la elocuencia, ni se rinde al poder de las palabras sentimentales: condena porque sufre, i ni sus razones ni su juicio tienen apelacion. No castiga él con la deposicion 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 administracion suprema del Estado son los que con el secreto tendrían mas 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 opinion.

6. Habiendo indicado los móviles que pueden estimular á los encargados de la suprema administracion nacional á llenar mas cumplidamente su mision; paso á examinar de que manera empieza, continua i termina su accion administrativa. Para que ella sea conforme á las exigencias sociales, fácil i espedita es preciso que se consulte el principio de la division del trabajo, cuya utilidad no es menos cierta en un sistema administrativo que lo es en las artes. Hai que practicar en la administracion operaciones distintas i complicadas, que si no se ejecutasen por individuos diferentes no pudieran tener lugar.

Entremos, pues, en el examen de la division que yo hago del trabajo que á cada operario se encarga, i de los negocios que se encomiendan á su cuidado.

CAPITULO II.

DEL JEFE DE LA ADMINISTRACION I DE SU MODO DE OBRAR.

1. Consideraciones sobre la forma de gobierno sobre que se basan las doctrinas que contiene este capítulo.
2. Accion gubernativa i administrativa del jefe de la nacion: diferencia entre una i otra.
3. Precauciones para asegurar la buena accion administrativa del jefe de la nacion: autorizacion de un secretario.
4. Ausilio de un consejo de gobierno.
5. Medios de conocimiento: inspeccion i vijilancia sobre los funcionarios públicos.
6. Prácticas perniciosas: mando de los ejérci-

tos por el jefe de la nacion en persona: administracion trashumante.

1. Inútil fuera ponderar la importancia de las funciones que ejerce el jefe de la administracion. Basta saber que él es el principio de la accion administrativa, i que del modo bueno ó malo con que la comunique dependerá el que los intereses i negocios nacionales sean bien ó mal administrados.

Como mi sistema es exclusivamente republicano, es necesario que tambien lo sean los principios sobre que se apoya; i si mis ideas discrepan de las de aquellos que han escrito para las monarquias, es preciso que no se las rechace por esta sola razon. Deben consultarse las diverjencias que hai entre las diferentes formas de gobierno antes de querer combinar en una los principios que sirven de base á otra. Yo considero á las repúblicas americanas como deben llegar á ser, i dejo al cuidado de los escritores europeos, que venzan como puedan los embarazos que ofrecen á la buena administracion las pretensiones de una altiva aristocracia, ó instituciones basadas en la condescendencia con estas pretensiones. Aquí en esta tierra vírgen, en donde no hai ni recuerdos de la nobleza i del feudalismo, las ideas liberales pueden tener todo su ensanche, i los principios no pueden encontrar contradiccion. Por consiguiente, todo lo que diga debe entenderse respecto de los gobiernos republicanos constitucionales: es decir, de aquellos que establecidos por la voluntad i para la felicidad del pueblo, i sujetos á obrar conforme á ellas, tienen que consultar los mejores medios de llenar su mision.

2. Aunque el gobierno propiamente dicho, ó la direccion primitiva de todos los negocios públicos existe en la autoridad legislativa, que es la que da los preceptos relativos á estos negocios, el gobierno sensible, el que está en accion, reside en el encargado del poder ejecutivo, porque es el medio de que tenga efecto la voluntad del legislador. La lei contiene un precepto jeneral; el encargado del Ejecutivo la acompaña de otro precepto jeneral, que ordena á todos que se sometan á ella, i entonces gobierna conjuntamente con el legislador i da sancion á sus mandatos; porque lo es en efecto, i mui real i positiva, la manifestacion del deseo de que se cumplá una disposicion de parte de un funcionario que dispone de la fuerza para llevarla á 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, hai que entrar constantemente en pormenores minuciosos, combinarlos i cuidar de que una medida cualquiera tenga siempre que se presente el caso su ejecucion. 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 á los principios.

3. Varias consideraciones debemos tener presentes al establecer las reglas que tiendan á proporcionar una buena administracion: 1.ª la del mejor medio de acertar; 2.ª la de la mayor felicidad de exigir la responsabilidad, tanto moral como legal; i 3.ª la de la felicidad de la ejecucion. Todas nos aconsejan que la accion del encargado del ejecutivo no se ejerza inmediatamente por sí, sino por conducto de sus respectivos ministros ó secretarios. Desde que el presidente tenga necesidad de asociar en sus órdenes á otro individuo hai una mayor garantia de acierto; porque sin duda el negocio habrá sido considerado con mas detencion por el que va á comprometer á su firma, i que debe velar en todos los pormenores de la ejecucion, por el que encargado de examinar, pesar i combinar en su respectivo departamento todo lo que esté relacionado con un negocio, debe hallarse en aptitud de conocerlo mejor i de ilustrar al que dicta las resoluciones.

Un hombre colocado en un punto tan elevado de la sociedad como el jefe de la nacion, es mui difícil de que sea alcanzado por la vara de la lei, i 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 demasias que puede ser tentado á cometer, i todo aquello que pueda contribuir á 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 administracion, no solo es un freno, porque siempre lo es la necesidad de buscar un cómplice, sino tambien porque el ciudadano elevado al puesto de secretario tiene motivos poderosos para no serlo i buscar en una resistencia decorosa i firme á un mandato arbitrario del buen nombre i la reputacion con que el pueblo recompensa á los que defienden los fueros nacionales i contrastan las demasias del poder. Verdad es que los ejemplos de un servilismo abyecto i de una criminal condescendencia abundan mas que los de la firme i valerosa oposicion del mandatario que quiera hollar las leyes i atropellar las garantias sociales. Pe-

ro jamás una regla debe desecharse porque haya fallado en algunas ocasiones, i 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 i 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; i así disminuyen mucho las probabilidades que la arbitrariedad pudiera tener en su favor, i aumentan en proporción las que favorecen la libertad i las garantías sociales.

Estas probabilidades son mayores en aquellos países en que las funciones públicas no son vitalicias, i en donde por consiguiente se vé en el término de la magistratura el principio de una serie de castigos para el funcionario culpable, i otra de recompensas para el que llenó cumplidamente su deber. La idea de la perpetuidad tan alagueña para el despotismo i 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 hai más esperanza de medrar que servir bien, no hai poder ninguno á 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, i 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 i prontitud. El combina, ordena i hace cumplir, porque debe darse cuenta de todos los negocios, i porque teniendo en sus manos la facultad de nombrar i destituir puede buscar los buenos agentes i separar de su lado á los que sean embarazosos para dar cumplimiento á las leyes.

Pero el poder de destituir, se dirá tal vez, es probable que sir-

va mas 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 asi; pero con mas frecuencia se verá que la fidelidad á las leyes, la consagracion al servicio público i el amor á la patria son respetados, i que la destitucion solo recaiga sobre la indolencia, la pereza i el abandono, ó sobre los dilapidadores de las rentas públicas i los prevaricadores. El mérito i la virtud inspiran consideraciones i respeto aun al despota mas imperioso, i en un pais en que la imprenta sea libre i quede al ciudadano libre i espedita la apelacion al pueblo contra los ultrajes que le haga el gobernante, ese poder temible para los pusilanimes parásitos que estiman en mas la sombra de la autoridad que el favor de la opinion, se anonada i destruye para el hombre que sabe contrastar las iniquidades del mandatario. Ningun inconveniente debe, pues, temerse que resulte de la facultad de nombrar i remover libremente sus agentes.

El encargado del Ejecutivo obra por medio de sus secretarios, no solo para dar cumplimiento á las disposiciones legales, sino tambien para usar de aquellas prerogativas que la constitucion le conceda, i en cuyo ejercicio debe tener cierta latitud. La direccion de las negociaciones diplomáticas i de la guerra marítima i terrestre, por ejemplo, no puede estar sujeta á reglas precisas é invariables, pues las disposiciones que se den para los casos que ocurran ni pueden preverse, ni son las mismas para todos los tiempos i lugares. El lejislador podrá decir como habrán de organizarse los ejércitos i la marina nacional; pero no puede detallar todos los pormenores de su empleo. En estos negocios gobierna i administra el encargado del poder Ejecutivo, lo mismo que en todos los demas 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 á las disposiciones escritas, sin concederle siquiera la facultad de manifestar en un decreto ó en una orden como las entiende i como sus agentes deben proceder á cumplirlas. Pero esto no me arredra, porque yo no estoi escribiendo la Utopia de More, ni la República de Platon; lo que hago es averiguar como es realizable que la autoridad pública se ejerza con provecho sobre los intereses sociales, i no encuentro que un funcionario que sea un pasivo ejecutor i á quien no se le permita alguna

accion propia tenga medios de llenar cumplidamente su mision. Siempre es necesario permitir que delibere el que ha de obrar, para que de esta manera sus operaciones sean mas acertadas; i respecto del jefe de la nacion, que dotado de mas capacidad i talentos que sus agentes, i provisto de todos los informes necesarios tiene en su poder los medios del acierto, hai mayor razon para concederle esta facultad. No siempre la lei es tan precisa i explicita en su redaccion que baste el que sea leida para que cualquiera de los agentes de la administracion la entienda i aplique en su jenuino sentido. Siempre ocurrirán dudas á los agentes inferiores, que serán consultadas á aquel de quien dependen; i si este no tuviera la facultad de decir que la entendia de esta ó de la otra manera i que en tal sentido debia cumplirse por sus agentes, la administracion se paralizaría i cualquiera autoridad subalterna tendria en su poder los medios de anular las leyes i frustrar sus efectos suscitando dudas i dificultades, que no podrian ser allanadas inmediatamente.

No pretendo yo que el encargado del Poder Ejecutivo tenga la facultad de espedir órdenes en consejo como el rei de la Gran Bretaña, ni una nacion en que hubiese un gobierno constitucional se plegaria á tener con su jefe la condescendencia que el parlamento ingles tuvo con Enrique VIII declarando que sus proclamas i órdenes en consejo se considerasen iguales á las leyes. (a) Pero de que el encargado del Ejecutivo no deba tener una prerogativa tan estensa como aquella, no se deduce que al ejercer sus funciones se limite á comunicar á sus agentes las disposiciones de la autoridad legislativa, sino que debe adoptarse un medio entre el poder ilimitado i la absoluta restriccion. Este medio se adopta cuando al cumplir la lei en los casos que ocurren el jefe da las órdenes en que espresa los motivos porque la entiende de esta ó de la otra manera, i traza á sus subalternos el procedimiento que han de seguir para ejecutarla. Este es un poder de interpretacion, sin el cual el encargado del Ejecutivo seria un mero publicador de las leyes, i un funcionario incapaz de administrar los intereses públicos.

Asi es, pues, que no puede dejar de concederse este poder al jefe de la nacion. Pero si él es absolutamente indispensable cuando tenga que obrar en asuntos que son de su resorte i que

(a) Hume cap. 32.

han de ser empezados i terminados por él, no se deduce de aqui que tambien interprete para que otras autoridades hagan aplicaciones de acuerdo con su interpretacion. Una declaracion ejecutiva no podrá tener fuerza para privar á la autoridad judicial de sus funciones, ni para usurpar las suyas á la lejislativa; i por consiguiente jamas el jefe de la administracion podrá pretender que sus decretos ú órdenes les sirvan de regla para conformar á ellos sus decisiones. Si á consecuencia de una providencia judicial, un individuo quedó suspenso 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, ó termine el negocio que ocasionó la suspension. El poder de interpretar lo tiene para que en el ejercicio de su autoridad no encuentre tropiezo; pero para invadir á las autoridades independientes no es útil ni conveniente que se le conceda, i antes bien él seria la ruina de todas las garantías.

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

Aunque la accion ejecutiva debe ser pronta, no debe ser inconsulta; i antes de que el jefe de la administracion tome su partido, útil será que oiga el dictámen de funcionarios amaestrados en el desempeño de los negocios é interesados como él en el acierto. En las monarquias mismas, en donde tanta confianza se deposita en el rei, á quien tambien se concede un estenso poder, los grandes negocios se despachan en consejo. El rei de Inglaterra tiene su consejo privado: no hai monarca constitucional á quien no se le haya concedido; i aun los despotas mismos, cuyo poder no tiene mas limites que su voluntad, han hecho el homenaje á la razon de consultar en las ocasiones importantes su Divan ó consejo privado.

No solo las probabilidades de mayor acierto deben inducirnos

á exigir del jefe del Estado que adopte este modo de despachar los negocios. La libertad i las garantías sociales se hallan también interesadas en que así sea; porque menos posibles son las arbitrariedades i tropelias cuando para ejecutarlas debe contarse con la voluntad de muchos ciudadanos, que no tienen interés en autorizarlas, ni en satisfacer á toda costa los caprichos de un ambicioso, que cuando entregado este á las inspiraciones solas de su voluntad puede dar soltura á sus pasiones i perniciosos deseos. El voto respetable del consejo da fuerza á las providencias administrativas del jefe de la nación, cuando les es favorable; i contiene las demasías del poder, cuando les es adverso; porque encontrando el gobernante que el apoyo i la opinión le faltan entre sus mismos consejeros ¿ como ha de lisonjearse de contar con la de los demas ciudadanos ?

Pero si es necesario que el jefe de la nación se ausilie de un consejo para dictar las órdenes de trascendencia grave, no lo es el que se crie un cuerpo inútil como el consejo de Estado en la Nueva Granada, que solo sirve para aumentar las atenciones del erario nacional, i para inhabilitar á algunos ciudadanos que, en otros puestos, fueran empleados con provecho i ventaja.

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

Primero. No está en aptitud de dar dictámen en los negocios administrativos; porque hallandose 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. Mas confianza inspira respecto de esto la opinión de los secretarios del despacho i del segundo jefe de la nación, que la fundan sobre antecedentes que les son conocidos i 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 lejislativo los incon-

venientes de una proyectada lei es para aquel un ausiliar de alguna utilidad; porque no ha palpado los inconvenientes con que tropieza la administracion, ni puede prever los que pudieran ofrecerse.

No es, pues, nuestro consejo de Estado otra cosa que una comision legislativa, á veces, codificadora otras; i ambas operaciones las desempeñará siempre mal. La primera; porque no son á proposito para formar los proyectos de lei unos empleados permanentes de larga duracion, que habituados á la vida pública se hallan poco en contacto con los intereses que las leyes deben consultar. La segunda; porque ni hai seguridad de que vayan al consejo los mejores juriconsultos, ni aunque asi fuese tienen ellos el interes necesario para hacer estas codificaciones, que no se encargará de ejecutar un individuo de la corporacion para que toda ella lleve el loor i prez que solo uno merecia.

Una corporacion semejante no es, pues, necesaria como auxiliar del encargado del Ejecutivo, i la esperiencia de ocho años nos ha acreditado que tampoco es útil bajo de otros aspectos.(a)

5. El que tiene la suprema intervencion en los intereses sociales, que sirve de centro de union i movimiento á la máquina política debe tener sin duda la suprema vijilancia sobre todos los funcionarios i empleados públicos, para exitarlos á cumplir con sus deberes, para promover su juzgamiento i castigo, ó para separar de sus destinos á aquellos que pertenezcan al ramo de su especial incumbencia. De otra manera no se podria pretender que llenase cumplidamente la pesada i penosa tarea de administrar los negocios de una nacion. El que quiere el fin es necesario que conceda los medios; i por consiguiente, el encargado del Ejecutivo deberá poder emplear los que sean conducentes á conseguir aquel. Puede disponer que sean visitadas las oficinas, interrogados los subalternos i los ciudadanos particulares, para que pueda averiguarse de que manera proceden los empleados, i si su conducta los hace acredores á conservar su puesto, ó por el

(a) Espero que se me perdonará la corta digresion que he hecho examinando el consejo de Estado como comision legislativa, por la importancia que tienen estas observaciones para que cuando llegue á reformarse nuestra constitucion se elimine esta corporacion innecesaria. Debo referir aquí la respuesta con que un ilustre consejero de Estado me dió preguntandole que opinaba sobre la utilidad de aquel establecimiento. Solo me ha dado esta contestacion, que espresa todo lo que del consejo puede decirse. *Non numerus sumus, fruges consummere nati.* (HORATIUS.)

contrario exige la destitucion ó el castigo.

Para que esta vijilancia no sea frustranea, tambien es preciso que pueda penetrar en el recinto de los tribunales, no para dictar las sentencias, ni para violentar los procedimientos, sino para examinar si los jueces se consagran al desempeño de sus oficios, ó vejetan en una criminal inaccion, dejando impunidas las faltas de los funcionarios, i haciendo un tráfico vergonzoso de una funcion augusta i respetable. Los jueces, en último resultado, son los que vienen á dar fuerza á las providencias administrativas, porque el delito de la desobediencia por ellos ha de venir á ser castigado, i la accion administrativa será mas pronta, eficaz i espedita cuanto mayor seguridad den los tribunales i juzgados de que los delitos se castigarán con prontitud i con recta ó imparcial justicia. El que es responsable de la buena ó mala administracion, i que por lo mismo es mas interesado que ningun otro en que se pongan en movimiento todos los resortes que pueden contribuir á obtener la primera, ese es el que debe vijilar sobre los que pueden i deben ayudarle á lograr aquel objeto. Asi es, que aunque no fuera por otros motivos, él jefe de la nacion debe tambien estender su vijilancia á los tribunales i juzgados, tener derecho á pedir informes sobre los negocios que les sean sometidos, requerirlos para que despachen en el término que les fijen las leyes, i valerse en último caso del ministerio público, para que les exija la responsabilidad ante sus respectivos superiores, cuando sean morosos, abandonados ó prevaricadores.

Esta facultad en nada daña á la independencia de las funciones judiciales, que si es, importante conservarla en las que son propiamente tales, seria en extremo perjudicial, si se esicndiese á libertar á los jueces de la justa averiguacion del modo como proceden. Cuanto mas censores tiene un majistrado mayores garantías da de buena conducta; i así conviene siempre multiplicar el número de los individuos que velen on 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 intervencion de los jueces, es extremadamente necesaria al encargado del poder ejecutivo, ya para promover medidas de policia que sean capaces de impedir los delitos, ya para meditar i proponer la mayor ó menor intervencion que debe darse á las autoridades administrativas en los contratos, i en todos aquellos actos en que, aunque sea la volun-

tad del contrayente la que crea un derecho i por consiguiente un deber, ha de intervenir la autoridad para asegurar que este derecho i este deber no sean frustraneos. Para procurarse estos datos debe concedérsele la intervencion de que he hablado; i como no basta que los obtenga, sino que esté seguro de que la administracion de justicia ha dado el resultado que ellos presentan marchando los tribunales arreglada i debidamente, esta misma necesidad comprueba la de la inspeccion de que he tratado anteriormente (a).

6. Hai una cuestion, la cual será preciso tocar aunque sea de paso, porque las opiniones no estan 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 i las leyes, cuando el depositario del poder civil va á adquirir entre las bayonetas i 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 majistratura. Seis años de continuos vaivenes; i la sangre que manchó nuestros campos en esa larga época de penosas agonias, hablan de una manera mas elocuente al entendimiento asombrado de mis lectores, que pudiera hacerlo mi inesperta pluma. Veré solo las consecuencias que la superacion del presidente de su puesto puede producir sobre la administracion de los otros negocios que no sean el de la guerra.

Cuando el jefe de la nacion deja el baston para empuñar la espada, su autoridad pasa necesariamente á otra persona, que interrumpe el sistema de manejo de los negocios adoptado por aquel. Esto ocasiona algun trastorno.

El mandatario suplente ejerce una autoridad provisoria, que lleva consigo los caracteres de la incertidumbre i de la debilidad. Esto hace que sus providencias no sean activas ni eficaces; i que no sean cumplidas con la misma exactitud que lo serian, si los agentes vicsen en la silla al jefe á quien no pueden desagradar sin esponerse á sufrir por largo tiempo su enojo.

Pero aun hai un mal mayor. Aunque la constitucion establece-

(a) Me he estendido algun tanto acerca de esto, porque entre nosotros hai ciudadanos respetables que quisieran llevar la independencia de los poderes á un extremo que no es asequible, i aun vituperan en el Ejecutivo el derecho de requerir á los jueces para la administracion de justicia &c.

ca que el funcionario encargado del Ejecutivo durante la separación del jefe tiene la plenitud de las facultades, i las ejerce sin tener que consultar con este; siempre será cierto que la nación vendrá á ser administrada desde los reales del ejército i en muchas ocasiones desde el campo de batalla. No se desprende fácilmente del poder civil el que es bastante ambicioso para ir á buscar la muerte á la frente de los ejércitos con el objeto de medrar en los puestos públicos. Porque, digase lo que se quiera, hoy na va nadie á derramar su sangre por obtener la corona de encina, i mas tarde el ostracismo ó la cicuta. Lo que es mas comun es otra especie de ambicion, no poética como la de algunos griegos i romanos, sino basada sobre los beneficios tangibles del poder. ¿I qué podrá esperarse de una administracion cuyas influencias parten del sitio del combate, i que deben adolecer de los hábitos que allí se adquieren. No parece, pues, que haya razones para que el jefe del Estado vaya nunca á mandar los ejércitos; i en este ramo de la administracion debe obrar como en todos los demas por medio de sus agentes. No faltarán jenerales espertos que puedan conducir los ciudadanos á la victoria, defender la independendencia nacional i mantener la tranquilidad interior: i si faltan es porque la administracion del ramo militar no está bien arreglada; pues si las leyes han hecho lo que deben, los resultados han de obtenerse necesariamente.

Hai tambien quien quiera que el jefe del Estado fuese trahumante, para que de esta manera lograse administrar mejor los intereses sociales, viendo por sí mismo en los diferentes puntos del territorio estos intereses, i tomando informes seguros sobre que fundar sus providencias. Sobre estas razones especiosas fundó un célebre caudillo de la independendencia americana ese sistema de pascos que tantas facilidades le ofreció para investirse de la omnipotente dictadura, i 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 solo puede inspirar un hombre como el libertador de Colombia, ó el prisionero de Santa Helena, el hombre mejor intencionado i mas amante de las libertades patrias pudiera con esta vida vagamunda proporcionar una buena administracion. Ocurren sobre esto varias observaciones.

1.ª La estension de un Estado dificulta que un funcionario que tiene tantas i tan graves atenciones pueda visitar todos los pun-

tos del territorio, ocuparse allí de los negocios que les sean peculiares i no descuidar al mismo tiempo los otros.

2.º Separándose el jefe del centro en que deben encontrarlo cuantos tengan que ocurrir á él, ¿en donde lo encontrarán? Tendrían sus agentes que estar adivinando á donde habrían de dirigirse i resultarían de aquí entorpecimientos, confusion i desórden.

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

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

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

Sabiamente, pues, se ha prevenido, por nuestra constitucion, que el presidente de la república no pueda ejercer sus funciones sino cuando recide en la capital (a). Mas adelante veremos que estas reflexiones, que son poderosas respecto del jefe de la nacion, no son aplicables a funcionarios que presidan una seccion de la sociedad.

(a) Creo, sin embargo, que la constitucion es defectiva, i que debia contener una escepcion, previendo el caso de que por una insurreccion ó por cualquiera otro motivo de esta especie, tuviera el presidente que abandonar la capital.



CAPITULO III.

DE LAS SECRETARIAS DEL DESPACHO.

1. *Consideraciones en que se funda la division del trabajo que se les encomienda.*
2. *Bases para la division.*
3. *Condicion con que se haga.*
4. *Método para el despacho.*

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

1. La division en mas ó menos secciones depende del mayor ó menor número de negocios á que deba atenderse; i no puede ser invariable una vez hecha, porque estos negocios han de irse aumentando i complicando á proporcion que el Estado vaya haciendo progresos, i tambien entonces deberán variar las divisiones. Las oficinas en que se examinan todos los negocios de que debe ocuparse la administracion suprema, i en que se les da evasion se llaman secretarías del despacho. Ellas estan á cargo de un funcionario, que recibe i comunica las órdenes del encargado del poder ejecutivo, i debe tener á su disposicion los empleados necesarios para poder cumplir con su deber. La division i denominacion de estas oficinas se toma de la naturaleza de los negocios que deben estar á su cargo, i debe cuidarse que los que se adscriban á cada departamento sean los que mas conexion tengan entre sí, para que puedan ser mejor atendidos; porque el mismo inconveniente resulta de que se consideren aisladamente i por funcionarios distintos cosas que tienen una íntima relacion, que de poner á estos en la obligacion de ocuparse de aquellas que no tienen ningun punto de contacto.

2. Las relaciones de una nacion con las demas, la intervencion del gobierno en los actos de la vida social pacífica que tienen conexion con la mejora de la sociedad, el conocimiento de sus costumbres, de su riqueza, de los recursos con que puede contar el pais; el cálculo de lo que puede exijirse al ciudadano de su propiedad para sostener los gastos públicos, del modo como deba obtenerse esta contribucion, conservarse ó invertirse; la fuerza

que debe sostener la seguridad exterior i la tranquilidad interna; la marina de guerra i mercante, nos dan las bases para una division arreglada de las oficinas del despacho de la administracion suprema. Con arreglo a estas bases podemos crear el departamento de negocios estranjeros; el del interior; el de hacienda; el de guerra i marina. En algunas partes hai un departamento de gracia i justicia; como en España, en otras, hai uno para la instruccion pública, otro para las obras públicas, otro para el comercio i la industria. Este aumento de divisiones depende de la mayor intervencion que el gobierno toma en las cosas de sus súbditos. Pero en un pais que no esté demasiado gobernado, ó mal gobernado, en un pais en que se deje al buen juicio i al interes del individuo lo que él cuidará i adelantará sin intervencion de los gobernantes, i á las autoridades municipales lo que ellas pueden desempeñar mejor; no habrá necesidad de formar un tren tan embarazoso i complicado, ni de llevar á la administracion suprema de tantas atenciones que la imposibiliten de consagrarse á ninguna.

3. Cuando hablamos, pues, de la organizacion de las secretarias de Estado debe tenerse presente que suponemos que la administracion jeneral, ó nacional, no tiene á su cargo sino aquellos negocios cuyo manejo le es necesario para conservar la union entre las diferentes partes del Estado, evitar la pugna entre sus intereses, adelantar aquellos que les sean comunes i presentar la nacion fuerte i compacta en el exterior, próspera i feliz en el interior. En este concepto, no son necesarios esos ministerios para los negocios de la instruccion pública, para el comercio i la industria, para las obras públicas; pues este recargo de ocupaciones á la administracion suprema solo tiene por orijen ese furor de centralizarlo todo, que es el único pensamiento del despotismo, i 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, i que haciendole esperar todo de unas autoridades que ni tienen tiempo, ni interes, ni conocimientos para el manejo i despacho de ciertos negocios, lo hacen indiferente por las cosas públicas á fuerza de verlo fatigarse en vano ocupándose en ellas. Libres de preocupaciones i del imperio de hábitos añejos, veamos la sociedad con ojos imparciales, analisemosla i administremos sus negocios con-

forme á sus exigencias, i valiéndonos de los medios que sean mas capaces de satisfacerlas. No rechacemos los principios porque nos parezcan nuevos; considerémoslos, compáremos los resultados que han producido en otras partes i adoptémoslos siempre que tiendan á mejorar nuestra suerte.

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

4. No será inútil que antes de entrar á examinar el método administrativo que ha de adoptarse en cada uno de los departamentos indicados indiqué el medio expedito que todos los secretarios deben emplear para obtener las resoluciones del jefe de la nacion que hayan de ejecutar. La creacion de los secretarios del despacho tiene por objeto que en ellas se examinen los negocios sobre que han de recaer las resoluciones ejecutivas; el que se comparen con sus antecedentes, i se examinen las disposiciones legales que les son aplicables, así como las inconvenientes con que puede tropezarse en la ejecucion. Todo esto debe esponerlo un secretario del despacho, para que el jefe de la nacion lo tenga presente, i debe, además, llevar escritos los proyectos de resolucion 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 mas detencion i cuidado que una propuesta verbal, que no sirve para fijar las ideas, ni proporciona facilidades para una discusion ordenada. Las palabras desaparecen por lo regular en el momento en que se profirieron, i el que las oyó queda entregado á una vaguedad de ideas que le impide fijar su atencion i hacerse cargo de la trascendencia de lo que se va á 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 estan ya consignadas en el papel, le recuerda los antecedentes que la motivaron i las disposiciones legales que la apoyan. Sé evita así

que en el consejo se pierda un tiempo precioso en vagas discusiones i 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, i 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, i sus órdenes han sido mas ajustadas á las leyes. Así debia suceder, porque no se confiaban al incierto recurso de una memoria frágil, ni á los ratiocinios de la precipitacion, que son los que de otra manera induirán en las resoluciones.

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

CAPITULO IV.

DEL SECRETARIO DE NEGOCIOS ESTRANJEROS, DE SU MODO DE OBBAR, I DE LOS NEGOCIOS QUE ESTAN A SU CARGO.

1. Estado de las naciones antes de que establecieran entre si relaciones. 2. Transicion del estado incierto de enemistad al cultivo de relaciones pacificas. 3. Resultado de estas relaciones: creacion de intereses que deben ser atendidos por la administracion. 4. Jefe del departamento de negocios estrangeros: cualidades que deben serle peculiares: organizacion de la oficina de su despacho. 5. Medios de adquirir conocimiento de los negocios estrangeros. 6. Medios de manejarlos, los ajentes: examen de una cuestion relativa á la posicion política de los Estados Americanos. 7. Relaciones con los demas departamentos del despacho. 8. Relaciones con los ajentes jenerales en las secciones territoriales del Estado. 9. Relaciones con los ajentes diplomáticas acreditados en la nacion.

1. Hubo un tiempo en que las naciones, considerandose como naturales enemigas, estaban reducidas á buscar dentro de si mismas los goces i todas las ventajas que contribuyen á la felicidad,

o a proporcionárselos arrebatando a sus vecinos, i aun á los pueblos mas lejanos, el fruto de su trabajo i de su industria. Las relaciones estóricas estaban reducidas al contacto hostil de las bandas armadas, que á la frente de un ladron en jefe salian á conquistar i robar á los más débiles, ó mas descuidados, i á dejar arrasados los campos que no crehian convenientemente conservar. Tal fue la conducta de los Sajones i Daneses con la Inglaterra, i mas tarde la de los Normandos con esta misma nacion i con otras europeas; i tal fue tambien una de las causas que por tanto tiempo mantuvieron al mundo en la ignorancia i la barbarie, i que dieron origen á esos acontecimientos horrosos de la edad media, que leemos con asombro en los historiadores. Aquella epoca desastrosa, en que el entendimiento humano degradado i envilecido, perdió sus aptitudes para conocer la verdad i discurrir sobre los medios de conseguir la felicidad social, ofrece á nuestra vista un cuadro pavoroso de perfidias, usurpaciones, carnicerías, muertes, incendios, de todos los crímenes á 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 dejenerada se habria embrutecido é incapacitado para adelantar en la carrera de la civilizacion.

2. Pero un estado tan violento de cosas no podia ser duradero; i al favor de las guerras, de las conquistas i la depredacion era preciso que sucediesen ideas mas conformes á la humanidad. Las lecciones de la desgracia no fueron perdidas para todos; i al fin empezó á dominar un sistema que, sin ocasionar la destruccion de ningun pueblo, hacia partícipes á todos de las riquezas i productos que en él se creaban. Con el comercio i la navegacion vinieron esas relaciones pacíficas i amistosas que convirtiendo al mundo en una gran sociedad de hermanos, proporcionan el cambio de las producciones de todos los climas, la comunicacion de los conocimientos en las ciencias i las artes, el desarrollo de las facultades mentales del hombre i 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, tratasen de fomentar i conservar relaciones entre sus respectivos subditos i de asegurarles recíprocamente el goce de todos los beneficios que de ellas deben provenir. Se formaron entonces intere-

ses, á que el gobierno debió atender, i que, como relacionados con la masa entera de la nacion, debian ser manejados por la autoridad suprema que la representa. Los negocios extranjeros, es decir, todo lo que se refiere á promover, cultivar i conservar relaciones ventajosas con otras naciones, vinieron á ser uno de los ramos de la preferente atencion de la autoridad. He aqui el motivo para crear el despacho de negocios extranjeros, con la oficina correspondiente cerca del jefe de la administracion.

4. Las funciones del encargado de este importante despacho deberán deducirse naturalmente del objeto i fin con que se establece: i la administracion de los negocios de este ramo deberá encomendarse á personas que penetradas de la importancia de su mision, i poseyendo los talentos i luces necesarias para conocer los medios de desempeñarla puedan corresponder á las esperanzas del pueblo, preservarlo de ser el juguete de la astucia extranjera, i proporcionarle amistades, consideracion i respeto en el exterior. En este departamento es menos posible que en los demas que el lejislador dé reglas precisas é inflexibles para manejar sus negocios, i será preciso que se confie al Ejecutivo en gran parte el gobierno i la administracion de ellos, para que puedan ser conducidos á un resultado feliz. Delicado encargo es este, i para que se lleve á cima, con delicadeza i tacto debe procederse en la eleccion del ciudadano á quien se confie; pues mas hai que esperar de su patriotismo, capacidad i luces, que de la prevision del lejislador, que tan limitada será necesariamente en estos casos.

Dedúcese de lo dicho que las aptitudes del individuo son grandes garantías de una buena administracion en este departamento, i que debe, por lo mismo, haber mucho cuidado en buscarlas. El encargado del Ejecutivo las hallará, no en el oficinista rutincero, que mas contrae su atencion á seguir el camino por donde otros marcharon, que al desarrollo de nuevos sistemas que mejoren la condicion social; sino en el ciudadano que en el ejercicio de funciones públicas, ya en el mismo departamento, ya en las cámaras lejislativas, haya manifestado que conoce la posicion en que su patria se halla respecto de las demas potencias i que sabrá sacar de ella las mayores ventajas.

Un hombre de talento i luces provisto de los medios bastantes podrá, no hai duda, administrar con ventaja este negociado. Veamos, pues, cuales serán estos medios, i de que 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 i despachen los negocios con prontitud, discernimiento, i reserva, en los casos en que sea necesaria. En esta oficina estará distribuido el trabajo segun 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 i mas ordenada conservacion de los documentos, ya en fin para facilitar la intelijencia del jefe con ellos i vice versa. Para llegar á encontrar esta mejor organizacion es necesario saber de que 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 demas naciones es indispensable para saber como se debe obrar respecto de ellas. Por tanto, deberá proporcionarse el secretario noticias de dichas naciones, i deberán facilitarse fondos para adquirir los papeles oficiales que se publiquen por la imprenta, i los datos estadísticos que adquieran i den á luz los gobiernos extranjeros. Tambien deberá tener á la vista los diarios mercantiles, i todas aquellas noticias que le hagan saber el curso i progresos del comercio, ya para la formacion de los tratados, ó modificaciones de los existentes, ya para trasmitirlas al despacho de hacienda, por la relacion que tengan con las contribuciones; ya al de marina, por lo que pueda importar para la buena administracion de los negocios de aquel departamento.

6. Segundo. Instruido el encargado del Ejecutivo del estado de los demas pueblos, por medio del secretario de negocios extranjeros, puede hallarse en la necesidad de ponerse en comunicacion con sus gobiernos. Esto lo hace ó mandando allá un agente que trate con ellos, ó entendiendose con los que residan cerca de él, ya para la formacion ó modificacion de los tratados, para las mutuas reclamaciones que haya que hacer, ya para solicitar la prestacion de sus buenos oficios, para mediar en una contienda, que tenga en discordia á otros pueblos, ó con cualquiera otro objeto de humanidad ó beneficencia.

Aqui nos toca examinar una cuestion importante, que aunque es mas del resorte del derecho internacional, que de un tratado de administracion pública, tiene demasiada relacion con él para que hubieramos de omitirla. ¿Conviene á las naciones de Sur A-

merica sostener agentes diplomáticos en los Estados Europeos ó Americanos, ó deben limitarse á recibir los que les envíen, i 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; i si consideramos, que mas necesitan ellos de nosotros, para dar consumo á las inmensas producciones de su industria i salida á su exedente poblacion, casi podriamos inclinarnos á resolver negativamente la primera parte de la proposicion i admitir la segunda.

Pero hai razones poderosas, que me parece nos deben inclinar á obrar de otro modo, i á desechár aquella idea, que acaso es reforzada por las afecciones antipáticas que inspira el recuerdo de ofensas recibidas, i cuya realizacion nos asemejaría algun tanto á los habitantes del Paraguai ó del Imperio Celestial. No es lo que mas nos conviene fomentar la idea de que debemos aguardar á los europeos que nos traigan las producciones de su industria, i que vengan los agentes de sus gobiernos á asegurarles aqui el goce de la las bentejas que otorga la lei internacional por un derecho imperfecto. Es sumamente ventajoso, i mas que lo dicho, el que nuestros compatriotas vayan á buscar estos productos i á recibir por algun tiempo en aquellas rejiones en donde la civilizacion ha fijado su imperio, i en donde hai tantas facilidades de estudiar las ciencias i las artes. No solo aprenderán asi á negociar, sino que tambien á la vuelta á su patria promoverán, con los conocimientos prácticos que adquieran, importantes i utilísimas mejoras, que jamás habran de esperarse del estranjero que venga á visitarnos.

En el otro hemisferio; aunque civilizado, tambien se verán espuestos nuestros compatriotas á insultos, vejaciones i desgracias, sin que tengan el consuelo de que haya siquiera quien los aconseje con imparcialidad i buena intencion; ni quien tome la voz de su pueblo para salvarlos de los atentados de que se les haga victima; ni quien dé 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 i los usos sirva á sus conciudadanos de Mentor en unas ocasiones i de abogado en otras para hacer valer el derecho internacional en su favor. Esto favorecerá las empresas comerciales, hará mas frecuentes i seguros los viajes de nuestros compatriotas, i propor-

cionará la trasplatacion grupal á nuestro suelo de la actividad, la laboriosidad i la industria que han elevado á tanto esplendor á las naciones europeas. He aqui como el establecimiento de estas relaciones bajo este aspecto proporciona la buena administracion de los negocios extranjeros facilitando el desarrollo de los conocimientos i el progreso de los intereses de la nacion.

Pero cuando consideramos que allá en el viejo mundo todavia la democracia mantiene una lucha dudosa con los gobiernos de escepcion, i que en el recinto tenebroso de los consejos de los despotas continuamente se trata de los medios de cortar el vuelo á la libertad i de aniquilar los gobiernos nacionales: cuando pensemos que apenas se presente la ocasion los monarcas coligados estarian prontos á mandarnos las cadenas de la esclavitud, i á destruir los gobiernos que protejen nuestras garantias; 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 si, ya por medio de los de otras potencias republicanas, i transmitir en tiempo avisos que, con oportunidad, nos pondrán á cubierto de alevosas agresiones, i cuya carencia podria traer consigo la ruina de la independendencia de la libertad. ¿Como haríamos para ligarnos con tiempo con las potencias hermanas, si los proyectos de acometernos i subyugarlos, ó de retardar nuestros progresos, solo eran conocidos cuando el cañon enemigo sonara en nuestras playas i nuestras comunicaciones maritimas se hallarán interrumpidas?

La vijilancia del gobierno ingles i de la confederacion del norte, es verdad que suple en gran parte por nuestro descuido; pero esta salvaguardia es precaria porque no está en manos de la nacion misma que la disfruta, i puede cesar mañana, bien por la variacion de los intereses comerciales, bien porque asciendan al ministerio en el pueblo británico los partidarios del absolutismo, ó á la presidencia en los Estados Unidos algun ciudadano que no teme tanto interes por la libertad como sus predecesores; pues todo debe temerse de la debilidad humana i de los extravios á 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 i en mengua nuestra; que no siempre se hermanarán en ellos los principios de jenerosidad con el conocimiento de sus intereses. Es preciso que algun dia nos hagamos valer por nosotros mismos, i que por tanto empece-

mos á buscar los medios de conseguirlo, i no continuemos veje-tando en la estúpida indolencia i en el vituperable abandono, que nos inspiró la política tenebrosa de nuestros antiguos dominado-res.

” ¿ Para que, se dirá, hemos de tener ajentes en las naciones europeas? ¿ Para que formen i hagan observar los tratados que establezcan los derechos i deberes perfectos de los respectivos subditos? ; Inutil pretension! cuando siempre tendríamos que recibir la lei del mas fuerte, i por consiguiente los derechos se-rian para ellos i las obligaciones para nosotros, porque los pri-meros se nos negarian i las segundas se nos impondrian por me-dio de sus escuadras i respetables ejércitos.”

No dejo de conocer la fuerza que ciertos ejemplos recientes dan á este raciocinio; pero, á pesar de ellos, mi opinion es siem-pre la misma. Primero, los derechos perfectos que se adquieren por un tratado obligan á los tribunales á darles proteccion, i co-mo por fortuna en muchas naciones europeas los tribunales de justicia están lejos de la influencia del monarca, temen la opi-nion pública, que no siempre es favorable al gobierno, i darán proteccion á estos derechos. Segundo, no siempre hai bastante descaro para imponer la lei por medio de la fuerza cuando hai de por medio una estipulacion espresa, una palabra solemne co-nocida de todas las naciones, que calificarían de pérfdo i crim-inal al que la violase. Tercero, las naciones cuyos intereses co-merciales se perjudicasen por los actos hostiles injustos de las que quebrantaban sus promesas tendrían un fundamento mui só-lido para hacer eficaz una mediacion, representando que los agresores violaban un derecho perfecto i esplicito, ó se negaban á cumplir una obligacion de la misma naturaleza. Cuarto, la alar-ma por la violacion de un derecho es tanto mas grande, cuanto mas motivos haya para respetarlo, i ella será uno para que los demas Estados se ponpan de parte del que asi es priyado tan sin razon de lo que le corresponde, ó de quien se exige lo que no tiene obligacion de hacer. Quinto, si queremos llegar á conocer la política de los pueblos europeos i el modo de formar i mante-ner relaciones con ellos, es necesario que hagamos algunos en-sayos, i que con la esperiencia nos amaestremos. Esto no puede conseguirse mientras no tengamos allá nuestros representantes, i mientras la practica nos enseñe como pueden mejorarse nue-stras relaciones exteriores.

¿Que hará el ciudadano de mas talento colocado a la cabeza a 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 esplicitas que le indiquen a que es perfectamente acreedora una nacion, i cuales son las obligaciones perfectas que con ella se tienen, el secretario lo será en el nombre y un miembro inutil para el manejo de los intereses sociales. Es preciso, pues, si no adoptamos el sistema del sombrío dictador del Paraguai, i si hemos de vivir en la sociedad universal de las naciones, para contribuir a los comunes que ellas hacen para llegar al complemento de la felicidad, que estemos en comunicacion con ellas i que formemos aquellos vinculos de union i fraternidad que confundiendo al extranjero con el nacional van estendiendo diariamente los limites de la patria i jeneralizando 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.

Mui agradable podrá ser a la masa ignorante de la sociedad, que siempre subordina sus calculos a sus antipatias, la opinion que elimina nuestra lista diplomática; pero los que razonan i se desprenden de prevenciones que enjendraron acontecimientos pasajeros no podrán ménos de convenir en la exactitud de las razones espuestas.

Ellas se corroboran cuando pensamos que las potencias europeas encontrarán siempre plausibles pretextos para molestarnos si nuestra politica exterior se amoldase a las ideas mezquinas i vulgares, que publicó la ignorancia i acoció la lijereza con demasiada precipitacion. Mas de una vez se ha dicho alla en Europa que aca en estos climas lejanos i semibárbaros, mas que en ninguna otra parte, habia que tomar toda especie de seguridades para proteger el comercio europeo; porque el temor de una venganza de parte de los ofendidos, menguando en razon de la distancia a que se encuentran, no podra ser un freno para que no se atropellasen los principios precarios del derecho de jentes. Si nos negasemos a practicar lo que todas las demas naciones hacen, i que está reconocido como positivamente ventajoso, con razon podria presumirse en nosotros un deseo preexistente de sustraernos, cuando nos conviniera, de la observancia del derecho internacional, i confirmariamos el concepto de barbarie en

que se nos tiene por la equivocacion ó la malicia de los que se han servido hacernos este honor.

Tambien es necesario que consideremos que la diplomacia ha venido á ser una ciencia, no de las mas faciles de aprender, i que es preciso que los ciudadanos la estudien para que el gobierno pueda valerse de ellos i evitar ser el juguete de las arterias de un astuto cortesano, que se presente entre nosotros á solicitar i recabar ventajas para su nacion, con aquella delicadeza i fino tacto que caracteriza á los diplomáticos europeos de la escuela de Talleyrând i Metternick. Esta ciencia no se aprende sin estudiarla i no se puede estudiar sino en la escuela práctica en que se dan las lecciones, i con los maestros que existen en las naciones mas cultas. Acá veremos las publicaciones de la imprenta, los acontecimientos que producen las combinaciones de las potencias; pero siempre nos quedamos á obscuras sobre los medios con que se consiguieron, i sobre multitud de pormenores que solo alcanza á 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 á cada una de las potencias europeas, i nos ligásemos con todos los grandes potentados, consumiendo para ello nuestros pocos recursos pecuniarios para contribuir al esplendor de la corte de un despota ó de un rei constitucional; No: lejos de mi tan estrabagante idea. Pero sí opino que la administracion debe tener los medios de cuidar de los intereses de los ciudadanos en aquellos paises con los cuales tenemos relaciones comerciales, como la Inglaterra i la Francia; i 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 intervencion en los asuntos del pais que representan, i porque no serán muy cuidadosos de lo nos atañe hombres que no perteneciendo á esta nacion tienen en contra de cualquier interes que nos profesasen la voz de la patria que les recuerda que sus primeras obligaciones son para con ella; i no para con los que siempre mirará como extranjeros.

Quizá lo que precede se verá como una digresion estraña del asunto de esta obra, i que debería mas bien colocarse en un tratado de derecho internacional. Pero meditando un poco se conocerá facilmente que los principios enunciados pertenecen á la

ciencia que trata de la administracion pública; porque ¿ como habrá buena administracion en los negocios extranjeros sin que se hagan lo que ellos espresan? O hai relaciones exteriores, i es preciso que los negocios que á ellas se refieran puedan ser bien manejados, i entonces es necesario lo que ya hemos dicho; ó no hai relaciones exteriores, i 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 conexion con los otros de la administracion, i ha de ser cumplido por agentes subordinados á otro secretario, á este se le da conocimiento para que lo haga cumplir. Si el secretario trata de suministrar datos estadísticos á los agentes diplomáticos ó consulares, bien nacionales ó extranjeros, él juzga de la conveniencia i propone la medida al jefe de la administracion, i por medio de él se resuelve lo conveniente; pero al secretario del interior le toca suministrar los datos, si ellos se refieren á la poblacion, al valor de las propiedades, al estado de las personas, al ramo de la justicia, ó al de la policia; al de hacienda si es para saber el monto de las contribuciones, el costo de su recaudacion, el número de individuos, empleados en recaudarlas, &c. &c. i de una manera semejante si se trata de la fuerza armada, ó de la marina nacional de guerra i mercante. Asi, los negocios de un departamento, se preparan combinan en un solo centro, i los trabajos de la administracion en los otros ramos vienen á servir, no solo para el objeto directo con que se ejecutaron, sino para auxiliar su accion en otros departamentos. Lo mismo que he dicho de los asuntos mencionados puede aplicarse á otros cualesquiera, como el ajustamiento i pago de los sueldos; i los auxilios que cualesquiera agentes de la administracion hayan de prestar á los del ramo especial de negocios extranjeros. Todo lo relativo á ellos tiene origen en este departamento; pero se lleva á efecto por medio de los órganos respectivos.

Este procedimicuto es ventajoso, porque en cada despacho queda una razon de la aplicacion que se ha hecho de sus datos i documentos, sin que el que los necesita sea privado de ellos. Asi se evita la confusion i desórden que resultaria de que el secretario de negocios extranjeros estuviese interviniendo directamente en oficinas que dependian de otro despacho, i se proporciona conservar las ventajas que produce la division del trabajo

i del conocimiento perfecto del estado en que se encuentra cada uno de los ramos de la respectiva seccion.

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

8. Quinto. En todo aquello que sea privativa i exclusivamente del ramo de negocios extranjeros, el secretario se entiende con los agentes inferiores para las órdenes que haya de comunicar al jefe de la administracion. No necesita, por ejemplo, de la intervencion de otro secretario para prescribir á un gobernador el recibimiento que ha de hacer á un agente diplomático, la direccion que ha de hacer dar á su correspondencia, ú otras cosas de esta naturaleza. I la reaccion que se efectúe de los grados inferiores de la escala á los superiores, tampoco debe por consiguiente ejecutarse por otro conducto, sino directamente por el suyo.

9. Sesto. El secretario de negocios extranjeros se entiende directamente con todos los agentes diplomáticos residentes cerca del gobierno nacional, i es el órgano por donde este resuelve sus reclamaciones, manifiesta la intelijencia que da á los tratados i les comunica las noticias que desee sean trasmitidas al gobierno del agente. Conferencia con ellos cuando lo solicitan, i disipa sus dudas i sospechas acerca de los procedimientos del gobierno que les causen incertidumbre ó alarma.

Facilmente se conoce cuanta prudencia i circunspeccion se necesita para manejarse con estos Argos vijilantes, que atentos siempre á los intereses de su nacion, i deseando sacar ventaja de cualquiera circunstancia convertirian á un ministro inesperto en instrumento de la ruina de su pueblo. El secretario debe, por tanto, pensar i meditar siempre mui despacio cuanto conteste á los diplomáticos extranjeros, i guardarse de hablar en las conferencias mas de lo necesario; i aun á veces, conocido el asunto que las motiva, reservarse para otra ocasion el dar respuestas definitivas. ¡ Cuantas veces una respuesta sencilla á una pregunta capciosa puede dar lugar á graves dificultades! Estos negocios que

tienen una trascendencia tan grave sobre la nacion entera, deben ser manejados con el mas fino i delicado tacto, i nunca un funcionario publico se tomara demasialo tiempo para pensarlos.

Sobre estas bases, i conociendo los intereses sobre los cuales se ejerce la accion administrativa en este departamento (a), facilmente puede el secretario hacer los arreglos internos de su oficina para la distribucion del trabajo. Puede adoptar por base, ó la naturaleza de los negocios; ó la clase de funcionarios con quienes tenga que entenderse, asignando á cada empleado el trabajo que le corresponde; pero debe guardarse bien de establecer que él sea comun ó indiferente para todos, porque ninguno es entonces responsable de lo que se hace, ni se instruye en los negocios, ni hai esa útil emulacion que producirá una acertada division. Respecto de esto no tengo que estenderme, porque á un hombre de talento, que llegue á aquel puesto eminente no puede ocultársele el mejor medio de valerse de los empleados que se le dan para ausiliarlo en el despacho de su destino.

No hablo aqui de la jerarquia diplomática, á cuya cabeza se halla el secretario de negocios extranjeros, porque las obras elementales de derecho internacional dicen lo bastante, i seria inútil copiar lo que debe estudiarse con mas estension en otros libros.

Lo dicho basta para tener algunas ideas jenerales de la administracion en este ramo, que en todas las naciones se encarga siempre al ciudadano mas distinguido por sus talentos i nombradía, como que es el que maneja los grandes negocios de Estado, los que estan conexonados con el orden, la paz i la prosperidad universal.

(a) En los estados Unidos el secretario de Estado, encargado de los negocios extranjeros, nombra para que le ausilien en el despacho, un oficial mayor, i hasta nueve oficiales subalternos, i un portero. Como él es el que guarda el sello nacional i lo pone en las patentes, despachos i actos del gobierno que lo exigen, tiene bajo su dependencia una oficina cuyos empleados nombra, i son un superintendente del sello, un oficial, un inaquihista i un portero. (*Gordonis Digest. pag. 26 i 27*):

Sería mui útil que á cada secretario del despacho se le dejase la facultad de nombrar los subalternos de su oficina, para que escojiese personas que fuesen de su confianza.

CAPITULO V.

DEL SECRETARIO DEL INTERIOR, Y DE LOS NEGOCIOS DE SU

DEPARTAMENTO.

1. *Carácter administrativo del secretario i negocios en que interviene.*
2. *Porque no se comprende en ellos la religion.*
3. *Intervencion en el cumplimiento de las leyes civiles.*
4. *En las obras públicas civiles.*
5. *En la educacion é instruccion pública.*
6. *En los establecimientos de castigo.*
7. *En la carta i 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 bien estar de la nacion, respecto de lo que depende de los otros pueblos, no lo es menos el del secretario del interior, por lo que se refiere á la dicha del Estado proveniente de los medios internos con que puede contar para su felicidad. El despacho del interior no solo es el centro en donde se reunen todos los datos relativos á los negocios jenerales, cuyo manejo corresponde á la administracion nacional, sino tambien las noticias de todos los actos del gobierno i administracion municipales, para que el encargado del Ejecutivo pueda ser informado del estado de la nacion i de las providencias que él exija. El secretario del interior tiene la superintendencia jeneral sobre todo lo que se refiere á la conservacion del orden i seguridad en el interior; sin intervencion de la fuerza armada, i al cumplimiento de las leyes civiles i penales; sobre la policia i la administracion de la justicia, las obras públicas, la educacion é instruccion pública, los establecimientos de castigo; sobre la formacion i perfeccion de la carta i la estadística; sobre todo lo que se refiera á verificar i asegurar el estado civil de las personas; sobre las precauciones que se tomen para hacer constar la data i formalidades de los contratos, testamentos i otros actos civiles, en que la seguridad de las propiedades exige la intervencion de la autoridad pública; en fin, sobre cuando se refiera á la condicion social independiente de los negocios extranjeros, de la organizacion, dirección i empleo de la fuerza armada i de la marina de guerra i mercante, i del comercio exterior.

2. Seguramente se extrañará que no enumeró yo especialmen-

te la religión i el culto de entre los negocios ó intereses á que se estiende la superintendencia jeneral del secretario del interior; i por tanto, antes de entrar en el exámen del modo como esta superintendencia debe ejercerse, manifestaré algunas de las razones que tengo para no mencionar aquellos objetos. La religión i el culto no son un negocio en que (como tales) deba intervenir la administracion, i solo debe verlos en los resultados civiles que tengan, que son los de su incumbencia; pues los otros jamás estarán á su alcance sino de un modo aparente i forzado, ni pueden ponerse en sus manos sin grandes riesgos para la libertad, i entorpecimientos para las mejoras útiles á la nacion.

La religión es un negocio privado, (1) un derecho individual, (2) que sin proteccion ni amparo, (3) lo mismo en el centro de las ciudades que en el fondo de los desiertos, puede usar el hombre, sin que haya ninguna fuerza, ni poder humano que en ello pueda turbarlo (4). Es, como todas las cosas internas del hombre, las que dependen de su entendimiento i de su conciencia, inatacable de hecho y de derecho; (5) porque ningun acto de la autoridad ni de los individuos puede variarla, ni modificarla (6). No hai mas medios de dominar la religión ó de cambiarla que el raciocinio, i la autoridad pública ni disputa ni puede ser predicadora (7). Las ideas que el hombre tenga de su criador, los sentimientos que experimente en consecuencia de esas ideas, i el tributo de reconocimiento, adoracion i respeto que su alma agradezca al ser omnipotente que nos dió la existencia, son cosas que le pertenecen de una manera tan esclusiva, que no hai medio de apoderarse de ellas ni de arrancárcelas; ni con las leyes ni con la fuerza de las armas, ni de otro modo que con el razonamiento (8). Asi es que los gobiernos mas ilustrados en los tiempos modernos ya no pretenden hacer la religión un negocio de su incumbencia, ni estender á ella las facultades administrativas (9). Allá en los siglos bárbaros, que siguieron al reinado de Constantino, fué que nació semejante pretension, (10) i por sostenerla los déspotas se precipitaron á los mas horribles exesos, degollando i quemando á los que, usando de la razon con que los dotó el mismo autor de la naturaleza, (11) concibieron que debian tributarle su adoracion de una manera diferente que se la tributaban el clero i los príncipes (12).

Desde entonces la razon ha mantenido una empeñada lucha con la autoridad, i gradualmente los principios han ido triunfan-

do, i el individuo quedando en posesion de este precioso derecho tal como debe existir en él (13) En ninguna parte lo goza en mayor plenitud que en los Estados Unidos, i tampoco hai un país en que la moral relijiosa se conserve mas pura i tenga mas influjo en mantener el orden i la paz, i en los rápidos adelantos que hace aquel país afortunado. Allí es donde brilla con mas esplendor la fé (14) i la caridad de los fieles, (15) manteniendo por sus propios esfuerzos la pureza de los dogmas i las augustas i solemnes funciones del culto; i donde los ministros del evangelio, verdaderamente celosos del bien de las almas, se esmeran en instruir á los creyentes i en mantenerlos en la grei, (16) sin los escándalos de una persecucion abominable i de una predicacion sediciosa, que concita las masas populares á despédazarse i bañarse en sangre, en nombre del que á todos los tolera i les conserva la vida i la libertad de pensar sobre la tierra (17).

En donde quiera que exista un gobierno verdaderamente nacional, un gobierno creado para consultar al bien i progreso de la sociedad, i no para el engrandecimiento i dominacion de ciertas clases, (18) la relijion no puede ser un negocio administrativo, sino una propiedad esclusiva del individuo, que debe garantizarse como los otros derechos individuales (19). Las autoridades deben limitarse á preservar de cualquier ataque este derecho; esto basta para que el orden se conserve i el principio relijioso sea uno de los móviles de las buenas acciones i el garante de la tranquilidad pública (20).

La tolerancia (21) de todas las creencias i de todos los cultos es hoy un precepto de la sana política, (22) i no hai una nacion ilustrada que no lo haya consignado en su constitucion, (23) ya porque sin él en vano podrá decirse que se favorece la libertad del pensamiento, (24) ya porque es el medio único de evitar discordias entre los creyentes i de mantener mas pura la moral relijiosa (25). Pero no puede existir esta libertad i esta tolerancia, mientras el gobierno intervenga en la relijion, mientras ella sea un negocio administrativo; porque necesariamente se invade el dominio de la conciencia, i se pervierten las instituciones relijiosas, para hacerlas servir á fines políticos i á designios ambiciosos, tan fáciles de lograr cuando la masa supersticiosa del pueblo es llamada á cooperar á ellos en nombre del criador (26).

El gobierno español ejercia, con el nombre de patronato ó patronazgo, (27) cierta intervencion en los negocios del culto cató-

lico (28), que prohibieron despues los gobiernos republicanos de América, declarándose herederos de las facultades que ejercia la corte de Madrid (29). Creyeron haber hecho, con ello una grande adquisicion (30); i por conservarla han sostenido con el clero i el Pontífice romano disputas acaloradas, que han estado á punto de terminar en una discordia abierta (31). Durante cierto tiempo han tenido razon 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; i entre tanto era preciso que muchas instituciones se conservasen, aun de aquellas que menos pudieran con un réjimen liberal. Pero no se deduce de aqui que lo que hemos adoptado del réjimen español deba subsistir siempre, cuando, afianzada la independenciam i estendidas las nociones de libertad i del gobierno republicano, la sociedad se halla preparada para ultteriores mejoras, i aun las demanda con urjencia (32).

No fué siempre por el bien del pueblo que los monarcas se in-vistieron de las facultades que lleva consigo el patronazgo. Ellas han tenido un origen menos noble, i acaso puedo decir vituperable. La intolerancia fué por muchos siglos un dogma para los príncipes europeos, i se creía generalmente que, si en las naciones no existia una sola i única creencia, sostenida por el inmenso poder de los reyes i por la fuerza de las bayonetas, los fundamentos del orden podrian conmoverse, es decir, de aquel orden que resulta de la ciega obediencia á los mandatos despóticos de una autoridad que, pretendiendo un orijen divino, niega á los gobernados la facultad de examinar la conducta de sus jefes i de dictarles las leyes conforme á 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 religion; i mal podian ellos renunciar á un medio tan espedito de gobierno, i ademas de eso tan eficaz para dar fuerza á los preceptos de su autoridad (33).

Por otra parte, cuando la cabeza de la iglesia desplegó aquella ambicion terrena, que convirtió el cayado del pastor en el centro de un monarca guerrero é intrigante; i cuando por estar difundidos por todos los puntos de la Europa los ajentes de aquella autoridad, i ejercer un poder sin limites sobre las conciencias, la ambicion papal no tenia ningun freno (34); fué necesario que los reyes contrastasen sus conatos usurpadores, apoderandoac del

mismo clero; que servia de instrumento para invadir el dominio de la autoridad civil. Así, en Inglaterra cuando al culto abominable de los Druidas sucedió el dulce i humano de los católicos en tiempo de la Heptarquía, los heptarcas que abrazaron el cristianismo continuaron ejerciendo la supremacia que tenían sobre el culto anterior: es decir, el patronazgo (35); i cuando ya se robusteció en aquella nacion el poder papal, i los legados i el Arzobispo de Contorbery trataron de alzarse con los poderes de la corona, i de formar un estado treocrático dentro del territorio ingles (36), necesario fué que el gobierno para preservarse de la subversión que amenazaban estas usurpaciones escandalosas, se arrogase la facultad de tomar la intervencion que tomo en los negocios eclesiásticos. Ella fué sin embargo gravosa, porque frecuentemente se convirtió en instrumento de la opresión i en azote, no solo del clero, sino del resto de los ciudadanos (37). Esto dió colorido plausible á las violencias de aquel Dunstan tan atrevido, de aquel Tomas Canciller de Henrique II, i de aquel Anselmo que tantos disturbios i disgustos ocasionaron á la monarquía británica, i á quienes el solio pontificio elevó a la jerarquía de Santos por haber así sostenido sus pretensiones (38). En Francia, en España i en el Imperio Germánico siguieron las autoridades la misma conducta respecto de los negocios eclesiásticos, hasta el tiempo de Leon X i de Clemente VII en que empezó la polémica religiosa, que haciendo una escisión en la grei calólica, advirtió á los pontífices cual era el resultado de sus exajeradas pretensiones (39). Algunos monarcas variaron de conducta algunos años mas tarde; i aunque el feroz tirano Henrique VIII no introduce ciertas reformas en Inglaterra sino para ensanchar las prerogativas reales i hacer irresistible su poder, posteriormente en el reinado de sus sucesores, i en otras partes, la tolerancia vino á contener aquella fuerza violenta que no habian sido bastantes á contrastar ni una autoridad exesiva, ni ejércitos valientes i poderosos. Esto no sucedió hasta que por muchos años se hubo asecinado i quemado á los hombres, en nombre de la divinidad, i para cumplir la mision que Jesucristo encargó á unos ministros de paz i de caridad, que así vinieron á realizar las promesas i los preceptos que contiene el divino¹ evangelio. ¡Qué horror! No, aquellos exesos de tan horrible recuerdo se ejecutaron por malvados insignes, que jamás merecieron el nombre de ministros de un Dios de paz i de caridad, por viles instrumentos del despotis-

mo político i religioso (40).

He aquí una ligera historia del patronazgo (11). En aquellos tiempos, en que sumido el mundo en una caliginosa ignorancia, la opinion no podia contrastar el poder del sacerdocio, i en que el nombre de la libertad i de la tolerancia se oía con mas pavor que el estallido del trueno precursor de la tempestad, fué que los gobiernos pudieron hallarse en la necesidad de arrogarse aquella facultad (42). Pero hoy, que la difusion de las luces, la creacion de los gobiernos populares, la libertad de la imprenta i todos los bienes que puede traer consigo la ilustracion son una salvaguardia contra las usurpaciones religiosas, ya no hai para que hacer la religion i el culto un negocio administrativo; i ya ha llegado el tiempo en que debemos emancipar la religion i dejarla al cuidado de los individuos (43).

Poco tiempo hace que creía yo imposible el que esto pudiera verificarse con ventaja. ¡Tal es el imperio del habito i la duracion de las impresiones que se reciben en las escuelas en que nos hemos formado! Pero meditando detenidamente, he hallado que la emancipacion religiosa es necesaria, i que por lo mismo el patronato i la intervencion administrativa en la religion no deben existir. Yo me he preguntado muchas veces: ¿porqué los ministros de la religion son tan pocos solícitos del bien de las almas, i emplean en las parroquias el tiempo en ocupaciones terrenas, en tramas políticas, en fomentar las discusiones en las familias, en lugar de emplearse en instruir i edificar? ¿Porqué el culto está reducido á ceremonias vanas, que el pueblo ejecuta mas por la fuerza de la autoridad, que por los impulsos de su corazon? Yo lo sé, puedo decirlo: porque el ministro de la religion para lo que tiene estímulos es para dedicarse á influir en las elecciones, para tratar de ocupar un asiento en las cámaras legislativas, i para ganar de esta manera una canonjía, un obispado por cualesquiera medios. ¡Oh sublimes funciones de los ministros de nuestro culto! Por esta razon progresa tanto la indiferencia religiosa! (44)

Si en lugar de que los párrocos fuesen unos agentes del poder civil sostenidos por la fuerza de la autoridad, ellos recibiesen su mision de la corporacion creyente que van á presidir confirmada por su respectivo obispo; i si en lugar de dormir en la confianza de que, bien sean diligentes ó descuidados, siempre han de tener aseguradas comodidades i aun lujo; si en vez de esto estu-

viesen en la necesidad de esperar lo todo del celo i caridad religiosa de su grei, otro cosa serian esos eclesiásticos, (45) i otra cosa seria nuestro pueblo. Entonces los sacerdotes se camararian en predicar el evangelio, en cultivar los sentimientos piadosos; i teniendo que esperar lo todo de su diligente cuidado por la grei, serian estudiosos para instruirse, virtuosos para dar buen ejemplo, i activos en enseñar á los fieles, para conservar los adictos á la dulce religion, en que se encuentran todos los consuelos.

Basta lo dicho para que se vea porque yo quito al encargado del Ejecutivo esta intervencion que, por medio del secretario del interior, ha ejercido siempre los negocios de la religion. Pasaré, pues, á tratar de los negocios que deben correr por el despacho del interior.

3. PRIMERA INTERVENCION EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES CIVILES I PENALES. Los tribunales i juzgados son los que tienen el encargo de decidir cuando ha llegado el caso de que una disposicion civil ó penal tenga su cumplimiento, i de velar en que positivamente lo tenga; pero el secretario del interior tambien debe tener intervencion en este negociado, ya para que los que administran la justicia tengan en los casos necesarios la cooperacion de la autoridad que dispone la fuerza; ya para que averiguando el efecto que han producido las disposiciones, pueda informar sobre la conveniencia de conservarlas ó destruirlas; ó bien para requerir al ministerio público á fin de que los que han sido omisos en la aplicacion de las leyes, ó que la han hecho torticeramente sean llamados á responder de su conducta. A este fin, el secretario debe exigir, por conducta del respectivo agente seccional, la estadística judicial, por lo menos anualmente, i ademas pedir informes frecuentes i detallados del curso que siguen los procesos; ya para que vean los jueces que hai una autoridad vigilante, que cuida de que los funcionarios públicos cumplan con sus deberes, i esto los excita á trabajar; ya para que los que son insensibles á este estímulo i al de la opinion puedan ser requeridos á que salgan de su apatia; ya en fin, para verificar la responsabilidad.

La estadística judicial es necesaria á la administracion; porque ella es el cuadro en donde se pueden contemplar los resultados morales de las leyes. Allí se vé si positivamente las propiedades i las personas gozan de seguridad con las disposiciones vijentes; i puede calcularse si á la sombra de esta seguridad pue-

don nacer y desarrollarse otros intereses, en que se ejerce la accion directa de la autoridad administrativa. Por los procesos que se hayan seguido, i los fundamentos en que se apoyan las partes, en negocios civiles, puede colejirse si las leyes administrativas que se hayan dictado para hacer constar la propiedad, el estado i condicion de las personas, i la legalidad de los contratos son bastantes para llenar su objeto; en caso contrario, para meditar las disposiciones que debieran abrogarse ó sostenerse.

El que tiene el encargo de manjar bien las cosas públicas, no solo debe ser un instrumento para que la lei se cumpla, sino tambien un observador constante de los efectos que ella produce. Asi merecerá propiamente el nombre de administrador; i su administracion será tanto mejor, cuanto mas 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 tambien á los de la legislacion penal. La noticia de los delitos que se han cometido en la sociedad, i de los puntos en que han tenido lugar hace conocer si la policia cumple ó no con sus deberes, i si en las secciones la administracion municipal ha desatendido este importante ramo; i se tomarán en consecuencia las medidas del caso, ya para que se hagan cumplir las disposiciones de policia que haya dado la autoridad municipal, ya para que se den si ha habido omision en este negociado.

Cuando he mencionado la policia, no entiendo solamente por tal el cuerpo de celadores, que las autoridades municipales encarguen de prevenir i suprimir los delitos. La policia personificada (si puedo llamarla asi), no es la mas eficaz para lograr que no se haga el mal. La difusion de la enserianza i de los principios de la moral, el alumbrado de las poblaciones, la seguridad de las cárceles, i la proscricion de aquellas diversiones en que se exitan las pasiones hasta un punto en que no pueden ser dominadas por la razon, son medidas que contribuyen mas á la mejora de los sentimientos humanos i á alejar al hombre del crimen, que la precencia de un resguardo compuesto de hombres que algunas veces son ellos los primeros criminales. Por consiguiente, el secretario del interior, no solo velara en que el cuerpo de policia desempeñe las funciones de su cargo, sino tambien

en averiguar si los auxiliares poderosos que he mencionado se han puesto en accion por las autoridades municipales, á cuyo cargo deben estar, como manifestaré despues.

4. Segundo. INTERVENCION EN LAS OBRAS PUBLICAS CIVILES (a). La autoridad nacional ó la municipal son las que decretan la construccion de aquellas obras públicas que las necesidades del comercio, de las comunicaciones ó comodidades sociales exigen; i tambien las que se requieren para perpetuar la memoria de acontecimientos que engrandeciendo á la nacion, enjendran en los individuos sentimientos de honor i de patriotismo, que los hagan mas útiles i dignos ciudadanos. El secretario del interior es el que vela en que ellas se construyan, conserven i perfeccionen, i quien promueve tambien que se decreten, indicando su utilidad i conveniencia tanto á 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 i de lo que convendria hacer; i por lo mismo debe exigir informes frecuentes, tanto de los ajentes de la administracion jeneral, como de las autoridades municipales, sobre el estado de los caminos, puentes, calzadas, rios navegables i los vehiculos que en ellos se usen; i sobre lo material de los edificios públicos, como escuelas, cárceles, mercados, hospicios, hospitales, lonjas, acueductos, muelles, fanales, balizas, &c. Estos informes no deben servirle solamente como un objeto de pura curiosidad, sino para meditarlos, i despues de hacer las combinaciones á que den lugar, tomar las providencias convenientes.

La intervencion del secretario del interior es mas ó menos directa respecto de las obras públicas segun la naturaleza de ellas. Le toca una accion mas eficaz respecto de aquellas que haya mandado construir la autoridad nacional, como que ellas deben correr á cargo de los ajentes de la administracion jeneral, que obran por el impulso que les comunica el jefe por conducto del secretario del interior; i por lo mismo debe hacer formar los planos i presupuestos i dar los reglamentos que sean necesarios para que se facilite el personal i material, i se lleven á cima con la prontitud i perfeccion posibles. Mas en las obras que mande construir la autoridad municipal, no le toca otra intervencion,

(a) Entienda por obras públicas civiles aquellas que no se aplican al servicio especial de la hacienda, de la marina ó del ejército permanente.

que la de la vigilancia para averiguar si aquellos funcionarios, a quienes dichas autoridades las hayan encargado, que pueden ser al mismo tiempo agentes de la administración general, son, ó no, activos en el desempeño de esta obligación; i 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 que obras públicas civiles considero como nacionales; es decir, que deban ser de la competencia del gobierno i administración general. Creo tales los edificios para el despacho de las autoridades nacionales, como el cuerpo legislativo, el encargado del poder ejecutivo i los tribunales que extiendan su jurisdicción á una ó mas provincias; los establecimientos de castigo, como casas de reclusion, de penitencia, ó de custodia para los presidiarios i forzados; los grandes caminos i canales que sirvan para la comunicación de muchas provincias (a), i que por esta razón, abrasando intereses que se acercan á la masa entera de la sociedad pueden llamarse verdaderamente nacionales. Fuera de estas obras, las demas quedarán con mas ventajas bajo el régimen municipal; porque no afectando sino intereses de alguna ó algunas secciones, sus respectivas autoridades

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

Sin embargo, la autoridad municipal puede ser un auxiliar poderoso para la nacional aun para llevar á oima las obras públicas nacionales; porque conociendo ella mejor las localidades en que se han de ejecutar, i 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 i canales siempre deberán ser obras de una competencia mixta. Las leyes deben dejar amplia facultad á las autoridades municipales para la apertura, conservación i 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; i las autoridades de una i otra deben concurrir á proporcionarla.

son las que mas solícitas i anhelosas se mostrarán por su ejecucion.

Cuando hablo de la intervencion del secretario del interior en las obras públicas, no se crea que quiero yo que él ó sus agentes vengán á hacer el oficio de inmediatos directores de dichas obras, i que deban correr con el pormenor de los gastos, i con la busca i eleccion del personal i material. Esta especie de administracion no puede concederse con utilidad á las autoridades públicas, ya porque les quitaria un tiempo precioso, ya porque jamas puede presumirse en ellas el empeño i solicitud que un particular consagrado á sus peculiares intereses manifiesta en tales ocasiones. Deberá, pues, buscarse el partido que dé mas garantías de prontitud en la ejecucion i de mayor economia en los gastos. El sistema de contratos es, sin duda, el preferible, siempre que ellas se hagan tomando antes las medidas necesarias para evitar la concurrencia. Por este medio la administracion se aprovecha de la industria ó intereses particulares, sin tener que dedicarse á la penosa lidia de los trabajos mecánicos; i limitándose á lo que puede ejecutar un alto funcionario que es hacer trazar los planes i velar en que se realicen con perfeccion, llevará al cabo esas grandes creaciones de la mano del hombre que nos asombran en los paises bien administrados.

No deben siempre todas las obras públicas mencionadas hacerse por cuenta de la nacion, ni por consiguiente, ser de la competencia de la administracion nacional. La autoridad pública no debe mezclarse en hacer lo que favorezca los intereses particulares, sino cuando los ciudadanos no puedan ó no quieran hacerlos por sí; pues lo demas seria tomarse un inútil trabajo i ademas desalentar ó aniquilar tal vez el espíritu de empresa i el jenio industrioso de los habitantes. Los canales, los mejores caminos pertenecen en Inglaterra i los Estados Unidos á compañías particulares, que se esmeran en su perfeccion i conservacion, asi como se empeñaron en hacerlos con economia, porque en ello está su constante interes. Por consiguiente, siempre será preferible el conceder algunas ventajas i un privilejio de cierta duracion á los que construyan estas obras, i limitar la intervencion administrativa á velar en que se cumplan las condiciones de la concesion. De otro modo, habrá que confiarse en autoridades que, ejercidas en distintos periodos por diferentes individuos, ni ofrecen esperanzas de un plan uniforme i seguido con

constancia, ni tienen los estímulos que sirven de estímulo al particular que ha de recoger el producto de sus fatigas i dedicarlo á sus gozos individuales. Esta confianza en semejantes autoridades, por mas precauciones que se tomen, producirá los efectos que por tantos siglos ha experimentado la nación española: gastos inmensos con provecho corto, i la 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 razon de los fondos con que ha contribuido. Este será siempre un partido ventajoso, porque los caudales nacionales, á tiempo que auxilian así una empresa pública, i la favorecen con el prestigio de la autoridad, vienen á ser manejados por excelentes administradores, i dejan de destinarse á consumos improductivos. Esta idea, en verdad, no es conforme con el miserable egoísmo, que regularmente anima á los gobiernos, que siempre quieren ser exclusivos dueños de ciertas obras públicas, i que son una fiel imitación del perro del hortelano. Pero ella es el fruto de una observación atenta i reflexiva de las causas que han hecho adelantar tan rápidamente al pueblo británico i á sus antiguos colonos. Los que la contradicen proceden guiados por un error lamentable, que siempre induce á malas medidas á los que quieren alcanzar mas 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 reúnan los fondos para ser ellos solos los que la realicen, i ser tambien solos los que gocen del provecho. Esta esperanza engañada de año en año, ó no llevada adelante por los que suceden en el mando, jamas llega á realizarse, i tal vez cuando se piense en dejarla, i tomar partido diferente del que ella sugería, es tarde, i los intereses que pudieran hacer productiva la obra han tomado ya otra dirección i la hacen inútil. Así está sucediendo á la Nueva Granada con la comunicación intermarina por el istmo de Panamá, empresa que vieramos realizada en nuestros días, si una política mezquina no entorpeciera el curso de las especulaciones extranjeras, con trabas miserables para tener adheridas á nuestra patria á aquellas provincias, i que serán, si continúan, la causa de que las perda-

mos.

Yo me estendiera en reflexiones sobre este particular, para contribuir á que se varíe esa política, i que la administracion mejor aconsejada i mas instruida de los intereses del país pida, obtenga i ejecute medidas mas provechosas; ó mejor dicho, medidas menos ruinosas para la nacion. Pero esto seria extraño de estos elementos, que las circunstancias de la época exigen se publiquen cuanto antes, para que la juventud adquiera algunas nociones de administracion pública. Seguiré, pues, el resto de mi tarea.

5. Tercero. INTERVENCION EN LA EDUCACION E INSTRUCCION PUBLICA. No soi yo de aquellos que opine que la educacion i la instruccion se deje enteramente al cuidado de los particulares; que se espere de su interes su fomento; i que abolida la esperanza profesional, cada ciudadano se haga valer como abogado ó como médico, asi como se hace pasar por ebanista ó sastre segun la habilidad que manifieste en aquellos oficios. Esto será asequible cuando los pueblos hayan llegado á un estado de ilustracion en que cada ciudadano sea bastante avisado para precaverse de los empiricos i distinguir entre el que posee la ciencia i el que con verbosa charla se hace aceptable al ignorante vulgo. Pero si no soi partidario de esta libertad tan absoluta, no se crea por esto que quiera esclavizar la enseñanza i ponerla del todo en manos de la autoridad: Hai 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 centralizacion i servidumbre absolutas de la instruccion pública.

Creo que tanto la administracion jeneral, como la municipal, i los particulares, pueden contribuir al progreso de la educacion i enseñanza pública, i que sin privar á los últimos de la facultad de emplear sus esfuerzos para conseguir aquel fin, tambien deben las primeras tomar parte en este negocio. Diré en su lugar que ramos de enseñanza quedan sujetos á la intervencion de la autoridad municipal, i hablaré ahora de los que pueden ser del resorte de la nacional.

Hai ciertos conocimientos que no se pueden cultivar con provecho sino en grandes i costosos establecimientos, que tal vez solo es capaz de sostener la nacion. Tambien hai profesiones de entre las cuales habrán de tomarse los individuos que deben de-

sempeñar 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 i sostenerse, sino para que cualesquiera que sean los que tengan los profesores se enseñen á los alumnos i se examinen con la publicidad debida, para que el error pueda ser combatido i la verdad corroborada. Se entenderá también su intervención á vijilar que se guarden en los establecimientos las reglas de policía, que se hayan establecido para conservar la moral de los alumnos; i que los respectivos superiores desempeñen cumplidamente sus funciones.

He aquí cuanto puede concedersele á la administración jeneral acerca de los establecimientos que tengan el carácter de nacionales. Cualquiera otra cosa, lejos de aprovechar daña, i en vez de hacer de estos establecimientos otros tantos liceos, en que adelanten las facultades mentales con la libre discusión i 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 demas, i absurdo es el establecimiento de una autoridad, que pueda poner su veto para impedir que se sostengan ciertas doctrinas ó principios. Adolece esto de los defectos que han hecho proscribir la censura de la imprenta; pues convierte en oráculos de la ciencia á esos censores que por mas ilustrados que sean no han de poseer todos los conocimientos humanos, ni han de estar dotados de esa infalibilidad, tan inasequible como enseñada por todos los hombres. Este es un establecimiento inquisitorial i bárbaro, que, con los mejores deseos de parte de los que lo fundaran produciria fatales consecuencias.

Establezcáse, enhorabuena, con subordinacion al secretario del interior, una autoridad que vijile en que se cumplan los reglamentos de las universidades i casas de educación; en que se de noticia en ciertos periodos del progreso que hacen las ciencias, i de los nuevos metodos que se hayan inventado para que sea mas rápido; en que se tenga constancia de los individuos que frecuentan las escuelas, de las rentas con que se sostienen, i de

las que pudieran crearse para dar aumento á la enseñanza. Esto es útil para calcular las medidas que hayan de tomarse, bien sea para corregir ó promover que se corrijan los abusos que se hayan introducido, bien para premiar los servicios distinguidos de algun profesor ó la capacidad i talentos de un alumno; bien para difundir los nuevos metodos, &c. En una palabra, tendrá facultades para todo lo que favorezca la libre disquisicion de los principios científicos; pero no tendrá ninguna para lo que pueda cortar el vuelo al pensamiento i contener sus adelantos.

La enseñanza primaria; es decir, aquella que proporciona el conocimiento de la lectura i de la escritura, de los principios universales de la moral i de los deberes de un ciudadano, i de aquellas nociones de aritmetica mas necesarias en las artes i oficios i en la economia domestica, es sin duda el objeto que mas debe emplear los solícitos ciudadanos 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, i la administracion jamás la verá con demasiado esmero. El secretario del interior debe exigir frecuentes informes del estado en que se halla, i promover que las autoridades municipales, que deban proveer de recursos para el sostenimiento de las escuelas, no sean omisas en el cumplimiento de esta obligacion. Debe tambien habilitarse al mismo funcionario, dandole los fondos suficientes, para que difunda los metodos mas faciles i sencillos para proporcionar dicha enseñanza, i algunos libros elementales conocidos por su mérito superior.

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

Cuanto mas estendida se halle la enseñanza primaria, ménos necesidad tiene la administracion de atender á la secundaria; porque la imprenta, publicando todos los dias los adelantos del entendimiento humano, trasmite con facilidad los conocimientos,

i el que puede leer i escribir, puede adquirirlos sin maestros, i aumentarlos consignando en el papel i publicando despues el fruto de sus reflexiones i tareas. El fomento de la enseñanza primaria es, pues, un medio indirecto mui eficaz de proporcionar la secundaria.

Inútil fuera repetir aquí lo que otros han dicho sobre la preferencia que debe darse á ciertos ramos de enseñanza. Bentham, en su tratado de las recompensas, ha dicho sobre esta materia lo que es de desearse, i 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, por que asi lo exige el bien de la sociedad i la correccion de los delincuentes, parece fuera de duda que el castigo debe imponerse de manera que produzca estos saludables efectos. He aqui porque debe ponerse la mayor atencion en proporcionar buenos establecimientos de castigo i en que ellos sean administrados con esmero por las personas á quienes se encargue su cuidado.

Escritores celebres, como Bentham i Beaumont (a) han tratado detenidamente de la forma de estos establecimientos, de los trabajos á que beden destinarse á los penados i de la policia que en ellos debe observarse. A ellos remito á los que quieran instruirse por estenso de las razones que hai para que tengan cierta organizacion, i de los resultados que se han observado principalmente en los Estados Unidos. En una obra destinada á dar las nociones jenerales de administracion que pueden servir de base á un alumno de colejo para estudios mas largos i meditados, no seria propio que yo transcribiese las observaciones de aquellos distinguidos jurisconsultos (pues debo confesar que yo no me atreveria á variarlas ni á comentarlas).

Suponiendo, pues, que los establecimientos de castigo se hayan fundado i organizado conforme á las ideas de los mejores i mas experimentados jurisconsultos, solo hablaré de la accion 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 á espigar las ofensas cometidas contra la sociedad, i á dar á esta una leccion provechosa, debe informarse constantemente

(a) Bentham Trat. de legislación. Beaumont Sistema penitenciario.

del estado en que se encuentran, del modo como cumplen con sus deberes los administradores inmediatos de ellos de los delinquentes que hayan manifestado mejora en su moral, de la salubridad de las prisiones, i 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 solo debe valerse el secretario del respectivo agente de la administracion jeneral, para ejercer esta parte de su accion administrativa, sino tambien de la autoridad municipal de la localidad en que existan los establecimientos. Esta autoridad, que puede observar mas de cerca la casa de penitencia, i que mas interesada se halla en que sea una escuela de moral i no un semillero de donde el vicio salga á corromper la poblacion, es la mas apropiada para visitarla i para constituirse en censora de los empleados que la manejen. El secretario deberá escitarla constantemente á que vijile en que los penados sean obligados á consagrarse al trabajo que se les haya destinado, i en que por medio de los ministros de la relijion se les inspiren ideas de mejora, i las esperanzas de volver á pertenecer con provecho á la sociedad que ofendieron con sus estravios.

Un secretario del interior ilustrado, vijilante i activo puede, con su intervencion oportuna en estos establecimientos, causar grandes bienes á la sociedad; pero debe adoptar los medios que mas eficazmente puedan favorecerlo en su empresa. El mas seguro, el que ofrece siempre resultados ciertos es el de valerse de personas que sabiendo la mision que van á llenar se esmeren en cumplirla. El comitre cruel i brutal de una galera aplicará el latigo con mas fuerza, i arrostrará la inscencia de un forajido con la misma ferocidad que aquel manifieste; pero no es el hombre á proposito para mejorar el corazon é ilustrar el entendimiento. Esto solo puede hacerlo el hombre experimentado, que conoce el orijen de las flaquezas humanas, i que puede poner en accion para producir el bien los mismos sentimientos é intereses que, mal seguidos, produjeron un estravio irracional. Por consiguiente, para que la administracion 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, i que por lo mismo se interesen en ejecutar sus órdenes. Pero mientras se siga la practica detestable de encargar la custodia de los penados, i su direccion i manejo, á hombres que, por el

desarreglo de sus costumbres, i por una conducta perversa, merezcan tal vez la misma suerte de aquellos de quienes estan encargados; los establecimientos de castigo serán un teatro de escenas inmorales, unos lugares de perversion que den mayor escándalo que los delitos de los que habitan en esas odiosas moradas. Sufrirán, es verdad, los delincuentes; pero su inútil penar no hara otra cosa que confirmar su corazon corrompido en los sentimientos del crimen, i prepararlo para, cuando termine su condena, lanzarse sobre la sociedad como un forajido hambriento de nuevos delitos. Poco observador se necita ser para conocer que tal debe ser el resultado de un sistema semejante; i las cárceles i presidios de España i de las naciones que fueron sus colonias, nos presentan, por desgracia, demasiados ejemplos de esta triste verdad.

Es pues preciso que la inspeccion de los establecimientos de castigo esté encargada á hombres de otra clase, á personas que, reuniendo una alma firme á un corazon benéfico, i á una moral severa, puedan soportar el espectáculo del sufrimiento i presentarlo al delincuente como un motivo de mejorarse. Esto se conseguirá dejando la mal entendida economia que impide el que se encuentren tales empleados, por falta de un sueldo que compense la pena de adoptar aquel oficio. En nada puede hacerse con mas provecho un gasto considerable, que en proporcionar la buena administracion de estos establecimientos.

La accion administrativa del secretario del interior sobre ellos varia segun su naturaleza. No puede ser la misma sobre una casa de penitencia i trabajo, que sobre una colonia de deportados. El fin indica los medios; i como en la primera se trata de corregir hombres para que vuelvan á vivir en la misma sociedad que los tiene recluidos, se adoptará con ellos un metodo diferente del que puede preparar en una tierra distante á los seres trasportados allá á que la cultiven i mejoren i formen entre si un pueblo que pueda nivelarse en alguna epoca á los de los individuos virtuosos.

7. Quinto. FORMACION I PERFECCION DE LA CARTA I LA ESTADISTICA. Hablando de los medios pasivos para facilitar la administracion pública, manifieste la importancia de la carta i de la estadística. Este negociado ha corrido en muchas partes por el despacho de la guerra, porque la escuela militar ha suministrado los individuos á quienes se ha dado la comision de levantar la carta i de formar la estadística, i porque los gobiernos se han procura-

do estos datos mas bien para poder preparar con ellos sus expediciones guerreras i sus sistemas de defensa, que con el fin de promover i efectuar mejoras internas, de que en la vida civil pueda aprovecharse una nacion. Justo es que para aquellos fines se tengan presentes esos datos, i que la clase militar intervenga en suministrarlos i mejorarlos, para que la práctica de los conocimientos científicos nos dé buenos ingenieros, en los casos en que hayamos de ponernos en armas para defendernos, ó para buscar reparacion de una ofensa inmerecida. Pero como el estado de paz es el que, por los beneficios de la civilizacion, se considera hoy como permanente, i las mejoras internas que contribuyen á perfeccionar nuestra condicion civil son las que mas inmediatamente nos afectan ó influyen en el bienestar social; la autoridad que tiene intervencion en estos negocios civiles debe tambien correr con un asunto que tiene tal relacion 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 formacion de la carta i la estadística, i en que se hagan en ellas las variaciones que el pais presente por sus progresos ó decadencia.

Al secretario del interior toca, por tanto, facilitar á los ingenieros geógrafos el desempeño de su comision, previniendo á las autoridades que los ausilien, que les comuniquen las tradiciones ó noticias que tengan de las producciones del pais, del comercio que con ellas se haya hecho en tiempos pasados, de los minerales, del carácter de los habitantes, &c.

Formada una vez la carta i la estadística jeneral, el secretario del interior puede valerse de la autoridad municipal para adquirir noticias sobre las variaciones que deban hacerse. Ella le indicará que nuevas poblaciones se han formado i que posicion ocupan en el territorio; le remitirá estados en que consten los nacimientos, las defunciones, los matrimonios; el aumento ó disminucion de las crias; el mayor ó menor producto de las cosechas; el rendimiento de las minas; las nuevas que se hayan descubierto i elaboran, i todo aquello que pueda contribuir á saber anualmente las variaciones que haya habido en el estado de la nacion. Digo que debe valerse de la autoridad municipal; porque como tan interesada se halla esta en obtener aquellos datos en su respectiva seccion del territorio como el gobierno jeneral

en toda ella, es quien se halla en aptitud de suministrarlos.

El secretario debe comunicar, no solo al despacho de la guerra, sino tambien á los demas de la administracion algunos de los datos estadisticos que vayan á su despacho. Ellos son necesarios muchas veces en el departamento de negocios estrajeros; pero en el de hacienda son de una importancia vital; porque sin ellos no puede conocerse la riqueza del pais para saber las contribuciones que puede soportar; para calcular si las establecidas rinden el producto debido en las diferentes provincias, ó si un rendimiento exiguo en una provincia rica da motivos de sospechar mal manejo en los recaudadores, ó mal sistema para percibirlos.

Las cartas i las noticias jeográficas anexas á ellas son importantes en el ministerio de marina por la parte hidrografica; i por consiguiente al formarla debe exijirse su cooperacion, deben transmitirse despues los datos que se hayan obtenido. De esta manera quedan reunidos en el centro de accion de la autoridad ejecutiva i sirven al mismo tiempo á las otras oficinas del despacho

He hablado rápidamente de algunos de los grandes objetos tocantes el departamento del interior: i lo que he dicho acerca de ellos puede dar una idea del modo como puede obrar la administracion sobre todos los que comprende este ramo. De su competencia son todos los negocios é intereses sociales, que se refieran á la condicion i relaciones puramente civiles de los asociados, i que tengan de alguna manera el carácter de públicos. Estan bajo su inspeccion las oficinas de registro en que constan los nacimientos, matrimonios, defunciones, los contratos, los testamentos, los limites de las propiedades raices, las sentencias de los tribunales, i la fecha en que las leyes nacionales i ordenanzas municipales fueron publicadas: los archivos públicos, en donde se conserven los procesos, los protocolos de los contratos i testamentos: todo lo relativo á la ejecucion de la justicia, tanto en lo civil como en lo criminal, i otros objetos que irémos tocando al hablar de la administracion parcial ó seccional.

Por la rápida ojeada que acabo de echar sobre los asuntos de que tiene que ocuparse la administracion en el ramo del interior, se conoce facilmente el gran cuidado que debe poner el jefe del Estado en la eleccion de la persona á quien encargue su despacho i de los subalternos que emplee para que le ayuden. Tambien se percibe el interes que hai en no recargar á un funciona-

rio tan importante de mas obligaciones que las que él deba desempeñar para que haya una buena administracion jeneral, dejando á otros lo que, ademas de embarazar é impedir tal vez ocupaciones mas importantes, no puede ser bien manejado por la autoridad nacional (a).

CAPITULO VI.

DEL SECRETARIO DE HACIENDA I DE LOS NEGOCIOS DE SU DEPARTAMENTO.

1. *Reflexiones sobre las rentas en jeneral.* 2. *Recaudacion de las contribuciones.* 3. *Distribucion.* 4. *Administracion de las propiedades i bienes nacionales.* 5. *Crédito nacional.* 6. *Contabilidad.*

1. Si yo quisiera sacar los principios teóricos de la ciencia de las disposiciones financieras que rijen en mi patria, bien poco útil pudiera decir en este capítulo que contribuyese á dar idea de un buen sistema administrativo. Basta considerar que nuestros rentistas se formaron en la escuela española COLONIAL, que no solo no era propia para aprender, sino que pervirtiendo las mejores capacidades las imposibilitaba para que bajo buenos maestros se prestasen siquiera á recibir lecciones. Sabida es la lucha que el gobierno ha tenido que sostener con los rutineros oficinistas del antiguo vecinato para empezar á introducir un nuevo método de recaudar é invertir las contribuciones, i para hacer algunas re-

(a) En la Nueva Granada, la administracion jeneral se halla en la imposibilidad de contribuir á los adelantos del pais, porque la manía de gobernar i administrar demasiado, i de centralizar lo que no puede ser centralizado, ha hecho que la constitucion i las leyes agovien á los gobernantes con un inmenso recargo de ocupaciones, que no pueden ser atendidas ni soportadas por la mas brillante capacidad i la constitucion mas robusta. El secretario del interior, principalmente, no solo tiene á su cargo los negocios jenerales de este departamento, sino que pesan sobre él todos los que corresponden á la administracion municipal, aun aquellos que siendo privativamente peculiares á una localidad sin relacion con las otras, apenas debieran ponerse en noticia suya para su conocimiento. Por esta razon, no solo carecemos de las ventajas del régimen municipal, sino que aun son mal desempeñadas las funciones del régimen nacional. El pueblo clama, sin embargo, por una reforma i no hai duda que el cuerpo legislativo se rendirá á sus vehementes deseos.

formas en la contabilidad, que si no son muy dignas de notarse, por lo menos nos han puesto en camino para salir algun dia del laberinto en que nos dejó perdidos el gobierno español.

“Sacar de la nacion recursos suficientes para sus gastos, manejarlos con el menor desfaldo posible, é invertirlos con economia,” es un problema que se enuncia en muy pocas palabras; pero cuya resolucion ha empleado algunos volúmenes, i empleara todavia muchas plumas de hombres eminentes (a).

El comprende el conocimiento de las contribuciones que son menos malas ó gravosas, i que menos puedan por lo mismo desalentar á 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 é invertir el producto de los impuestos. Recomendando, pues, el estudio de la economia política, entraré á examinar cual es la intervencion que la administracion suprema tiene, por medio del secretario de hacienda, en los intereses destinados á cubrir los gastos nacionales.

La accion de la autoridad en el ramo de hacienda se ejerce sobre estas diferentes clases de negocios: la recaudacion de las contribuciones: la distribucion de ellas: la administracion de las propiedades i bienes nacionales: el crédito: la contabilidad.

2. PRIMERO. RECAUDACION DE LAS CONTRIBUCIONES. Desde que ha llegado á conocerse que el interes individual ó la utilidad, como quiera llamarsele, es el que conduce al hombre en sus acciones, i que cuanto mayor utilidad reporte de sus procedimientos mayor estinulo tiene para ejecutarlos; tambien ha venido á ser un principio “que esta utilidad ó interes debe consultarse en la creacion de los empleos públicos, en la designacion de sus funciones, en la recompensa con que se premien los servicios, i en la manera como haya de percibirse esta recompensa. El lejislador habrá, pues, establecido que la recompensa sea en propor-

(a) Adan Smith, David Ricardo, Say, Tracy Ganilh, Florez Estrada, Canga Arguelles, i Bentham, han escrito sobre la economia 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 jóven estudiante los que debe elejir i meditar son á Say Tracy i Bentham: los financistas de las repúblicas hispano-americanas harán muy bien en consultar á Canga Arguelles.

cion del rendimiento de la contribucion; porque así tendrá el empleado un interes en razon directa de la utilidad, el cual avivará su celo, ó impedirá la desmoralizacion que es consiguiente en los ciudadanos; cuando por el descuido de los recaudadores se adquiere el hábito de no pagar lo que lejitimamente se debe, para sostener esta sociedad que nos presta proteccion i 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 administracion se ha ahorrado mucho trabajo, porque el interes individual del empleado suple en gran parte por su vijilancia.

Pero no se deduce de aquí que enteramente hayamos de confiar al benéfico influjo de este sistema todo el cuidado en la recaudacion de las rentas. Nunca está demas cuanto pueda contribuir á un fin laudable: i la vijilancia de la autoridad suprema i sus consiguientes operaciones tienden á ello.

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

En este departamento es donde mas importa que haya actividad en el movimiento administrativo, i que el jefe sea severo i rizado, porque sus agentes son los que mas pueden verse tentados á abusar. Por consiguiente, en el despacho de hacienda debe haber empleados dedicados particularmente á examinar las noticias i estados que remitan de las secciones, i en vista del resultado de este examen, dar orden para la correccion de los abusos,

para enmendar las omisiones, i para promover el castigo de los culpables en los casos necesarios. Estas operaciones de vijilancia eficaz, unidas á un buen sistema de contabilidad, serán bastantes para promover la buena recaudacion i evitar las omisiones i abusos.

Por supuesto que no puede el secretario de hacienda ejercer dicha vijilancia sobre todos los agentes inferiores de recaudacion; pero la que ejerce sobre aquellas oficinas en que estan concentradas las operaciones de las establecidas en varios distritos tiene el efecto de transmitirse á los agentes inferiores, i siempre son vijilados, aunque indirectamente, por la administracion suprema.

Esta vijilancia será tanto mas eficaz, si las leyes administrativas adoptan el partido de hacer á la autoridad municipal auxiliar de la administracion jeneral, dandole la facultad de inspeccionar i de denunciar los abusos i omisiones que cometan los recaudadores. Estos, vijilados entonces por tantos censores, tienen todos los frenos para abstenerse del mal, i muchos estímulos para proceder bien. El secretario debe, pues, de vez en cuando, pedir informes á dicha autoridad sobre la conducta de los agentes, i tambien sobre los resultados que haya tenido el sistema de recaudacion adoptado.

La accion del secretario de hacienda en la recaudacion se modifica segun las diferentes especies de contribuciones que sea necesario imponer para el servicio público. Si las contribuciones nacionales no gravaran mas que un objeto, seguramente la accion administrativa no necesitaria de ningun intermedio para transmitirse, porque seria facil que en el despacho de hacienda se reuniesen todos los datos, aun los mas minuciosos, que pusiesen al secretario en aptitud de obrar respecto de todos los empleados que se ocuparan en la recaudacion. Pero no sucederá así siempre, por desgracia, i es preciso que haya diferentes clases de impuestos, i que nos acomodemos á esta diversidad para facilitar la accion administrativa.

He aquí porque serán necesarias ciertas oficinas en que se concentren todas las noticias i datos relativos á un impuesto, i que estando en contacto con el ministerio de hacienda lo pongan en aptitud de dar providencias acertadas i oportunas. Los jefes de estas oficinas, como ya veremos, deberán tener una asignacion eventual proporcionada al producto que dé la respectiva renta, para darles interes en ser auxiliares eficaces del ministerio

de hacienda.

3. Segundo. DISTRIBUCIÓN DEL PRODUCTO DE LAS CONTRIBUCIONES. En donde quiera que hai un gobierno verdaderamente nacional, el cuerpo legislativo designa anualmente la inversion que debe darse á las rentas del Estado, en vista de los presupuestos que se pase el ministerio de hacienda. El jefe de este ministerio es el encargado de hacer llevar á efecto esta inversion, librando contra las oficinas en que se mantienen los caudales públicos con cuenta y razon las cantidades que deban pagarse en cada seccion territorial. El secretario libra contra estas oficinas, no sólo los gastos que sean privativos del ramo de hacienda, sino tambien los de los otros departamentos de la administracion, que calificados como legales i necesarios en el respectivo ministerio, se hayan puesto en su noticia, con los detalles i explicacion 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 enbarazoso i dispendioso de tiempo, i 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 lei que determina los gastos que deben hacerse, es preciso que nos remontemos á la fuente del mal, para que el remedio que allí se ponga trascienda tambien á la ejecucion.

Los gastos que deben hacerse, ó son permanentes, como los sueldos de ciertos empleados fijos necesarios para la administracion de los negocios públicos, ó son transitorios exigidos solamente por alguna circunstancia pasajera. Respecto de los primeros basta disposicion jeneral para que se cubran los que estan mencionados en las leyes en que se ha hecho la creacion de los empleos i se ha fijado su asignacion; haciendo en ella aquellas excepciones que alguna circunstancia pueda indicar como necesarias. De los segundos si hai necesidad de hacer espresa mencion de cada uno.

Formada la lei de gastos con arreglo á 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, que parte de la lei toca cumplir á cada uno de los empleados de manejo en la hacienda, i cuales de los eventuales corresponde á cada seccion del territorio á donde se estiendan 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 á librar contra la oficina central en que se reúnen los datos de la recaudación i distribución de los caudales de la nación i que esclusivamente entiende en el manejo de ellos (la tesorería jeneral) los gastos que han de hacerse por las oficinas de su dependencia, para que allí se anoten i se manden hacer: la segunda es una operación de policía, i se reduce á avisar al agente jeneral de la administración en la respectiva provincia (el gobernador), los gastos que se han librado contra la tesorería jeneral. Este aviso sirve para que el gobernador sepa cuanto puede gastar la oficina provincial de hacienda (la tesorería) por orden de la jeneral, i pueda cerciorarse en las visitas que haga á aquella oficina si se ha procedido conforme á las leyes i á los órdenes de la administración suprema. Esta precaución i las de que hablaré cuando tratemos de la contabilidad, puede asegurar á la administración i al Estado de que se harán bien los gastos (a).

Pero no siempre en un orden jeneral podrán detallarse todos los que se deban hacer; porque es imposible prever todas las circunstancias que ocurran 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, i dejar facultades á la autoridad que crea necesario el gasto para hacerlo, aunque no haya precedido el libramiento correspondiente.

(a) 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 ó triplicado á la tesorería jeneral le servirían para comprobar sus cuentas, unos, i otros para conservar en su archivo formando libros de las distintas series en que se clasificasen. La tesorería jeneral podía 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 secretaria de hacienda pasaría á la tesorería jeneral, á la corte de cuentas i al respectivo gobernador, podrían ser impresos ó gravados en parte, i estarían reducidos á muy pocas palabras. Por ejemplo, "Bajo el número (aquí la cifra) he librado hoy contra la tesorería jeneral la cantidad de (aquí el número) que ha de invertirse en (aquí el objeto de inversión) por disposición de (aquí la ley ó mención de la facultad con que se procede á decretar el gasto). Estos mismos modelos pueden servir para conservar en las oficinas las correspondientes copias.

En tal caso, en el ministerio de hacienda deben examinarse los comprobantes de la necesidad del gasto, i comunicarse su aprobacion ó improbacion tanto á la tesoreria jeneral, como al agente que reside en la provincia (el gobernador) para que, en el primer caso, se tenga como un libramiento del gasto, i en el segundo se proceda al reintegro.

Ademas de esto i de la publicidad que debe darse por la imprenta á las operaciones de las ofinas de pago, el secretario debe exigir de tiempo en tiempo relaciones circunstanciadas de los gastos que se hayan hecho, para hacer sentir á los empleados la vijilancia que ejerce, i de esta manera impedir su descuido, abandono ó malversacion.

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

En los siglos del feudalismo pertenecian á la corona ciertas tierras i otras propiedades, de las cuales tenia el monarca que hacer los gastos públicos, con escepcion de los casos de guerra, en que cada señor feudal debia equipar i mantener á su costa cierto número de tropas. Este sistema, que provocaba constantemente al gobierno á convertir en traidores á los subditos mas ricos, para incorporar sus bienes al dominio de la corona por derecho de reversion, no solo producía este inconveniente gravísimo; tambien era funesto á la riqueza pública, porque el manejo de las propiedades de la corona recaía en hombres que convertian la dilapidacion en oficio, i se dedicaban á destruir mas bien que á cultivar; i porque secuestrando del dominio privado las heredades que mas pingues pudieran ser, alejaba de ellas al hombre industrioso, que pudiera hacerlas producir.

Inútil seria reproducir ahora los razonamientos con que los economistas han impugnado esta funesta politica, i por eso me contento con indicarlos, porque esto basta para dar á conocer los motivos que deben retraer á todo gobierno de meterse a negociante. Sin embargo, la nacion tendrá propiedades, ya consistan estas en las tierras no apropiadas á particulares, i que le co-

responden por el dominio eminente que tiene en el territorio; ya en las fincas que haya tomado en pago de los deudores á las rentas; ya en efectos del producto natural del territorio ó manufacturas nacionales i extranjeras: i teniendo estas propiedades, es necesario que la administracion intervenga en su manejo, para darles pronta i útil salida, haciendolas pasar al dominio de los particulares, ó interesando á estos con su adelanto.

Respecto de las tierras baldías, la administracion debe adoptar un sistema que las haga productivas á las rentas nacionales. Para ello debe ante todo dar á conocer su estension, calidad i producciones, cuyos conocimientos transmitirá la secretaria del interior, sacandolos de los datos estadisticos que debe haberse proporcionado en su despacho, de la manera que ya hemos dicho en otro capitulo. Esto atraera compradores i exitará deseos de colonizarlas.

La administracion 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 quedaria sin dar salida á una propiedad que, bien manejada, le daria en alguna época cuantiosos rendimientos. Asi es, que las primeras ventas que se hagan de terrenos baldios, en aquellas comarcas á donde todavia no ha alcanzado la industria agricola i comercial, deben realizarse por precios moderados: i aun no irá estraviado el gobierno que las regale á los que quieran colonizarlas. Las propiedades no tienen valor precisamente por estension que abracen, ni 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 poblacion, i no hai duda que el precio moderado de las tierras, ó la donacion gratuita de ella es un medio de atraerla. En época posterior esta jenerosidad es pagada con usura, por los baldios que quedan sin apropiarse adquieren un valor inmenso, i la nacion por consiguiente puede ganar mas. Bastaría esto para que se adoptase aquel sistema; pero si consideramos que el aumento de poblacion i 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 i modo de disponer de esta especie de propiedades deben dejarse á la administracion ciertas facultades discretionales, para que aprovechandose de las circunstancias pueda realizar las tierras

con la mayor ventaja posible; i al obrar será útil que tenga presente lo mismo que ha influido en el ánimo de los legisladores para autorizarla.

Si la administracion usa con prudencia de estas facultades, i el secretario de hacienda pone todo su esmero en sacar de los baldios las posibles ventajas, es incalculable la utilidad que puede resultar á la nacion. Los Estados Unidos nos ofrecen un ejemplo que debe hacer en todos los pueblos una impresion grande. La buena administracion de los baldios, no solo ha proporcionado un aumento de poblacion á aquella dichosa tierra, sino que ha engrosado su tesoro, i ha contribuido al pago de su deuda. El jefe del departamento de hacienda debe, pues, ver con mui particular esmero este importante negocio, ó informarse con frecuencia por medio de los gobernadores ó prefectos de los baldios que pudieran colonizarse con mas ventaja; para darlos á conocer i ofrecerlos en venta, ó en pago de deudas.

I para que nada deje de hacerse, á fin de que esta propiedad nacional venga á ser productiva, i que para ello tenga la administracion jeneral auxiliares poderosos, deberá interesarse en los baldios á la autoridad municipal, dando una parte de lo que produzca á las rentas municipales. De esta manera la administracion jeneral contará con quien le dé avisos importunos sobre las providencias que convendrá tomar; porque estos celadores vijilantes no dejarían de promover aquello de que habria de resultar inmediato provecho á sus respectivas localidades.

Los baldios, despues que son conocidos por su estension, posicion i aptitud para dar ciertas producciones no exigen otros cuidados de parte de la autoridad que de los que acabamos de hablar. Pero no sucede así con otras propiedades nacionales, como las fincas que adquiere el Estado para cubrirse de lo que se deba á sus rentas, como edificios, haciendas, bienes muebles i semovientes. Respecto de esta especie de propiedades el partido que debe tomar la administracion es procurar venderlos con la mayor prontitud posible, i entretanto arrendarlos á algun particular, porque manejadas por los empleados públicos diariamente irán perdiendo de su valor. La administracion suprema debe, pues, cuidar de que se adopte siempre aquel partido.

Algunos piensan que tal vez seria prudente conservar propiedades nacionales de esta especie administradas por los empleados públicos, para que en circunstancias extraordinarias i de

apuros tuviese el gobierno de 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 nacion son las que pueden sacarse de las propiedades de sus habitantes, i que cuanto mas se haga por que la riqueza de los particulares progrese, tanto mayor es la probabilidad que un gobierno tiene de encontrar recursos cuando los necesite.

No menciono las minas de metales preciosos entre los objetos susceptibles de la accion administrativa de la autoridad suprema, porque creo que ningun gobierno cometerá el disparate que cometió el gobierno español de querer elaborar algunas por sí, i antes piense que son de aquellas cosas que deben dejarse al dominio privado, i constituir la propiedad particular del que las descubra. Respecto de otras minas, como por ejemplo las de sal, sera conveniente que se reserven al dominio nacional directo, si las exigencias públicas demandaren el que se estanque su produccion. En tal caso el metodo administrativo mas seguro i económico será el de contratar la produccion con particulares, i 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 podria adoptarse con igual utilidad en otras rentas que estuviesen basadas sobre el monopolio que haga el gobierno de algun género (a).

En tal caso, la accion de la administracion suprema está reducida á promover que se cumplan los contratos que hayan hecho para la produccion del género, i á cerciorarse de que se ha vendido la produccion que se reciba.

La fábrica en que se acuña la moneda debe ser tambien una propiedad nacional administrada inmediatamente bajo la inspeccion de la autoridad suprema; porque siendo la moneda el intermedio de los cambios i la mercancia mas necesaria para todas

(a) No soi yo partidario de los monopolios, i mucho menos de los que haga el gobierno, ya por que siempre son opresivos, en razon de que el género estancado se vende á un precio que excede mucho á sus gastos de produccion; ya porque cayendo esta en manos de los empleados públicos, no es la mejor aunque sean auxiliados por la industria de los particulares. Pero en muchas ocasiones, como entre nosotros, sera necesario mantener algunos monopolios, por la imposibilidad de sustituir una renta á otra de repente; i en tal caso es menester hacer de manera que sean lo menos perjudiciales que sea posible.

las operaciones comerciales, es preciso que esté garantizada por la autoridad respetable de un gobierno, para que se ofrezca i se reciba sin desconfianza. Pero no es preciso, para que haya esta garantía, que todos los que intervienen en la acuñacion de la moneda sean empleados públicos, ni son estos los que mejor pueden ejecutar aquellas operaciones. La nacion tendrá bastantes garantías, cuando pueda estar segura de que la moneda tendrá la lei i peso que espresese su inscripcion; i de aqui se deduce que los que ensayan los metales i los gradúan el peso deben ser empleados nacionales, igualmente que un director científico que vigile en todo inmediatamente i lleve la cuenta de la entrada i salida. Pero lo demas debe contratarse con individuos particulares, para obtener asi una produccion mas pronta i mejor; porque los particulares tienen siempre mas tino para escojer los operarios de quienes deben servirse. Obrando de esta manera, la intervencion del secretario de hacienda se limitaria á informarse si se cumplian los contratos, á hacer rectificar de tiempo en tiempo por profesores particulares de su confianza las operaciones de los ensayadores, i á exigir frecuentes noticias i estados de los ingresos i egresos del establecimiento.

5. CUARTO. CREDITO NACIONAL. A un Estado le interesa tener crédito, no solo 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 tambien para mantener vivo en los mercados el valor de los documentos que hagan constar sus deudas pasivas. El credito de una nacion lo constituye, pues, la facilidad para encontrar prestamistas i la confianza que se tenga en que cumplirá sus compromettimientos pecuniarios. Las operaciones de la administracion en esta materia deben tender, por consiguiente, á inspirar esta confianza; porque sin ella en vano se pensará nunca en sostener el crédito.

El que ha de ejecutar la lei tiene naturalmente la facultad de manifestar como la entienda, i los que obran bajo su dependencia tienen el deber de consultarlo, siempre que les ocurran dudas sobre el modo como deben proceder. Al usar de aquella facultad, debe siempre el superior ser mui circunspecto, i acomodarse á la intelijencia que jeneralmente den á la lei las jentes ilustradas. Esto basta en lo jeneral; pero cuando se trata especialmente del credito es necesario algo mas: inclinarse siempre

en la interpretación á favor de los acredores, i en caso de duda fundada fallar en contra de la nacion.

Este es un principio apoyado en los mas sólidos razonamientos, i adoptado por todos los escritores de legislación. El riesgo que puede haber en esto es que la nacion sea gravada; pero como en tal caso, el mal se repartiría en un numero infinito de personas, la carga para cada uno sería imperceptible; cuando de adoptar el contrario partido, siendo pocos los afectados, la porcion de perjuicio sería inmensa, i por lo mismo insuportable. Mas no solo esta razon debe obrar en el ánimo de los que ejercen la autoridad administrativa. Tambien es preciso tener presente, que mas facilmente encuentra prestamistas el que se manifiesta decidido en todos casos á favorecer á su acreedor, que aquel que, armandose con el poder de la autoridad, pretende tener siempre la justicia de su lado, i darles la lei á los que lo auxilién con su dinero. Por consiguiente, la administracion debe huir de ese espíritu de chicana, que domina á los gobiernos que desconocen los intereses nacionales. i que, por el provecho transitorio de retener una cantidad, esponen el Estado al mal permanente del descrédito.

Si la administracion en sus resoluciones se ajusta á estas reglas de equidad, no hai duda que habrá hecho mucho en favor del crédito. Pero debe, ademas, 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, ó para cubrir los intereses de las consolidadas, estén prontas i completas para darles su destino, en las épocas que de antemano se hayan fijado. Por tanto, deben evitarse esas tropelias, que tan frecuentes han sido en las repúblicas hispano-americanas, de tomar los fondos aplicados al crédito, con pretexto de necesidades que, muchas veces, mas 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 recaudacion, distribucion é inversion de los caudales públicos. El adoptado en el comercio es sin duda el que mejor puede producir estos resultados, i el que debe mandar adoptar la lei que arregle la hacienda nacional, si se quiere que la administracion tenga medios de conocer con que recursos cuenta para hacer frente á los gastos públicos, i quienes son los empleados que se manejan con pureza i los que se manchan con el peculado.

Adoptada por la lei la contabilidad comercial, toca al ministerio de hacienda obrar eficazmente para establecerla, nombrando para servir los destinos á personas que, conociendo los principios en que se fundan los reglamentos orgánicos, no se limiten á la imitacion servil de los modelos, sino suplan lo que pueda faltarles, en los casos imprevistos. Si la administracion adoptase el partido de no conferir ningun destino de hacienda, de aquellos en que debe llevarse cuenta i razon de los caudales públicos, sin un examen previo en que se acredite que se conocia la teórica i la práctica de la contabilidad, i se haria un estudio de ella, no solo por los empleados subalternos de las oficinas, sino tambien por los aspirantes de fuera de ella: i entónces, ademas de contarse con empleados inteligentes, podrian tambien fundarse esperanzas de mejora i perfeccion en el sistema establecido. Pero mientras la administracion siga el rancio sistema del gobierno colonial, que en tal mal estado tenia las cosas en las que ahora son republicas independientes, en vano suspiramos por mejoras i por buen manejo en la hacienda nacional (a).

(a) En la Nueva Granada jamas la administracion se ha auxiliado con las luces de un comerciante para expedir los reglamentos orgánicos de la contabilidad financiera. Ellos se han hecho en el despacho de hacienda entre el secretario i algunos antiguos oficinistas enseñados en la escuela española, entre quienes, exceptuado uno, no habia los conocimientos que se requieren para desempeñar aquella tarea. Asi es que la administracion, que ha estado casi siempre en manos de militares i abogados, no ha salido del círculo que únicamente podia serle conocido: aquel á que se circunscribia el gobierno español.

Nuestro plan orgánico ha hecho beneficios, por haber introducido algun arreglo; pero por desgracia él adopta un sistema incoherente, cuyas partes, por lo mismo, no pueden estar en perfecta correspondencia. El metodo de llevar la cuenta en partida doble, tan fácil i tan apropiado para conocer en todos los momentos el estado de los fondos, solamente se ha adoptado en la tesoreria jeneral; i nada se hace por jeneralizarlo, cuando serian inmensas las ventajas de que se estendiese á todas las oficinas de hacienda. Pero como prometernos esto si los que tenian la intervencion suprema en la cosa pública no sabian la partida doble, ni tenian idea de ella! Esta es una verdad dura; pero es verdad, sin que por esto sean vituperables los gobernantes, que perteneciendo á la jeneracion educada en el régimen colonial, estuvieron privados de los medios de adquirir una instruccion, que solo ha penetrado en este pais ahora en los últimos tiempos de la epoca granadina, i que jeneralmente no solicitan las personas que han llegado á 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 tambien en la mala contabilidad que

El secretario de hacienda coopera muy eficazmente á que haya buena contabilidad, no solo por la cuidadosa eleccion de las personas que intervengan en ella, sino tambien haciendo rectificár los errores en que estas incurran, i avisando á la corte de cuentas de los libramientos que se hayan jirado para hacer cualquier gasto público, á fin de que, en el exámen 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 comparacion, cuales deberán ser los procedimientos del ministerio de hacienda en los demas negocios de su departamento, que siempre podrán adscribirse á alguna de las clases en que los hemos dividido. Ellas sirven tambien de base para la organizacion interna del ministerio de hacienda i distribucion de los trabajos que han desempeñado sus empleados.

• Cuando el adelanto industrial i 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 estorzarse por aclimatar entre nosotros esos utilísimos establecimientos, que tan extraordinario impulso han dado al progreso de la poblacion i de la riqueza en varios Estados.

existe en la Nueva Granada es el complicado metodo adoptado para la recaudacion de algunas rentas. En las aduanas se ha establecido un sistema malísimo para el cobro de derechos: se cobran varios, con distintas denominaciones, i hai 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 importacion debiera consolidarse en un solo derecho, á reserva de quitar del monto de su producto total cada año, ó ca la medio año, un tanto por ciento para caminos, para lazaretos ó para el credito público. Esto facilitaría los ajustamientos que que deban hacerse á los comerciantes, por el ahorro de tiempo; i quitaría tambien la idea que lleva consigo ese sistema de ir cercenandole poco á poco su ganancia al comerciante, como para hacerle creer que no se le quita mucho, porque se le quitan varias pequeñas porciones. En segundo lugar, el método de graduar los derechos sobre el valor i clase de las mercancías es tan embarazoso i ocasiona un dispendio de tiempo tan considerable, que yo no sé como podrán las aduanas desempeñar sus deberes cuando se haya aumentado algun tanto nuestro comercio exterior.

CAPÍTULO VII

DEL SECRETARIO DE LA GUERRA I DE LOS NEGOCIOS DE SU
INCUMBENCIA.

1. *Consideraciones generales sobre la fuerza armada.* 2. *Intervencion del secretario en su formacion.* 3. *En su organizacion.* 4. *En su direccion.*

1. La fuerza armada ha sido siempre vista con preferente atencion por los gobiernos, bien sean nacionales, bien de excepcion; porque los primeros han conocido su importancia para mantener la seguridad exterior é interior, i para los segundos era necesaria para conservar el poder usurpado, ó estenderlo por medio de la conquista á los paises que fuesen objeto de su ambicion. Por distintos motivos, unos i otros se han esmerado en cultivar aquellos ramos de las ciencias que son apropiados para formar un buen militar, i en establecer una buena organizacion en los ejércitos. Los establecimientos en que se ha proporcionado la ensenanza á los hombres destinados á la guerra han producido muchos hombres eminentes, que han dado reglas seguras para lograr mantener un ejército obediente, de buena moral, sostenido con economia, i pronto en todos los momentos para ejecutar las operaciones que exige la defensa exterior ó 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, i la practica de un Berthier ó de un Gouvion Saint-Cir; i ni uno ni otro existen en un individuo creado en una colonia española i que ha recibido instruccion esclusivamente para el foro. En este capitulo me limito, pues, á dar alguna idea del modo como obra la administracion respecto de la fuerza armada, bien permanente, bien ocasional.

Entiendo por fuerza armada permanente la coleccion de individuos armados, que se mantienen por el estado organizados en diferentes cuerpos, con destino á ser empleados en cualquier

momento para defender la nacion de los ataques interiores, i exteriores para custodiar las cosas públicas. Esta fuerza está siempre á disposicion de la administracion jeneral en paz i en guerra, i todo lo relativo á ella está encargado al ministerio de la guerra.

La atencion de este ministerio se contrae: 1.º á la formacion de la fuerza: 2.º á su organizacion, conservacion, equipo i armamento: 3.º á su direccion i empleo. Estos son los objetos de atencion preferente, i á los cuales quedan adscritos todos los demas.

2.º **Primero. FORMACION DE LA FUERZA ARMADA.** Tres sistemas estan en uso para formar los ejércitos: el reclutamiento: el enganche; i la conscripcion. El primero es opresivo é indigno de un pais en que se respeten las garantías sociales, especialmente la igualdad: el segundo puede no llenar su objeto en los tiempos de peligro, i ademas ser muy dispendioso de dinero. La conscripcion es el medio mas conforme á 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 condicion desgraciada de la miseria, bien en la ventajosa i brillante de la opulencia. Suponiendo, pues, que la conscripcion será el metodo que se adopte para la formacion del ejército, dejando al conscripto la facultad de poner una persona que sirva por él; veamos cual es la intervencion de la administracion jeneral en este negocio por el ministerio de la guerra.

El jefe de este ministerio interviene en la conscripcion, ya para advertir á los ajentes de la administracion jeneral cuando ella ha de verificarse, ya para hacer que se exija á su tiempo la intervencion de la autoridad municipal para presenciarse la operacion del sorteo, á fin de que haya seguridad de que él se verifica entre las personas que tengan las aptitudes legales i físicas para el servicio de las armas.

Como el deseo de eximirse de la penosa obligacion del soldado estimulará naturalmente á las personas entre quienes ha de hacerse la conscripcion á tomar medidas para evitar que les toque la suerte de ir al ejército; el secretario de guerra debe tener la mayor vijilancia para evitar todo fraude i las connivencias culpables que pudiera haber de parte de la autoridad pública. La mejor medida que puede adoptarse para ello es, sin duda, la publicidad i la presencia de la autoridad municipal en el acto de escribir i poner en la urna i sacar las boletas en que se hallan los nombres de aquellos ciudadanos de entre quienes han de tomarse los conscritos.

Si es justo que los que mas en aptitud se hallan de servir en la fuerza armada deben cargar con este deber aunque sea penoso, i que él grave de la manera mas igual que sea posible á todos los ciudadanos, no lo es menos que el ciudadano que, con su industria ó la de sus antepasados, ha adquirido medios para comprar su exencion i poner otro en su lugar, goce de este beneficio. El secretario de guerra deba tambien, por lo mismo, cuidar de que á ningun ciudadano, que pueda asi rescatarse de la obligacion de ser soldado, se le obligue á ello, i que si la suerte le ha designado este destino, pueda él valerse de otro para que lo desempeñe.

Mas como esta concesion 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 solo serian una carga pesada para el Estado.

Hasta ahora se ha tratado entre nosotros al hombre, que se destina á ser soldado, de la misma manera que al criminal á quien se conduce á los trabajos forzados; confundiendo de esta manera al ciudadano virtuoso con el que ha merecido el rigor justiciero de las leyes. Este proceder i lo siguen, hasta que ya se reputa al ciudadano como un soldado veterano, tienden á envilecer i degradar al que se pretende que sea un dia el defensor de la libertad, de la igualdad, de todos los derechos que deben concederse á un hombre para que sea digno miembro de una nacion. La administracion debe, pues, procurar evitar ese tratamiento respecto de los conscritos tratamiento que, como las leyes jamas han de autorizarlo, es abusivo i criminal. Respecto de los conscritos aun lo seria mas todavia; porque, siendo la conscripcion una institucion republicana, no debe ser seguida de procedimientos que se avienen mal con ella.

El ejército se formará, no solo de conscritos, sino tambien de los voluntarios que quieran servir ó hacer su carrera desde la clase de soldados, i de los individuos educados en las escuelas militares, quienes por su instruccion pasarán al ejército en una clase superior á la de simples soldados.

Si la administracion debe ser cuidadosa en que la conscripcion se haga de manera que el conscrito conozca desde el principio de su ingreso en el ejército el objeto que va á llenar i la manera con que debe conducirse, no debe serlo menos en proporcionar oficiales inteligentes i educados en la vida militar, que sepan manejar á sus conciudadanos armados, i conducirlos con

órden i pericia al campo de batalla el dia que se necesite. En todas partes, en donde no se desconocen los verdaderos intereses de una nacion, i en donde se sabe que un ejército conducido por jefes i oficiales ignorantes será victima de un enemigo instruido en el arte de la guerra, la instruccion militar se ha visto con el mayor esmero. Una nacion ilustrada jamas la descuidará; sus leyes establecerán escuelas para proporcionarla, i el secretario de la guerra deberá ser mui solícito en que estos establecimientos correspondan al deseo patriótico que les da nacimiento.

La prespectiva de los adelantos que puede hacer en su carrera aliviarian en mucho la suerte del conscrito, que abandona su familia i sus relaciones queridas. La administracion puede presentarle esta prespectiva elijiendo entre los conscritos de mayores aptitudes algunos de los alumnos de las escuelas militares. De esta suerte tal vez se lograría tambien desarrollar el jenio que, oculto i sin aspiraciones allá en el tumulto confuso de la soldadesca, puede despertarse con la luz de las ciencias i dar dias de gloria i honor á su patria. No siempre los alumnos voluntarios, ó mas bien los consagrados por sus padres, ó tutores, á una carrera cuyo esplendor los deslumbra, son los mas á proposito para formar buenos oficiales: el talento i la vocacion pueden mas bien hallarse entre aquellos que la suerte ofrece á la patria para servirle. Mas en esta eleccion debe el ministerio de la guerra vijilar mucho que no intervengan predilecciones indebidas, que destinan á un individuo á aquellos establecimientos, mas 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, i de hombres armados, no podrá mantenerse en buen órden, ni estará disponible para las operaciones espeditas á que puede haber necesidad de destinarlo, si no está bien organizado por las leyes i si no se cuida de que las disposiciones orgánicas se ejecuten. Pero podré decir sobre lo que debe hacer el lejislador; porque teniendo tantos modelos que imitar no dejará el cuerpo de los representantes del pueblo de escoger el mejor. Esto supuesto, solo daré una idea de lo mas necesario para que la administracion pueda hacer que la organizacion dada produzca sus efectos. Entiendo por organizacion militar la combinacion que haga el lejislador de las diferentes partes del cuerpo de hombres armados, con el objeto de darle un

modo de ser i obrar que corresponda al fin ha que se ha destinado. Cada una de estas partes debe ser mantenida en estado de cooperar con las otras de una manera uniforme i arreglada á las operaciones del cuerpo entero: i para esto en la combinacion no se habrá olvidado el hacer las divisiones convenientes i el establecer un órden jerarquico de mando, para la trasmision de las órdenes, para mantener la subordinacion i disciplina, i para que cada seccion de la fuerza pueda ser conservada i empleada oportunamente. Este ha sido el motivo de dividir la fuerza armada en ejércitos, divisiones, columnas, regimientos, batallones, escuadrones, brigadas, compañías &c. i de colocar un individuo con mando en cada una de estas secciones.

Aunque las naciones no sean conquistadoras, i por lo mismo no tenga necesidad de mantener en pie grandes ejércitos, la organizacion 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, ó para cuando tenga que buscar por medio de las armas la repacion de un agravio no satisfecho. De otra manera, en el dia del peligro se hallaria espuesta á sucumbir i desaparecer del número de los Estados.

Por consiguiente, á la administracion suprema debe dejarsele en posesion de los medios de organizar esa mayor suma de fuerza; i por lo mismo de mantener cerca de ella un cuerpo de jefes i oficiales inteligentes que, al toque de alarma, puedan volar á los distintos puntos de la nacion, i uniendo á los cuerpos permanentes los de la guardia nacional, presenten una masa respetable i compacta á los que ultrajen la independendia ó turben la tranquilidad. Por esto es incontestable la utilidad de un Estado mayor jeneral i de un cuerpo de ingenieros, que parecen inútiles durante la paz; pero que en realidad cooperan mui eficazmente á conservarla, por la razon bien sabida de que el que quiere la paz debe estar preparado para la guerra.

La organizacion adoptada en los Estados Unidos del Norte me parece la mas apropiada para poner á la administracion en estado de manejar bien el negociado de la guerra i con la mayor economia apetecible. Por tanto, me permito estractar aqui el título 2.º de la codificacion que Gordon ha hecho de las leyes militares de aquella nacion, que comprende la parte orgánica. Tambien me mueve á ello la conviccion de que lo que yo diga, que sea fruto de mis reflexiones, debe adolecer de los defectos

en que necesariamente tiene incurrir un hombre, que no tiene motivos para haber adquirido conocimientos militares,

CAPITULO 1.º DE LOS JEFES Ó COMANDANTES (a) El presidente es el comandante en jefe del ejército i de la milicia nacional de los Estados Unidos cuando se halla en actual servicio. (Art. 2.º secc. 2.ª de la constitucion fed).

Hay un mayor general, con dos ayudantes de campo, dos brigadieres jenerales, cada uno con un ayudante de campo. Estos ayudantes se toman de entre los oficiales de linea, i desempeñan tambien los deberes de ayudantes jenerales.

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

CAPITULO 2.º DE LOS CUERPOS DEL EJERCITO. La fuerza armada de los Estados Unidos en tiempo de paz consiste en cuatro rejimientos de artilleria, siete rejimientos de infanteria, i aquellos oficiales de ingenieros, artilleria i Estado mayor que sean necesarios.

En esta fuerza debe la administracion jeneral de los Estados Unidos incluir los oficiales con destino ó sin él, artesanos militares, musicos é individuos de clase en la tropa que hayan pertenecido á los diferentes cuerpos de los Estados Unidos hasta formarlos i completarlos, i á los que sobran retirarlos del servicio de los mismos Estados Unidos.

Todo oficial, musico ó individuo de clase en la tropa debe prestar i suscribir el siguiente juramento. " Yo N. de N. jurp ó afirmo solemnemente que guardaré fé i lealtad á los Estados Unidos de America, i que les serviré honrada i fielmente contra sus enemigos cualesquiera que sean; i que observaré i obedeceré las órdenes del presidente de los Estados Unidos, i las órdenes de los oficiales que se hayan destinado para mandarme conforme á las reglas i ordenanzas de la guerra."

SECCION 1.ª —DEPARTAMENTO DE ARTILLERIA. Cada rejimiento de artilleria se compone de un coronel, un teniente coronel, un mayor, un sarjento mayor, un sarjento furriel ó cuartel maestro, i nueve compañías, una de las cuales será designada i equipada como artilleria lijera. Cada compañía se compone de un capitan, dos tenientes primeros, dos segundos, cuatro sarjentos, cuatro cabos, tres artesanos, dos musicos i cuarenta i dos solda-

(a) Gordonis Digest. paj. 634.647.

dos: i el rejimiento tiene ademas un capitán supernumerario para desempeñar ciertos deberes en el cuerpo relativos á las armas de que usa esta parte de la fuerza armada; i un ayudante.

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

El coronel ú oficial mas antiguo de los de la primera clase (a) (ORDNANCE) puede alistar por cinco años para este servicio los maestros armeros, maestros carruajeros, maestros herreros, artifices, armeros, herreros, i artesanos, que, á su juicio i el del secretario de la guerra, sean necesarios para el servicio.

La inspeccion sobre el armamento, equipo, construccion de vehiculos de todas clases para las armas, construccion de armas i aparatos, i provision de lo que se necesite por contratas, la ejerce el secretario de la guerra por medio del coronel ú oficial mas antiguo del departamento de artillería. (ORDNANCE)

Por medio del mismo organiza i agrega á los rejimientos, cuerpos ó guarniciones, los artifices que, con sus instrumentos i utiles i bajo los reglamentos convenientes, puedan ser necesarios para el servicio.

El coronel ú oficial mas antiguo de artillería (ORDNANCE) en cualquier distrito es el conducto, por medio del cual ejecuta el secretario de la guerra todas las órdenes para prover de armas, municiones, vehiculos, &c. que se necesiten; i ademas, en tiempo de guerra, debe obedecer las que con el mismo objeto le comunique cualquiera comandante de un ejército, guarnicion ó destacamento.

Los custodios de los almacenes ó arcenales deben mandar cada trimestre al mismo coronel informes i estados de las armas i utiles de guerra que estan á su cargo.

Los daños que sucedan en el armamento, equipos ó utiles necesarios para el ejército de los Estados Unidos se reparan á costa de los oficiales ó individuos de tropa que los causan.

[a] 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 á la *ordnance*, i los de la segunda á la *artillery*.

La secretaria de guerra recibe cada semestre informes i estados del personal i material que forma la fuerza de artilleria, i puede exigirlos tambien mas frecuentemente, si lo tubiere á bien. El secretario puede hacer los reglamentos que sean necesarios para que estos informes i estados se formen i remitan con regularidad.

SECCION 2.ª — DE LA INFANTERIA. Cada rejimiento de infanteria consta de un coronel, un teniente coronel, un mayor, un sarjento mayor, un sarjento furriel ó cuartel-maestre, dos musicos principales, i diez compañías. Cada compañía consta de un capitán, un teniente primero, uno segundo, tres sarjentos, cuatro cabos, dos musicos i cuarenta i dos soldados: hai ademas un ayudante tomado de entre los subalternos de linea.

SECCION 3.ª — DEL CUERPO DE INJENIEROS. Se mantiene en servicio un cuerpo de injenieros, en el cual se incluyen los injenieros topográficos i sus ayudantes.

Este cuerpo consta de un injeniero de la clase de mayor, dos ayudantes injenieros capitanes, dos id. primeros tenientes, dos id. segundos tenientes i 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 i cuatro segundos.

El cuerpo de injenieros tendra como adjuntos dos capitanes, dos primeros tenientes, dos segundos tenientes i un pagador ó habilitado. El presidente puede tambien agregar un auxiliar instruido con un sueldo que no exeda al de el oficial superior de aquel cuerpo; i dos oficiales de pluma, para cuya dotacion se le dan hasta 2150 \$.

SECCION 4.ª — DEL AYUDANTE I DE LOS INSPECTORES JENERALES. Hai un ayudante jeneral i dos inspectores jenerales, con el rango, paga i emolumentos de coroneles de caballeria. Ademas hai los subinspectores que el presidente crea necesarios, con tal que no exedan de uno por cada brigada.

SECCION 5.ª DEL CUARTEL-MAESTRE JENERAL. Hai un cuartel-maestre jeneral de la clase de brigadier jeneral; dos cuartel-maestres de la clase de mayores, i diez cuartel-maestres asistentes auxiliares. El secretario de guerra regula los sueldos de estos últimos entre cierto máximum i minimum.

Ademas, el secretario de guerra, por medio del cuartel-maestre jeneral, da todas las disposiciones para proveer de forraje,

vehículos, barracas; autorizando á este empleado para ocupar en ello aquellos oficiales, artífices, artesanos i jornaleros que requiera el servicio público.

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

La seccion sesta trata del departamento del comisario, á cuyo cargo corre la provision de vituallas i demas necesarios para mantener á los individuos del ejército. El comisario jeneral tiene el rango de coronel de artilleria, i obra con dependencia inmediata del secretario de guerra.

La seccion septima trata del departamento del pagador á cuyo cargo corre el ajustamiento i pago de los cuerpos del ejército.

La octava i nona trata de los médicos i capellanes.

La fuerza permanente de los Estados Unidos no puede ser menos numerosa considerado el poder de la nacion. Sin embargo, las leyes han dejado á la administracion los medios de elevarla á un número tan grande como se necesite para cualquiera guerra que se vea el gobierno obligado á emprender; porque se mantienen las bases de una grande organizacion; i por consiguiente en el dia del peligro puede con facilidad levantarse sobre ellas el edificio á la altura que se quiera. Asi, la administracion maneja bien los negocios militares en la paz i en la guerra.

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

Yo no pretendo, al dar una idea de la organizacion militar de los Estados Unidos, sentar como principio invariable que ella debe estar en pie en toda su estension i en todos los tiempos para que haya una buena administracion en este departamento. La legislatura juzgará acualmente hasta donde puede estender-

se, i el tino i discrecion del secretario de la guerra inquirirá mucho en que solo se conserve aquello que sea absolutamente indispensable.

Desconfiando, como debo, de mi mismo, no me he atrevido á presentar idens mias en esta materia ajena de mi profesion. Pero como éste tratado seria mui incompleto, si no contuviese algunas nociones en este ramo, he adoptado el partido de presentar á la consideracion de mis lectores lo que existe en una nacion ilustrada, grande, poderosa i digna de servir de modelo á todos los pueblos que aspiren á la perfeccion de las instituciones republicanas.

Por supuesto que en una república central la accion administrativa del secretario de la guerra sufrirá modificaciones inherentes á la naturaleza del gobierno adoptado; i aunque siempre debe concederse la comunicacion directa con los respectivos jefes del ejército, tambien debe pouverse todo en noticia del gobernador ó prefecto de la provincia ó departamento en que resida.

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

De la buena organizacion dependé la conservacion de la fuerza i que los cuerpos del ejército esten bien armados i equipados; porque con ella se logra mantener el orden, la disciplina, la salubridad de los cuarteles, alejamientos i campamentos, i el que se provea al jefe, al oficial i al soldado de cuanto necesiten.

La guardia nacional debe crearse i ser organizada de manera

que pueda destinarse, no solo al servicio municipal en cada provincia, sino que, cuando se incorpore al ejército de línea, en las ocasiones de peligro, no forme una parte heterojenea de él. Así es que, aunque ella deba estar bajo la inmediata dependencia de la autoridad municipal, las bases de su organizacion deben ser las mismas que las del ejército permanente, i el ministerio de la guerra debe tener noticias frecuentes del estado de ella, i puede mandarla revistar i comunicar órdenes para su mejor instruccion, aunque siempre por medio de los jefes que haya nombrado la autoridad municipal, i con conocimiento de esta.

Como la guardia nacional es una de las principales garantías de la seguridad interior i exterior, i de las libertades públicas, la administracion jeneral debe esmerarse en que la organizacion que se le haya dado, i de que depende el que pueda corresponder á su objeto, se lleve á efecto con la perfeccion posible. Debe, por lo mismo, el secretario de la guerra hacer que los gobernadores ó prefectos llenen los deberes que se les hayan impuestos i que en ningun caso quede descuidada esta salva guardia de nuestros derechos.

4. Tercero. DIRECCION I EMPLEO DE LA FUERZA ARMADA. La buena direccion i empleo que la administracion jeneral puede hacer de la fuerza armada depende en mucha parte de su organizacion. Si se quiere, pues, que el encargado del poder ejecutivo pueda dirigirla i emplearla de la manera mas conveniente, se habrá sin duda adoptado una organizacion que facilite los medios de lograrlo.

El jefe de la administracion dirige la fuerza armada, por medio del secretario de guerra, que para este efecto es su órgano constitucional. Esta direccion envuelve la facultad de trazar los planes de operaciones en grande, para que conforme á ellos obren los ejércitos; mas no todos los incidentes i operaciones ocasionales que solo pueden preverse i ejecutarse por el que está en el campo, á la vista del enemigo i con conocimiento de todos los datos. La administracion no debe, pues, con pretexto de dirigir la fuerza mezclarse en todas las operaciones de un ejército, i por no confiarse á la pericia i valor del jeneral de quien se valga para conducir sus ejércitos, querer hacerlo todo. El distinguido republicano jeneral Carnot, con su inmensa capacidad, su laboriosidad i actividad, cometió muchos desaciertos por querer decir desde Paris todo lo que debia hacerse en los campos de Italia ó

en las orillas del Rhin (a). De esta facultad solo puede hacer uso el gobierno por sí mismo cuando él está depositado en un Napolcon, ó en cualquiera otro hombre extraordinario, que lleva los ejércitos en persona al campo de batalla, i hallandose en contacto inmediato con ellos, i viendo de cerca á los que va á combatir, puede saber muy bien el mas ventajoso partido que debe adoptar. Pero no es conveniente que el jefe de la nacion mande los ejércitos en persona, ni tampoco su secretario de guerra, mientras conserve este caracter; porque tendria que desatender los demas negocios de la administracion; porque se le espondria á correr peligros innecesarios i comprometer con su vida la suerte de la patria; i porque en medio de la soldadesca se azezaria á las costumbres de los militares i querria mandar despues á los ciudadanos inermes de la misma manera que se manda al que tiene las armas en la mano.

La direccion suprema debe, pues, limitarse á prescribir á los jefes que defiendan tal ó tal frontera, que conserven á obanden esta ó aquella plaza fuerte, i que invadan ó no el territorio enemigo. Estas son las grandes operaciones del ministerio de guerra i para las demas debe confiar en los jefes que obren bajo su dependencia, i limitarse á hacerles las indicaciones que le ocurran, á proveerlos de planos topográficos i de las noticias que directamente, ó por el ministerio de negocios estranjeros, haya adquirido respecto del estado del enemigo, ó de todo aquello que á juicio del gobierno dé probabilidades de vencerlo ó de tenerlo. Estas consideraciones me parece que deben tenerse presentes para saber como la administracion ha de intervenir en la direccion de la fuerza armada en tiempo de guerra.

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

Respecto del empleo de la fuerza armada, solo diré que ella debe destinarse nada mas que á mantener la seguridad interior

(a) Thiers. Revol. francesa,

i exterior, i que solo en esto puede ocuparla la administracion. Por consiguiente, será un abuso destinarla á intimidar á los que van á hacer uso de sus derechos en las elecciones ó en cualquiera otro acto autorizado ó no prohibido por las leyes, ó para arrancar procedimientos indebidos, como desgraciadamente ha sucedido en las republicas americanas en una larga serie de años, i está sucediendo al presente en algunas de ellas.

CAPITULO VIII.

DEL SECRETARIO DE MARINA I DE LOS NEGOCIOS DE SU DEPARTAMENTO.

1. *Utilidad de una fuerza marítima.* 2. *Superintendencia jeneral del secretario de marina en los negocios del ramo: empleos auxiliares de su inmediata dependencia: comision de marina: reglamentos que se espiden por medio de ella.* 3. *Proteccion de la marina de guerra á la mercante.* 4. *Intervencion del secretario en la instruccion nautica.* 5. *En los elementos de construccion.* 6. *En el personal de la fuerza i tripulacion.* 7. *Cuerpo de marinos.* 8. *Arquitectura naval.* 9. *Medios de conocimientos para las operaciones navales que deben ponerse al alcance de los marinos.* 10. *Empleo constante de la marina.* 11. *Intervencion en la marina mercante: reflexiones comparativas.* 12. *Seguridad á los armadores i traficantes.* 13. *Almirantazgo: inspeccion sobre él.*

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

2. Una marina de guerra presupone la existencia de los medios para mantenerla i dirigirla, i por lo mismo personas de conocimientos, materiales para la construccion naval, i lugares destinados para la instruccion i construccion, i para servir de apostaderos a los buques de la armada nacional. El Estado se proporcio-

na todo esto, i entiende en los pormenores de ello por medio de su gobierno, de quien es órgano el secretario de marina. La lei atribuye en los Estados Unidos (a) al secretario de marina lo relativo á procurar materiales i provisiones navales, á la construccion, armamento, equipo i empleo de los buques de guerra, asi como todo lo demas que esté conexcionado con el establecimiento naval de los Estados Unidos. Para desempeñar estas funciones le da en su oficina un oficial mayor, cuatro oficiales de pluma, un mensajero i un ayudante, i ademas fuera de su oficina una comision compuesta de tres oficiales de la marina, que bajo la dependencia del secretario, sirven como de una especie de Estado Mayor, en que se reunen todos los datos que necesita para dar sus órdenes, se trazan los planes i se proponen las medidas que puede ser conveniente dicte la administracion (b).

Esta comision, con el consentimiento del secretario de marina, prepara los reglamentos que sean necesarios para asegurar la uniformidad en las varias clases de buques i sus equipamentos ó aparejos, para repararlos i carenarlos, i para asegurar la responsabilidad de los oficiales i agentes subordinados. Estos reglamentos, luego que sean aprobados por el presidente de los Estados Unidos, tiene fuerza obligatoria; pero debe darse cuenta de ellos al congreso en su próxima sesion (c).

3. Una marina de guerra respetable, no solo da seguridad á la independencia nacional, sino que es tambien un factor poderoso del comercio, que cuenta siempre con el amparo de ella i se hace con mas confianza cuantos mas motivos tenga para esperar proteccion. El secretario del ramo deberá, pues, cuidar de que la marina de guerra progrése, arbitrando siempre los medios de conseguirlo, poniendo en ejecucion los que estén en sus facultades i solicitando los demas de la autoridad legislativa.

4. Le corresponde velar que en las escuelas de nautica se enseñe por los mas hábiles profesores, i que no se admitan alumnos incapaces de adquirir la necesaria instruccion: que dichos establecimientos estén provistos de los útiles é instrumentos necesarios para la enseñanza; i que sean visitados de tiempo en tiempo

(a) Tomo de las leyes norte americanas é inglesas las doctrinas que espongo; porque en estas dos naciones es donde la marina ha progredido mas, sin duda por el influjo de las disposiciones legales que en ellas rijen.

(b) Gordon's Digest. paj. 53 i 54.

(c) Gordon's Digest. paj. 54.

por el afrente general de la administracion en el lugar donde se hayan fundado, ó por los subalternos científicos de la dependencia de la secretaria. De esta manera, la administracion echa los cimientos para una buena organizacion de la fuerza marítima, porque podrá formar oficiales inteligentes que un dia igualen á un De-Ruiter, un Anson, un Nelson, i que puedan dar á la patria gloria en las guerras que le sucite la ambicion ó la injusticia.

5. Cuida tambien el secretario de marina de que se proporcionen las mejores maderas para la construccion naval, i de que haya todos los materiales para ella, i para el reparo i carena de los buques i de que la nacion cuente siempre con los operarios suficientes necesarios para estos objetos, en los Estados Unidos se han reservado como propiedad de la Union ciertos bosques donde abundan las maderas de construccion, i de alli se toman las que se necesitan (a).

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

Tambien le corresponde dictar las órdenes necesarias para que se proporcione á los buques los marineros que necesiten. La conducta del gobierno ingles ha sido demasiado dura en muchas ocasiones para ser imitada i no nos atrevemos á proponerla por modelo. En el año 13.º del reinado de Jorge II (1740) pasó en el parlamento la primera lei para matricular los marineros de los buques mercantes, á pesar de la fuerte oposicion de Mr. Pitt, que entonces sostuvo una brillantísima discusion contra Mr. Horacio Walpole. Desde entonces los procedimientos de la administracion han sido objeto de fuertes reclamaciones, principalmente en tiempo de guerra. El ministerio adoptó por algun tiempo el partido de conceder recompensas á los marineros que se mantuviesen listos en ciertas plazas para reclutar con ellos la marina. En el año 31.º del mismo reinado (1758) pasó en la cámara de los comunes un proyecto, que era por lo menos mas justo que el del año 13.º; pues establecia el sorteo contra los mari-

(a) Gordon's Digest. paj. 666 i 667.

neros de los buques mercantes para tripular la marina real; pero en la cámara de los pares fué negado. (a) El gobierno inglés ha adoptado despues la linea de conducta que le ha parecido conveniente, i algunas órdenes en consejo han autorizado el que se tomen los marineros ingleses de los buques mercantes aun estando empleados en el tráfico de otra nacion. Las circunstancias criticas, en que muchas veces se ha encontrado aquella potencia, especialmente en las guerras napoleonicas, hacian necesarias tales medidas, i cualquiera gobierno habria obrado casi de la misma manera, aunque jamas deberá estenderse á tomar los marineros que habiendo sido naturales de ella se hallen naturalizados i en servicio en otra nacion, como la inglaterra lo ha hecho algunas veces. Esta conducta del gobierno inglés ha dado origen á la enérgica lei del gobierno norte-americano 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 (b)

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 (c). El metodo ordinario que en aquella república se adopta es el enganchamiento (d), i no ha sucedido todavia que la administracion se halle en embarazos por falta de jente con que tripular los buques; porque allí las recompensas del servicio que se presta son bastante aliciente para conseguirlo, i porque el patriotismo de unos habitantes que sienten en todos los beneficios de su gobierno los estimula á proporcionarle los medios de tripular sus buques en los momentos de la necesidad.

He citado estos ejemplos, para que pueda meditarase sobre ellos, i llegarse á conocer que medios deberán ponerse en manos de la administracion para tripular la marina, tanto de marineros hábiles como de marineros comunes.

Yo no apruebo el sistema de matriculas con el rigor con que en el reinado de Jorge II. pretendia el ministerio que se adoptase en Inglaterra; porque él hace del marinero mercante un siervo

(a) Smollett. cap. 3. ° i 14. °

(b) Gordon's Digest. paj. 607 i 608.

(c) Lei, de 3. de marzo de 1813. sect. 2. °

(d) Gordon's Digest. Nota 3. V. paj. 802.

del puerto de su matricula, i revive un feudalismo mas chocante que el de la edad media, por cuanto solo existiria para una clase de la sociedad, i para una cuyo aumento debe fomentarse. El enganchamiento no es practicable para una nacion pobre: i no queda por consiguiente, sino una conscripcion especial, entre aquella clase, para el tiempo de paz, i un reclutamiento sin distincion para el tiempo de guerra; porque en las circunstancias dificiles en que la patria pelagra es necesario que la igualdad i la libertad hagan algunos sacrificios para que no se pierdan beneficios mas preciosos.

Para adoptar estos arbitrios, cuando las circunstancias lo exijan, preciso es tambien que se pongan otros en practica, como que sin ellos no serian exequibles los primeros. Deberá pues la administracion proporcionarse conocimientos del número de marineros, de los buques en que sirven, de los puertos nacionales de donde salen á sus expediciones mercantes, i de los capitanes i contra maestres bajo cuyas órdenes navegan. Para esto podian servir entre nosotros los capitanes de puerto.

7. No basta el que á bordo de los buques haya soldados i marineros; es tambien preciso que haya personas intelijentes que lleven á efecto la organizacion que se dé á la fuerza naval, i que sepan recibir la direccion que le dé el jefe del 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 i seis segundos tenientes, un ayudante ó inspector, un pagador, un furriel, o cuartelmaestre, setenta i tres cabos, cuarenta i dos tambores i pífanos i setecientos cincuenta soldados. Este cuerpo es para la administracion una base para formar una fuerza mayor el dia que la necesita, i le sirve para tripular los buques que han de comboyar las expediciones mercantes por los mares en donde haya piratas, ó en que las naves nacionales puedan ser tratadas de una manera contraria al derecho de jentes.

8. La arquitectura naval deberá verse por la administracion con atencion especial; porque un pueblo que no tiene dentro de sus limites quien construya sus buques se hallará muchas veces espuesto á quedar indefenso, i ver destruidas ó saqueadas sus ciudades marítimas. Pedro el Grande viajó incognito, i se sometió á un aprendizaje en los talleres de una nacion extranjera, para llevar á la Rusia los principios de la construccion naval, i

echar las bases de aquel poder, que con tantos celos se ve hoy por las potencias europeas. Debieran dejarse en manos de la administracion medios para atraer artifices extranjeros, i para ir estableciendo gradualmente artilleros, en donde construir sus buques: i la administracion debia esmerarse en hacer buen uso de estos medios.

9. La administracion debe proveer á los comandantes de los buques de guerra de las cartas geograficas, instrumentos i demas utiles necesarios para desempeñar la tarea científica de la navegacion.

10. Debe tener tambien ocupados constantemente en cruzar los mares i en comboyar el comercio, los buques armados, para que, ademas de prestar proteccion á los naturales del pais que la necesiten, se adiestren en la maniobra, i se acostumbren á la vida que deben llevar los de aquella profesion.

11. No solo interviene la administracion en la marina de guerra. Tambien estará sujeta á su inspeccion la mercante. Es necesario que un buque, que traspone frecuentemente las aguas del Océano i visita varios puertos extranjeros, puede hacer constar su nacionalidad, i la de su tripulacion, i la legalidad con que navega. El secretario de marina es el que le espide la patente necesaria, con la cual acredita aquellas circunstancias, i ademas la capacidad del bajel, i si ha sido construido ó naturalizado en el Estado á que pertenece.

Para asegurar i fomentar el tráfico marítimo, las leyes habrán provisto necesariamente lo que debe hacerse para que se guarde el orden en las tripulaciones que vayan á bordo, la subordinacion que debe existir para con los capitanes i contra maestres, los medios coercitivos de que estos pueden valerse en alta mar, para conservar la buena policia de los buques. De otra manera, en estos vehiculos del comercio, de la riqueza y de la ilustracion el hombre iria expuesto á grandes riesgos de parte de una tripulacion á quien nadie podia contener, cuando lejos de la costa de la patria se viésese libre del temor de las autoridades. El secretario de marina debe cuidar de informarse si estas disposiciones se cumplen, i hacer que los buques de guerra presten mano fuerte á los capitanes de los mercantes en alta mar para reducir á su deber las tripulaciones insubordinadas, siempre que para ello sean requeridos. ¡Que triste seria la situacion de un pasajero en el inmensa desierto del Océano, si no supiese que aun allá mismo,

en donde solo se ve las aguas i las nubes, puede sentir la accion protectora del gobierno! La confianza es uno de los motivos que influyen en el espíritu de empresa i en la actividad que han desplegado los subditos del imperio británico i de la república norteamericana. El inglés i el americano del norte parten para la China i el Japon con la misma confianza con que emprenderian un viaje de quince millas; porque saben que allá en esas regiones apartadas los sigue el ojo vigilante de su gobierno, i los apoya la mano protectora de la autoridad. He aqui un ejemplo que debe despertar á los hispano-americanos, i hacerles pensar en sus verdaderos intereses, en estos intereses que tienen tan inmensa trascendencia. He aqui una leccion que debieran estudiar siempre los gobernantes de Sur America, i aprenderla, entre tanto que, revolviendo proyectos ambiciosos, se ocupan en empobrecer con las revoluciones los mismos países que quieren dominar. En mi patria, i en las repúblicas hermanas cede ya algun tanto esa perniciosa ocupacion: i si los granadinos, venezolanos i ecuatorianos tomamos interes en instruirnos en los medios que han hecho prosperar otros pueblos, no hai duda que la quimérica ambicion de dominar será remplazado por la gloriosa que animó el corazón i el jenio de Washington, Franklin i Jefferson. La falta de conocimientos ha influido mucho en que los gobernantes se hayan divertido á tareas poco útiles á la nacion; pues muchos de ellos hicieran ó habrian hecho el bien si lo conociesen.

12. No basta solo el poder coercitivo i la sancion de las penas para las tripulaciones que están a bordo; se necesita tambien que los armadores ó propietarios de los buques tengan seguridad de poder hacer sus espediciones mercantes ó de cualquiera otra especie. A esto contribuyen las disposiciones que aseguran el cumplimiento de los contratos que haga la tripulacion ó que se hagan con ella; pues sin tales disposiciones no podrá haber confianza mutua, ni por consiguiente facilidades para el tráfico marítimo. (a) El secretario de marina debe tambien velar en la ejecucion i cumplimiento de tales disposiciones, bien sean de

(a) En la codificacion de las leyes comerciales de los Estados Unidos que ha hecho Gordon en su Digesto, desde la pajina 567 hasta 628, se encuentran disposiciones que pueden servir de modelo. No las extracto porque seria hacerme demasiado difuso cuando solo me he propuesto dar una idea en grande de la administracion pública.

policia, bien sustantivas; exigiendo que la autoridad administrativa nacional, que presida en la seccion territorial en que han de tener su cumplimiento, lleve á efecto las primeras; i requiriendo á la judicial, para que no embaracé la terminacion de los litijios que hayan de decidirse por las segundas.

13. Creo que lo que he dicho en este capitulo hace conocer cual puede ser la intervencion administrativa en el negociado de la marina, por lo que respecta á su direccion, organizacion i empleo. Con este negociado tienen tambien relacion los principios del derecho internacional sobre presas, i el tribunal de almirantazgo, que en la N. Granada es el juzgado de hacienda de la respectiva provincia. Los principios del derecho internacional deben tenerse presentes por la administracion en las instrucciones i órdenes que dé para hacer el curso, i pueden consultarse en Azuni, Chity i en la obra del instruido venezotano Andres Bello.

Respecto de los tribunales de almirantazgo, la administracion debe ser demasiado cuidadosa en recomendar, por medio del secretario de la marina, la estricta observancia del derecho internacional, i en suministrar cuantos conocimientos pueda para que siempre se dé un fallo arreglado i que no esponga á la nacion á consecuencias azarasas. El celo i vijilancia de la administracion debe ser tanto mayor, cuantos mas motivos hai para temer que el cohecho traiga consigo la prevaricacion; i nunca es mas probable que se trate de poner en planta aquel reprobado recurso, para obtener una sentencia favorable, que en los juicios de presas.

Conocidos los objetos sobre que debe ejercerse la accion administrativa en el departamento de marina, fácil es al funcionario que maneje este ramo, que conozca la importancia de sus atribuciones i sea, como debe ser, inteligente laborioso i activo, poner en movimiento los resortes que pueden contribuir á su prosperidad. El bien no se hace sin conocerlo: i por lo mismo, el primer deber del que está encargado de proporcionarlo á 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 á los departamentos de la administracion jeneral de un pais, que no quiera concentrar en la autoridad su-

prema todas las funciones públicas, i que no recargue á su jefe con lo que no conoce, ni puede conocer; con lo que le es imposible manejar con actividad i acierto. Creo que los mas decididos partidarios de la centralizacion del poder público no podran vituperarme de que no dejo fuerza i vigor á la administracion suprema, para manejar bien los negocios que son verdaderamente nacionales, que es para lo que debe tenerla el que dirige i representa á la nacion en masa, i que debe ver por las cosas que son comunes á todos los asociados.

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

CAPÍTULO IX.

DE LOS AJENTES DE LA ADMINISTRACION SUBORDINADOS A LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO.

1. *Division de los agentes en jenerales i especiales.*
2. *Orden jerárquico de los agentes jenerales.*
3. *Ajentes especiales.*

Los agentes de que se sirve la administracion suprema para ejercer su accion sobre los intereses sociales son jenerales ó especiales; es decir, ó tienen atribuciones que desempeñar sobre todos los ramos de la administracion, en la seccion política del Estado en que están constituidos, ó solamente ejercen funciones en un ramo especial de la misma administracion. Los primeros son aquellos funcionarios que en cada provincia, canton ó circuito, i parroquia ó comun, sirven de intermedio para la ejecucion de las órdenes que, por cualquiera de los departamentos, dicte la administracion jeneral. para vijilar en que los agentes especia-

les las cumplan en lo que les toque, i para hacer lo mismo por si respecto de algunas, i por medio de sus subordinados. Tales son en la Nueva Granada los agentes de la administracion jeneral conocidos con los nombres de gobernadores, jefes politicos ó cantonales, i alcaldes. Estos son los intermedios por donde la accion del supremo poder ejecutivo llega á sentir sobre los intereses sociales, i los que aseguran á los secretarios del despacho del cumplimiento de las providencias administrativas, como indiqué al hablar de los medios activos de facilitar la administracion.

2. Existe entre estos agentes un órden jerárquico, así como tienen diversa magnitud las secciones territoriales á donde se extiende su autoridad; i porque tal órden es necesario para conservar la subordinacion, i para que el agente tenga solo aquella representacion de la autoridad suprema que necesita para ser respetado i obedecido, i para llenar bien su mision. Esta jerarquia, fundada en razones de profunda politica, facilita la accion arreglada de la administracion: 1.º porque se logra con ella poner á los secretarios del despacho en contacto inmediato con un numero de agentes que, si fuese excesivo, embarazaría en extremo el despacho: 2.º porque al pasar las órdenes por esta escala jerárquica, i ejecutarse segun la competencia de cada agente, se examina la relacion que tengan con todos los negocios de la provincia, del canton ó circuito, de la parroquia ó comun, i pueden tener una ejecucion discreta i no precipitada ó imprudente: 3.º porque debiendo establecerse un regimen i administracion municipal, segun la importancia de las secciones territoriales, i debiendo (como despues manifestaré) ser administradores municipales los mismos que son agentes de la administracion jeneral, es preciso que se hallen en los mismos lugares los puntos de contacto entre el regimen nacional i el municipal, para que así se combinen sus operaciones i se evite una colision que entorpeceria la marcha de los negocios públicos. Al tratar de cada uno de estos agentes en particular se irá sintiendo la influencia de la jerarquia.

3. Los agentes especiales son aquellos funcionarios que solo se ocupan en un ramo especial de la administracion, como la instruccion pública, la cuenta i razon de la hacienda nacional, la marina, la guerra ó los negocios extranjeros. Al hablar de los necucios correspondientes á las secretarias del despacho, i 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 i el papel importante que representan en el sistema administrativo. Las oficinas auxiliares de cada uno de los ministerios, como la dirección de la instrucción pública, las direcciones de rentas, la tesorería jeneral i corte de cuentas, el estado mayor jeneral, la comisión de marina, son tan indispensables, que sin ellas difícil sería lograr una buena administración; i por su puesto 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 jeneral de la administración que manda en aquellos puntos en que se hallen los intereses que manejan. De esta manera, movidos por sus respectivos superiores con el auxilio del agente jeneral, é inspeccionados por este, ofrecen certidumbre de que cumplirán con su encargo i cooperarán á los fines que se propone la administración.

CAPITULO X.

DE LOS GOBERNADORES CONSIDERADOS COMO AJENTES JENERALES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL.

1. Historia de la institucion de los agentes. 2. Carácter administrativo de los gobernadores. 3. Nombramiento i remocion. 4. Relaciones con el jefe de la administracion pública: operaciones consiguientes á ellas. 5. Relaciones con los agentes jenerales inferiores: operaciones consiguientes. 6. Relaciones con los agentes especiales: operaciones consiguientes. 7. Superintendencia jeneral en los negocios administrativos nacionales. 8. Cualidades mentales, morales i patrióticas del gobernador, i reflexiones sobre su carácter público.

1. Desde el tiempo de la república romana se hicieron divisiones de sus vastos dominios, i se criaron procónsules para gobernarlas i administrarlas; i tanto los gobiernos que sucedieron á la democracia como los que se formaron de las desmenbraciones

de aquel imperio siguieron la misma conducta, teniendo ajentes en las provincias, diócesis, ó departamentos, hasta que el sistema feudal vino á introducir una especie de federalismo, que convirtió aquellas diócesis políticas en otros tantos Estados, que no tenían mas dependencia del que se llamaba cabeza de la nacion, que el hamenaje que le tributaban los señores feudales, el auxilio que le prestaban por cierto número de dias en la guerra, i el tributo con que le contribuian para el casamiento de su hijo mayor. Mala era entonces necesariamente la administracion jeneral; porque estos nobles altivos, que cada uno creía valer tanto como su rei, i tener los mismos poderes, mas servian de obstáculos que de auxiliares para la ejecucion de las providencias administrativas. Mejor dicho, no habia administracion jeneral; i por consiguiente se hallaba sistematizada una peligrosa anarquía, que á un mismo tiempo alejaba del reino toda mejora interna, i lo dejaba espuesto á perecer á manos de sus enemigos.

Sin embargo, en medio de la ignorancia en que los varones i los condes mantenian al pueblo, se conservaron las sombras de la idea primitiva; i cuando el furor santo de rescatar la cruz del Salvador sepultó en Palestina parte del orgullo i las prerogativas del poder feudal, algunos gobiernos aprovecharon la ocasion para establecer un orden de cosas, que los habilitase para obrar activa i eficazmente en toda la estension de sus Estados. Desgraciadamente, en muchas partes, á un federalismo incoherente sucedió un centralismo riguroso, i lo que ganó la administracion jeneral fué á espensas de la administracion municipal, ¡Tan cierto es que los extremos siempre se tocan!

Habiendo hecho esta lijera reseña del curso que han seguido las ideas respecto del punto de que voi á tratar, me contraeré á él mas especialmente, estableciendo los principios que una meditacion detenida de las leyes administrativas de mi pais i de otras naciones me han presentado como mas exactos, i de que se puedan sacar consecuencias mas útiles á la sociedad.

2. Los gobernadores ó prefectos son unos ajentes jenerales de la administracion nacional en las provincias ó departamentos, para ejecutar en ellos las leyes, i los decretos i 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. Ademas, tienen los gobernadores ó prefectos el carácter de jefes de la administracion mu-

nicipal de la respectiva provincia ó departamento. Bajo este aspecto lo consideraremos en otra parte, i ahora los veremos únicamente como agentes jenerales de la administracion nacional.

Considerando cual es el papel que hacen los gobernadores ó prefectos en el sistema administrativo, bajo este aspecto, i de que manera se logrará que ellos correspondan al objeto de su institucion, contraeremos nuestras reflexiones á los siguientes puntos: 1.º al nombramiento i remocion: 2.º relaciones con el jefe de la administracion: 3.º relaciones con los agentes jenerales que obran con subordinacion á él: 4.º relaciones con los agentes especiales de la administracion nacional: 5.º superintendencia jeneral en todos los negocios administrativos de la provincia ó departamento: 6.º capacidad mental i disposiciones activas de las personas que deben servir esta clase de empleos.

3. **Primero. NOMBRAMIENTO I REMOCION.** Si el gobernador ó prefecto ha de ser en la provincia el agente jeneral de la administracion nacional, es conveniente que deba al jefe del Estado en parte su nombramiento, i que este jefe pueda tambien separarlo del destino cuando, lejos de ser el ejecutor de sus providencias, sea la remora que las entorpece. Pero ¿el nombramiento deberá ser libre? deberá serlo la remocion? Cuestiones son estas que entre nosotros han ajitado mucho la imprenta, i cuyo pro i contra se ha sostenido con calor con las plumas esperimentadas: merecen, por tanto, que los examinemos con separacion i algo detenidamente (a).

Primera. La necesidad de que el agente tenga subordinacion al superior, i de que sea á propósito para cumplir las órdenes de este en el puesto á que se le destina, nos indica fácilmente los trámites del nombramiento. No basta para que un gobernante sea obedecido el que dé órdenes; es preciso que cuente con disposicion de parte de los ciudadanos para obedecerlas. Asi es, que un gobierno se lisonjea en vano de ejercer su accion en una seccion territorial solamente por tener un agente consagrado

(a) Aunque al hablar de los medios activos para facilitar la administracion hice varias reflexiones sobre el nombramiento i remocion de los agentes, debe dispensárseme el que me difunda ahora sobre lo mismo por la importancia de la materia, i escusárseme algunas repeticiones, que son necesarias al concretarme á los gobernadores.

á prestarse hasta á sus mas estravagantes caprichos, si este agente no es del grado de los habitantes, ó es, por el contrario, aborrecido. El se creará con un poder sin límites, contando con las disposiciones de su agente; pero no tendrá en realidad ninguno; porque este agente contrariado por la averaion popular; sin los consejos, informes i avisos de los ciudadanos hoarados; alarmado por la desconfianza; entorpecida su accion por la inercia de los que lo ven en el mando contra su voluntad, no tiene autoridad sino en el nombre i en el pensamiento del que lo designa i lo dirige.

Lo que da fuerza i vigor á la autoridad es la voluntad que el pueblo manifieste á obedecer sus órdenes, la cooperacion que le preste para llevarlas al cabo, i el empeño que tomen todos los habitantes en ilustrar al mandatario, apoyarle i sostenerle. ¿ Como se conseguirá esto? ¿ Será dejando al poderoso la libertad de mandar á cualquier favorito sin talento i sin patriotismo á disponer de una provincia como de un rebaño de ovejas; á corromper las elecciones; á dividir las familias; á usar del baston de la magistratura para saciar las pasiones de su señor, ó las suyas propias? Lejos de nosotros idea semejante, que recuerda los sátrapas del imperio persa ó á los vireyes de la monarquia española. No: si la aduistracion quiere contar con los medios de ejercer una accion arreglada i provechosa sobre los intereses i negocios sociales, preciso es que consulte la voluntad i disposiciones populares; porque cuanto mas se amolde á ellas mas garantías tiene de ser con gusto obedecida.

La administracion nacional debe, pues, consular al pueblo en estos nombramientos para hacerlos en ciudadanos aceptables al mismo pueblo; i por tanto no debe designar para aquel empleo sino á uno de cierto número de elejidos que se le presenten para que escoja. Yo he oido en el cuerpo lejislativo de mi patria á un diputado declamar contra este principio, enunciado por mi en la cámara de Representantes, como si él fuese una herejia política. Pero esto no me arredra para repetirlo ahora, i para demostrar su exactitud.

Hoi que la democracia progresa al par que las luces se difunden, i que se reconoce cual es la influencia saludable de la opinion sobre la conducta de los gobiernos, preciso es buscar gobernantes que reconozcan esta influencia democrática de la opinion, que la sigan i obren conforme á ella. ¿ Quien conoce me-

¿por que el mismo pueblo, cuales son los ciudadanos que consultan esta opinion i que se interesan mas por él? Nadie; porque el que ha de tener un superior es quien sabe mejor cual le conviene, i por este motivo se ha dicho muchas veces que el pueblo no se engaña en la eleccion de los que han de influir sobre su suerte.

Si á estas consideraciones se agrega que el gobernador ó prefecto es tambien un magistrado municipal, i que no podria esperarse que tuviese todo el interes posible por los negocios especiales de la provincia ó departamento, sino de un ciudadano á quien esa provincia ó departamento creyese digno de mandarlo, parece indudable que el pueblo debe tener participacion en el nombramiento. Esta participacion debe concederse de una manera electiva i esenta de inconvenientes. El medio de encargar á una corporacion deliberante, como una cámara ó diputacion departamental ó provincial, el deber de hacer una propuesta, no me parece el mas acertado; porque es hacer que unos cuerpos que deben ser impasibles ó imparciales se maticen de las intrigas i pasiones eleccionarias, la que es mui probable atendido el lugar en que deben reunirse estas corporaciones. Es preferible, en mi concepto, el que la eleccion de los que han de formar la propuesta se haga por los mismos electores que votan por el presidente de la república i por senadores, representantes i diputados provinciales. De esta manera la propuesta es mas popular, i hecha por lo mismo bajo una influencia mas democrática.

Ella puede formarse de tres individuos que hayan tenido mayor número de votos en las asambleas electorales, sin conceder á las diputaciones ó cámaras departamentales ó provinciales otra intervencion, que la de examinar en favor quien se reunió este mayor número, i avisarlo al jefe de la nacion, para que haga el nombramiento.

No debo pasar á la otra cuestion antes de indicar una idea que creo de una importancia vital; á saber, que el individuo que haya estado gobernando una provincia no pueda ser reelegido para mandar en la misma por otro periodo consecutivo; pero que si pueda ser propuesto i elegido para gobernador de otra. De esta manera desaparecen en él las tentaciones de querer ejercer una influencia indebida en las elecciones, i se logra que en otra parte se pronuncie por los electores un fallo favorable sobre su conducta; pues como tal debe verse uná eleccion, que no se ha-

bria hecho, si á los oídos de los electores hubiesen llegado á noticias de que habia tenido mala conducta.

Segunda. La facultad de remover ha sido un motivo de escándalo i de declamaciones apasionadas, que no tienen otro fundamento que algunos lugares comunes mal aplicados, i que hacen presumir de los que de ellos se valen que no examinan las cosas con mucha detencion. Si no existe la facultad de remover, preciso será que cada vez que se quiera quitar un empleado, que embaraza la accion administrativa, se le abra un juicio; aqui entra el probar cual es la raya que deslinda la actividad de la pereza, la aptitud de la ineptitud, el discernimiento de la torpeza, i quien sabe cuantas otras cosas improbables por el que se persigue en un juicio, i que acreditará á su gusto el procesado, de la manera que mejor convenga á su propósito. Esto es tan cierto que cualquiera que no sea enteramente falto de memoria puede recordar con mucha facilidad cual ha sido el resultado de los procesos formados á empleados, no ineptos, ni perezosos, ni torpes solamente, sino concusionarios i traidores á la confianza nacional. El que delinque contra el público tiene muchos medios de escapar del castigo; porque la ofensa pública á nadie afecta de cerca en particular, i no solo se perdona facilmente, sino que se tienen simpatias por el que la ha cometido. Asi es, que no hai mas 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 remocion puede resultar es mal para la persona removida, pero no para el servicio público: i respecto de dicha persona debemos considerar dos cosas: ó es un hombre de talento, activo, amigo de la libertad, i consagrado al cumplimiento de sus deberes; pero que se atrae la remocion porque no adula, porque no se rinde servilmente á cuanto de él exigen, sino que presta una obediencia discreta; i para este la remocion, antes que un agravio, es un titulo de honor: ó la remocion no reca en una persona de aquellos predicamentos, sino en un inepto, en un perezoso, en un concusionario tal vez; i 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 que vivir, esté fuerto el servicio público.

Creo, sin embargo, que deben quitarse al jefe de la nacion estímulos que pudiera en algunas ocasiones tener para decretar la remocion de un gobernador, como podria serlo el deseo de colocar un favorito. Desaparece este riesgo imponiéndole la obligacion de nombrar siempre de entre los individuos restantes en la propuesta. Tiene así el medio de desembarazarse de un agente abandonado ó poco celoso; pero le queda al pueblo la seguridad de que aquel es remplazado por otra persona de su eleccion.

He aquí una combinacion, que uuida al temor de la opinion pública, á 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 profusion, ó mas bien solo se pondrá en accion cuando haya motivo para ello. Parece, pues, que es necesario, en favor de la buena administracion, establecer la facultad de remover, i nombramiento en todos casos contraido á la propuesta.

4. Segundo. RELACIONES DEL GOBERNADOR Ó PREFECTO CON EL JEFE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. El gobernador ó prefecto de una provincia, como agente jeneral en ella de la administracion nacional, es el funcionario con quien el jefe de la nacion, 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, i lo trasmite á los demas agentes jenerales de su dependencia, como los jefes de canton ó circuito, i alcaldes ó jefes de parroquia ó comun; i tambien á los especiales, tanto del ramo de hacienda, como del de guerra ó marina. El representa respecto de la provincia el papel que el jefe respecto de la nacion, i todos los ramos de la administracion, así como los agentes que manejan los negocios á ellos correspondientes, están bajo su inspeccion i vijilancia, i sujetos á sus órdenes, con mas ó menos estension, segun la naturaleza de los negocios. Considerado el gobernador bajo esta misma relacion, él es el eslabon de la cadena que une la provincia de su mando al centro que las mantiene todas adheridas i de donde parte este movimiento, que da una marcha uniforme á las naciones, por estensas que sean ellas, i aunque tambien sean muy variados sus intereses.

Concíbese con facilidad que, para que la dependencia de un gobernador del jefe de la nacion sea real i efectiva, i que aquel

sea un verdadero agente, que le sirva para ejecutar en la provincia todas sus operaciones, es preciso que preste obediencia á sus mandatos, i que en caso de no hacerlo, quede sujeto á severa responsabilidad. De otra manera, las operaciones mas importantes pudieran por el capricho de un agente quedar frustradas, desautorizado el jefe i la nacion perjudicada: i mal pudiera entonces decirse, que el jefe de la administracion contaba con brazos que lo auxiliasen en el manejo de los negocios públicos. La obediencia, pues, será la regla jeneral.

Pero no hai regla ninguna sin escepcion. Cuando tenemos que confiarnos al discernimiento i á la voluntad del hombre, es preciso que contrastemos en cuanto sea posible los efectos de su fragilidad i de sus errores. Por esto, el gobernador deberá tener la facultad de suspender la ejecucion de las órdenes, que sean manifiestamente ilegales, ó estrañas de las atribuciones del encargado del Ejecutivo; porque aunque es cierto que este es el que debe comunicar el movimiento i saber como lo comunica, tambien es cierto que no puede comunicarlo sino conforme á ciertas reglas, de cuya observancia es que puede resultar la marcha armoniosa i concertada de la máquina politica. La lei es quien da la direccion i la accion á las autoridades; i desde que lejos de ser ella consultada, el gobernante la atropella ó se desvía de sus preceptos, cesa su poder i el motivo de que se le preste favor i cooperacion. Debe, pues, un gobernador tener la facultad de suspender las órdenes ejecutivas, siempre que contrarian espresamente las disposiciones legales; quedando sujeto, empero, á 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 dejaria lugar á que con frivolos pretextos, i por una voluntad punible, se frustrase la accion ejecutiva, i quedase burlada la autoridad suprema.

En las circunstancias ordinarias, cuando no hai peligros inminentes, ni el servicio padeceria con una dilacion, debe el gobernador tener la facultad, no solo de suspender las órdenes abiertamente ilegales; sino tambien las dudosas ó estemporáneas, quedando siempre sujeto á responsabilidad, en caso que se impruebe su conducta. No siempre el encargado del Ejecutivo, colocado á gran distancia de los lugares en donde han de cumplirse sus órdenes, conoce perfectamente las circunstancias que las hacen exequibles ó inexecutable, estemporáneas ú oportunas. El go-

bernador, que se halla mas en contacto con los ~~ciudadanos~~ i que ve i palpa lo que sucede en la provincia, puede juzgar con mas datos i decidir si lo que va á hacerse habrá de ser conveniente que se lleve á efecto: i como el temor de una responsabilidad grave habrá de hacerle reflexivo i discreto, desaparece todo recelo de que una voluntariedad caprichosa fuera su guia en este proceder. Téngase tambien en cuenta que la facultad que tiene el superior de destituir es para el ánjel de la prudencia, que detendrá su mano en las operaciones abusivas, i únicamente la conducirá á aquellas que pueden merecer aprobacion.

No se limitan las relaciones de un gobernador con el jefe de la administracion á recibir el movimiento activo i manejar conforme á él los intereses i negocios sociales de la competencia de la administracion nacional en la provincia. Debe tambien ejecutar en estas operaciones reactivas, sin las cuales en vano se lisonjearia la autoridad suprema de proceder con tino i circunspeccion, i de ilustrarse sobre los intereses i negocios sociales sometidos á su inspeccion i manejo.

Llamo operaciones reactivas aquellas que tienen su origen en el inferior, i 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 administracion lo conociese, i que tambien se hallase instruida de las circunstancias que pudieran facilitar el que se hiciese positivamente. Desde que se ha admitido este principio, es necesario convenir tambien en que la lejislacion administrativa debe ordenar todo aquello que dé á conocer ese bien i esas circunstancias.

Un gobernador que procure constantemente instruirse sobre el estado de la riqueza nacional, del comercio, de la industria agricola i fabril, de la instruccion pública, de las disposiciones morales de los habitantes, de las producciones espontáneas del suelo en que moran, de la estension de las divisiones politicas del territorio, de las facilidades i dificultades que la autoridad local encuentra para ponerse en relacion con los comuneros de ella, ú hombres adscritos á esa jurisdiccion; el gobernador que haga esto, digo, i que dirija al Ejecutivo frecuentes informes sobre las observaciones que haya hecho, no solo procurará el acierto en las providencias administrativas del superior, sino que haciéndolas trascendentales hasta al gobierno por esencia, que es el cuerpo lejislativo, dará lugar á que se decreten intere-

santes mejoras. Deben las leyes administrativas imponer al gobernador este deber, tan necesario de cumplir, como el de obedecer las órdenes del jefe; i en muchas ocasiones tal vez mas útil é importante.

Pero no debe limitarse el gobernador á instruir á la administracion jeneral de aquellos que nominalmente se mencione en las leyes administrativas; es preciso que se estienda á todo lo que importe saber, aunque no se halle específicamente nombrado en las leyes. Con los años varian los intereses; i la nomenclatura que los indicaba, en el tiempo en que se hicieron las leyes, puede no comprenderlos en una época posterior, asi como no servirian hoi 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 á cargo del ejecutor.

Aunque no todos los intereses i negocios que existan en la nacion son de la competencia de la autoridad, porque la lejislacion dejará siempre al cuidado del individuo los que él, mejor que nadie puede manejar; sin embargo, del jiro que tomen los intereses i negocios individuales resultan otros intereses i otros negocios, que llamamos sociales, ó públicos, por la relacion que tienen con una seccion politica de la sociedad. El construir su casa, embellecerla i habitarla es una cosa que tocará al individuo, i en que no debe mezclarse la autoridad; pero del conjunto de casas construidas en un territorio resultan cosas á que sí es necesario que atienda la autoridad comunal, ó municipal, por ejemplo. I no solo del jiro de los intereses i negocios particulares resultan cosas á que debe atender la autoridad; tambien de estos resultados provienen otros de mayor entidad, que saliendo de la esfera municipal ó comunal vienen á ser nacionales ó de una competencia mixta, por la conexion que tienen con los intereses i negocios jenerales, ó con los municipales entre sí. Si la peste penetra en una parroquia, la autoridad comunal será la primera que dicte medidas de policia para evitar el que se propague; pero estas medidas de policia no son exclusivas del comun ó parroquia; la provincia, la nacion entera está interesada en tomarlas, para que el contagio i la muerte no se difunda por todo el territorio i asuelen i destruyan las poblaciones. El gobernador, pues, para ser un digno é ilustrado agente de la administracion nacional, debe

estár alerta para informar al superior del jiro que lleve toda clase de intereses, i de proponerle las medidas que, en su concepto, puede exigir el bien público.

El gobernador trasmite al encargado del Poder Ejecutivo noticia auténtica de todos los actos de las corporaciones i 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 4.º de esta obra.

El suministra tambien los datos para la correccion anual de la estadística, informando sobre los nacimientos, matrimonios, óbitos; sobre el número de creyentes de las diferentes relijiones, templos i propiedades del culto que existan; sobre la disminucion, ó aumento de las crías, pérdida ó logro de las cosechas, movimiento comercial é industrial, minas descubiertas, i cuanto es el montamiento de las rentas municipales en el año, i su aumento ó disminucion comparados con años anteriores; sobre los procesos civiles i criminales que hayan despachado los tribunales i juzgados, i los que se hallen pendientes, con una comparacion entre diferentes épocas; sobre el número de presos, reclusos, presidiarios, forzados ó confinados dentro de la provincia, i el estado moral de los establecimientos de castigo; sobre los hospitales, hospicios, número de enfermos i asilados en aquellos refujios de la indijencia i de los desamparados; sobre los establecimientos de enseñanza primaria i secundaria, i los alumnos que haya en cada uno de ellos; sobre el estado en que se halle la fuerza permanente i la guardia nacional, su armamento i cuarteles; sobre los resguardos de policia i el modo como desempeñan sus atribuciones; sobre el número de funcionarios i empleados municipales que existan en la provincia; en fin, sobre todo lo que contribuya á que el encargado del Ejecutivo pueda conocer el estado moral, económico, civil, político i militar de la provincia.

Muchos juzgarán tal vez minuciosa esta enumeracion; pero es necesario que consideremos, que la primera vez que el hombre es llamado á un puesto público no puede conocer cuantos son los objetos de su atencion, i es entonces utilísimo que encuentre en donde ver de una ojeada una gran parte de ellos.

No basta, empero, que vea este conjunto, i se aplique á transmitir al encargado del Ejecutivo su conocimiento; es preciso que se penetre que todos estos datos son de grande utilidad á la autoridad suprema, i que el ajente que los suministra hace un bo-

neficio al pueblo. Las contribuciones no pueden decretarse con proporcion á la riqueza nacional, si esta riqueza no es conocida, i mal puede saberse sin aquellos datos estadísticos: si la enseñanza en una provincia requiere los auxilios de la administracion jeneral, no puede prestarlos sino está allá instruida del estado en que se encuentra: no pueden tomarse providencias para que se consulte la seguridad individual i la propiedad, si se ignora como llena sus funciones la policia: no puede requerirse á la autoridad municipal para que provea de asilos á los indijentes, desvalidos i espósitos, si no se sabe si hai aquellos establecimientos: &c. ¿Cómo ha de fijarse la atención del gobierno sobre lo que no conoce? ¿I cómo ha de conocerlo, si sus agentes, vejando en un criminal abandono, descuidan estas interesantes atenciones; circunscribiéndose á servir de una especie de estafeteros que se limitan á hacer que las órdenes de la administracion nacional se trasmitan á los agentes inferiores?

El mal negativo de una omision es á veces tan fatal á la sociedad como el positivo de la infraccion de una lei; porque se la priva de cosas que tenia confianza i derecho de obtener de hombres á quienes no da el mando, ni paga con otro objeto, que con el de que se desvelen por su bien i traten de procurárselo de todos modos. Sin embargo, las omisiones se han visto siempre con una induljencia que ha tocado en cómplicitad en ellas; i casi ha venido á pasar como un principio que solo habia mal cuando las disposiciones positivas eran contravenidas; pero no cuando no se hacia 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, ó se deje de separar á un empleado que dilapida los fondos públicos, como que el mismo gobernador tomase estos fondos i los aplicase á sus usos particulares. Debe, pues, el gobernador evitar toda omision; i antes bien ser activo i diligente; i las leyes administrativas deben hacerlo responsable, tanto de las faltas de comision como de las de omision.

El gobernador, pues, como agente de la administracion nacional, obra siempre á virtud de las ordenes que recibe del encargado del Poder Ejecutivo, i tiene, como acabamos de verlo, tambien el deber de proporcionar las luces necesarias para que estas ordenes se espidan con discernimiento i prudencia. No bas-

ta todavía esto; i aun tiene otra atribucion visto en sus relaciones con el jefe de la administracion, que es la facultad de suspender á los empleados de su dependencia, cuando incurran en falta que lo merezca, dando cuenta inmediatamente, i con documentos, de la suspension i sus motivos. Lo que parece natural es que aquel que comunica el movimiento, i de quien se tiene la dependencia como jefe supremo, fuera quien ejerciese tal facultad; pero la distancia, en muchas ocasiones, é inconvenientes de otra clase impedirán que el encargado del Ejecutivo tome oportunamente esta medida: i entonces la conveniencia nacional, este regulador de las operaciones administrativas, dicta que tal atribucion se deje á aquel agente de mas confianza, que hallándose en contacto con el empleado á quien debe suspender, i conociendo mejor las faltas que haya cometido, puede obrar mas acertadamente. La orden previa se suple en este caso con la aprobacion posterior; i la responsabilidad en que el gobernador incurre garantiza la prudencia con que obrará.

5. Tercero. RELACIONES DEL GOBERNADOR CON LOS AJENTES GENERALES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL QUE OBRAN CON SUBORDINACION A EL. Para que las órdenes del jefe de la administracion nacional lleguen hasta los ciudadanos é influyan sobre los intereses i negocios, que conforme á ellas se deben manejar, preciso es que los funcionarios intermedios necesarios que las comuniquen i cuiden de su observancia, como ya lo indiqué al hablar de los medios activos para facilitar la administracion pública. Bajo la dependencia del gobernador obran los merinos, ó jefes de canton ó circuito ó jefes políticos, i bajo la de estos los alcaldes ó jefes del comun ó parroquia. El agente inmediato del gobernador, para la ejecucion de las providencias jenerales de la administracion, es el jefe político ó de canton, i por medio del de cada canton se transmiten las órdenes jenerales para que, pasando á los comunes ó parroquias, las ejecute allí el alcalde, i de esta manera resulte la ejecucion en toda la provincia.

Los deberes de los funcionarios están en razon del interes, importancia i estension de los negocios que se les encomiendan, i en esta misma razon debe estar tambien su capacidad para desempeñarlos. Un jefe de canton no tiene á su alcance todos los conocimientos, datos é informes que tiene un gobernador, para comprender como debe ejecutar una providencia, i porque razon se dictó ella. El gobernador, que es el encargado de pesar

las circunstancias i de combinar segun el estado de todos los cantones, como pueden ejecutarse las providencias administrativas, debe instruir á los jefes de cantón, i hacerles entender la utilidad de que se obedezca i cumpla lo que se les prescribe, para que obrando con conocimiento, se interesen mas en llenar sus atribuciones. Con mas prudencia, circunspeccion i actividad procede el que sabe bien lo que va á hacer, i el bien que de ello debe resultar, que el ciego i servil instrumento, que no sabe porque obra, ni para que debe ejercer su accion sobre los negocios sociales. No es, pues, un vano trabajo el que con ésto se tomará el gobernador: i ademas de los buenos resultados en favor del servicio público, se obtendrá tambien otro mas apreciable, el de enseñar á los funcionarios la obediencia razonada, i desterrar la pasiva, tan perjudicial en gran número de casos para la libertad i para todos los derechos individuales.

Los jefes de canton velarán sobre los empleados i oficinas nacionales que haya en el canton, que tengan dependencia de las que existan en la capital de la provincia. El gobernador debe facilitarles los medios de conocer si las oficinas i empleados que hai en el canton cumplen con sus deberes; avisándoles, por ejemplo, si los que deben recaudar las rentas i enterar sus productos en la oficina de cuenta i razon, lo han hecho positivamente, i si han cumplido con las prevenciones que les haya hecho la misma.

Muchas operaciones delicadas de policia no podrian ejecutarse en un canton sin combinacion con otro; el gobernador debe facilitar i prescribir esta combinacion i comunicar á los jefes de canton cuanto sepa relativo á su localidad, que merezca la atencion de la autoridad pública, para que ella proceda entonces á llenar su deber.

Los jefes de canton son los conductos por donde obtiene el gobernador los datos estadisticos de que hablamos en el párrafo anterior, para remitirlo al encargado del Poder Ejecutivo ó jefe de la administracion pública. La uniformidad i arreglo con que el gobernador obtenga estas noticias, le facilitan el enviarlas con mas prontitud i coordinacion, cuando las haya hecho formar de una manera mas ordenada por sus subalternos. Debe, pues, circularles modelos é instrucciones para que procedan, y hacerles entender la importancia de que los observen. En fin, debe considerar que la accion de cada jefe de un canton debe ser combinada con la del otro canton, para que habiendo en todas opracio-

nes uniformes, respecto de los negocios jenerales, pueda resultar en la provincia ese movimiento ordenado, que en combinacion igualmente con el de otras provincias, produce el movimiento nacional, que ordenó la lei i ocasionó el ejecutor de ella; ese movimiento que puede indicar que un pueblo está bien gobernado i sus negocios bien administrados; es decir, que tiene no solo el gobierno teórico de las disposiciones legales, sino el gobierno en accion de las operaciones administrativas.

Quando se establece entre dos ajentes la relacion de superior i subordinado, preciso es que aquel tenga alguna intervencion en el nombramiento del que ha de servirle de ajente: i he aquí porque el gobernador debe nombrar los jefes políticos. Pero este ajente debe, al mismo tiempo que sea de la eleccion i confianza del gobernador, serlo tambien de las del pueblo; porque en donde el gobierno i la administracion se establecen para el pueblo, este debe ser consultado, siempre que se pueda, sobre el nombramiento de sus gobernantes i administradores. Cada asamblea electoral de canton debe, pues, tener una intervencion en el nombramiento, eligiendo tres á quienes deba presentar para que el gobernador escoja.

Yo no hallo inconveniente en dar tambien al gobernador el poder de destituir á los jefes de canton, quedando sujeto á nombrar siempre de entre la terna de elejidos; porque dándole de esta manera vigor á su autoridad, quedan sin embargo salvos los inconvenientes que traeria la destitucion sin condicion ninguna. Destituira el gobernador, pero será nombrado siempre uno de la eleccion del pueblo, i como no importa que sea precisamente este ó aquel, sino uno que se haya creido á propósito, esto siempre se logra. Dará, empero, cuenta al jefe de la administracion pública, i su procedimiento podrá ser reformado por este; porque cuando en manos de una autoridad se coloca un poder de esta naturaleza, si hai algun medio de obtener que no se use por el impulso de las pasiones ó por innobles motivos, justo es aprovecharlo.

No siempre el jefe de la administracion comunica órdenes para que se haga cuanto las leyes prescriben, especificando cada una de las disposiciones que ellas contienen. Un precepto jeneral, el mismo acto que se llama sancion, es la orden que una vez se circula para que sea siempre obedecida. Basta esto en muchas ocasiones al jefe de la administracion, que cuenta con el celo de

gobernadores ilustrados i activos, i que deben conocer la importancia del puesto que ocupan i las funciones que les prescribe su deber. Pero no sucede al gobernador respecto de los jefes de canton, lo que al encargado del Ejecutivo con él; porque no hai motivo para presumir en un jefe de canton las mismas circunstancias que en un gobernador. No solo debe este, pues, trasmitir las leyes con la sancion ejecutiva i descuidarse despues sobre su cumplimiento. No: esta confianza desituida de fundamento, traeria consigo la inobservancia de las leyes, i naturalmente el desprecio en que caen disposiciones que se ven escritas, pero que jamas se hacen sentir á la sociedad. Debe, pues, el gobernador informarse continuamente sobre el cumplimiento que tengan las leyes, i no dejar de indicar en algunos periodos á los jefes de canton que las recuerden i las lleven á efecto. Así se logrará que haya movimiento administrativo, i por consiguiente administracion; pues la una no puede existir sin el otro, i sin ambos desfallece la sociedad, se aniquila el espíritu público, i la inercia suceden á la vida i animacion, que debe haber en este conjunto de hombres que se han reunido para su comuni felicidad.

Sin duda se comprende ahora facilmente cuanto cuidado i esmero debe poner el legislador al establecer en las leyes orgánicas de la administracion pública las relaciones del gobernador con los jefes de canton; i tambien 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, sino hai una mano acudiosa que las cultive i las haga producir. El jefe de la administracion tiene en esto una inmensa influencia, si quiere usar de su poder para conducir al bienestar i á la dicha á los que lo han colocado en aquel puesto, en donde todas sus atenciones deben ser el bien del pueblo, i nada mas que el bien del pueblo. Desde su posicion eminente, en que todo debe verlo con la calma imparcial de la razon, i pesarlo en la balanza del bien público, el que puede con su ejemplo i con sus instrucciones animar á todos sus agentes á que llenen cumplidamente su mision. Ni es menor el influjo que tienen los electores en que este resultado se consiga, si abstraídos de consideraciones personales solo proponen, para que sean nombrados aquellos hombres que, por sus conocimientos, aptitudes i actividad pueden ser gobernantes sobresalientes. Así se logrará que las relaciones establecidas entre los diferentes funcio-

narios produzcan el efecto que se desea.

6. Cuarto. RELACIONES DEL GOBERNADOR CON LOS AJENTES ESPECIALES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL. La variedad de intereses á que la administracion nacional tiene que atender, i la importancia de algunos de ellos exige la creacion de agentes especiales, que se contraigan esclusivamente á su manejo; porque si se confiasen á los agentes jenerales induciria esto á una complicacion de funciones, que impediria la accion administrativa. La hacienda nacional, la fuerza armada, la marina, los establecimientos de instruccion pública, que sean costeados por las rentas nacionales, son negocios que exigen cada uno el especial cuidado de varios funcionarios, que subordinacion al gobernador, i bajo su inspeccion, les consagren su atencion i muy particular esmero. El gobernador es el centro de donde parte la accion que se ejerce sobre todos estos negocios é intereses, ó el que cuida de que la que se ha comunicado á estos agentes especiales produzca sus resultados. Bajo dos aspectos tenemos, pues, que considerar al gobernador en sus relaciones con los agentes especiales de la administracion nacional: bien cuando es él de quien parten las órdenes que se deben cumplir; bien cuando vijila en el cumplimiento de las que reciben de las autoridades superiores del ramo, de las cuales siempre se le habrá dado noticia.

Primero. La posicion del gobernador en el sistema administrativo le da respecto de la provincia el carácter de jefe de la administracion pública, así como lo tiene el encargado del Ejecutivo respecto de la nacion entera. En él está depositada la confianza de la autoridad suprema; i para cooperar con el superior al manejo de los intereses i negocios nacionales, es preciso que tenga los medios de hacerlo, i que pueda ocurrir con prontitud i eficacia á las necesidades i exigencias que se presenten, sin que haya una órden previa del jefe de la administracion pública, que mal pudiera en todos casos esperarse con oportunidad; á menos que se suponga que la presciencia del Omnipotente se comunica al que ocupa el sitio de la majistratura suprema. Halagüeña suposicion es esta, pero quimérica; i por tanto es necesario que ocurramos al vacío que la limitacion de la sabiduria humana dejará siempre en todas las combinaciones de la política. Las leyes administrativas atribuiran, pues, al gobernador la facultad de dar algunas disposiciones respecto de los ramos especiales de la administracion nacional, como son las rentas, la guerra, la marina,

la instrucción pública, i 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 á los recaudadores morosos de las rentas nacionales, á fin de que desempeñen sus obligaciones, ni para someterlos á juicio en caso que por sus omisiones lo merezcan, ó que malviertan los fondos que colecten. Dará, si, cuenta, como ya dije en otra parte. I 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 i razon de los fondos nacionales, tambien debe serle concedido respecto de los empleados que intervienen en la instrucción pública, en la milicia i 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, i dar á este facultades que les hagan sentir tal subordinación.

Esta regla no tiene escepciones ningunas en los tiempos de paz i de calma, porque entonces todo marcha en aquel orden regular tan conocido de la autoridad civil, i el gobernador se halla en completa aptitud de juzgar quien lo interrumpe ó no contribuye ó mantenerlo. Pero en tiempo de guerra, cuando la situación política de la sociedad se altera i 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 i lleguen á sufrir un descalabro; en este estado extranatural de una nación, el gobernador no tiene respecto de la fuerza armada i de la marina las mismas atribuciones que en tiempos ordinarios. Si las tuviese, pudiera tal vez frustrar operaciones militares, cuyas combinaciones no alcanzase á penetrar, i muchas veces inhabilitar al jefe que hubiera de conducir á la victoria á los ejércitos nacionales. En esos tiempos de calamidad i desgracia, tambien es cierto que las operaciones se encargan á aquellos militares distinguidos, que por su valor, pericia i prudencia den garantías de que procederán de la manera que desearia, aunque no intervenga el gobernador en su conducta de la misma manera que lo haria en tiempo de paz. Debe, empero, vijilar en todos casos, i dar cuenta

al jefe de la administración de los defectos que advierta, para que no queden sin corregir si lo merecen, ó sin castigo si rayan en delitos.

La misma limitación de la prevision humana, que hace necesarias las facultades de que acabo de hablar, nos induce á dar al gobernador otra, que á un tiempo hace de este magistrado una autoridad gubernativa i administrativa. Hablo del poder de haber ciertos gastos, que no se mencionen específicamente en las 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 á algunos rebeldes, que quieren conculcar las leyes i dar en tierra con las autoridades establecidas? El gobernador debe tener la facultad de llamar al servicio la guardia nacional i de mandarla pagar, i la tesorería ú oficina nacional de manejo de la provincia debe cumplir sus preceptos. La ejecucion de las penas, la conduccion de los presidiarios i forzados, la pronta reparacion de edificios ruinosos, el despacho de postas ó correos extraordinarios, ó de buques de guerra ó mercantes, para dar prontos avisos ó llevar urgentes comunicaciones, no podrian efectuarse con prontitud i oportunidad, si el gobernador no tuviera la facultad de prevenir á los que manejan las rentas que hiciesen los gastos necesarios. Ya en el capítulo en que hablé del despacho de hacienda, indiqué la intervencion de la suprema administración nacional en estos negocios.

En la Nueva Granada, segun la lei orgánica de hacienda, tiene el gobernador la facultad de decretar estos gastos, en union de los jefes de algunas oficinas de rentas, del juez de hacienda i del que ejerce el ministerio público en el tribunal de apelaciones del distrito. Yo creo que se habria hecho bastante con que solo se asociasen al gobernador el empleado que debe cubrir el gasto, i el que ejerza el ministerio público en la provincia, que indicará quien debe ser en el libro IV. de este tratado. Aquel informaría sobre la capacidad de que los fondos soportasen el gasto, este ayudaría á calificar si el servicio público verdaderamente lo exigia: i bastando esto para suministrar conocimientos, i dar garantías contra el abuso, claro es que no debe distraerse á otros empleados de sus ocupaciones.

Los ejemplos aducidos me parece que bastan para comprender en qué casos el agente jeneral de la administración nacional en una provincia debe tener ciertas facultades gubernativas i

administrativas, que ejerce sin orden previa de la autoridad superior. Considerando la naturaleza de las exigencias á que él debe atender, fácilmente se advierte la facultad ó atribucion que para consultarla se debe conceder.

Segundo. Para habilitar al encargado del Ejecutivo á manejar con acierto algunos intereses determinados, se han centralizado en algunas oficinas existentes de la capital del estado, i dependientes inmediatamente de las secretarías del despacho, las operaciones de otras, que se hallan diseminadas en las diferentes secciones territoriales de la nacion; porque si la administracion no tuviese ideas exactas del conjunto de intereses sobre que debe ejercer su accion, mal pudiera tampoco entrar en detalles relacionados con este conjunto. He aquí el origen de una direccion de la instruccion pública, de las Direcciones de rentas, de la Tesorería jeneral, de la Corte de cuantas, del Estado Mayor jeneral, de la Comision de marina. De estas oficinas auxiliares de de las secretarías del despacho, para facilitar la administracion nacional, dependen los agentes especiales que hai en las provincias, segun el ramo que manejen: i de ellas reciben órdenes é instrucciones para darles su cumplimiento. Ya indiqué, hablando de las secretarías del despacho, que al agente jeneral debe darse conocimiento de lo que se habrá comunicado por aquellas oficinas superiores para que vele en que se observe, i dé 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 proposicion que enuncié al principio de este artículo. Funciones de policia administrativa son las que en este segundo caso se le encomiendan; i el gobernador las llena respecto de las rentas visitando las respectivas oficinas de hacienda é instruyendose del cumplimiento ó inobservancia de las órdenes recibidas; haciendo el tanteo de las arcas i asegurando la remesa de los sobrantes á la oficina central, ó aquellas á donde esta haya dispuesto, i dando cuenta con estados circunstanciados al despacho de hacienda del resultado de sus observaciones. No es difícil conocer con cuanta escrupulosidad debiera manejarse en estas visitas é indagaciones el gobernador, si se piensa que ellas son la garantía contra la dilapidacion i las concusiones, i 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 abandona á la buena fé de los empleados de hacienda, i firma, comprometiendo por indolencia su responsabilidad, las diligencias que ellos lo presenten, sin virificar su exactitud. No: es preciso que con cuidado i atencion, con intelijencia i prolijidad se examine todo, para que no se engañe á la administracion suprema con informes i datos falsos, con ficciones fraguadas por la mala fé de los defraudadores. El gobernador que tal hiciese deberia ser castigado como reo de falsedad; porque siempre lo es el que engaña asegurando una cosa de que no se ha cerciorado.

Quando el gobierno monopoliza alguna produccion (a) i saca de ella una renta, incorporándola al dominio público, establece una Direccion para que instruya á los que la manejan, comunique los métodos de obtener mejor los productos, de conservarlos i de ejecutar la operacion comercial de ofrecerlos á la venta en los lugares en donde se necesiten. Dos operaciones ejecuta la Direccion: una agrícola, mercantil la otra; i estas operaciones las lleva al cabo por medio de agentes que tenga en los puntos en que se produce el efecto monopolizado i en los lugares en que se ofrece á la venta. El gobernador vela sobre estos agentes para que llenen sus deberes i cumplan las órdenes de la Direccion, i les comunica los conocimientos que tenga para lograr mejores productos, á fin de que procedan con las luces que ellos les suministran á ejecutar con mas discrecion i prudencia las instrucciones que que hayan recibido.

Igualmente cuida de examinar, visitando las respectivas oficinas, si la venta se hace con la buena fe i legalidad con que debe proceder un empleado público; para lo cual compara en las visitas las existencias del jénero con los productos pecuniarios del espendio, i ejecuta el balance de la cuenta que deben llevar las respectivas oficinas.

7. Quinto. SUPERINTENDENCIA JENERAL DEL GOBERNADOR EN TODOS LOS NEGOCIOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES DE LA PROVINCIA. He considerado con separacion las principales funciones que tiene que que ejercer un gobernador, presentando á este majistrado en re-

(a) Ya condené en otra parte, con todos los economistas el monopolio, que da lugar á que se erijan en delitos los actos inocentes del hombre industrioso, i que priva á la nacion de las riquezas que la produccion monopolizada le proporcionaria en manos de los particulares. Pero los monopolios existirán por algun tiempo, i es preciso que para él haya sus disposiciones administrativas,

lacion con sus superiores i con sus subordinados. Ha sido mi objeto ejemplificar mi teoría, para ponerlas mas al alcance de mis lectores; porque siempre comprendemos mejor lo que se nos presenta bajo imágenes sensibles, que tiene alguna relacion con lo que ya conocemos. Ahora quiero dar una idea jeneral de la accion administrativa del gobernador sobre el conjunto de intereses nacionales que están bajo su inspeccion.

No es unicamente valiendose de sus agentes inmediatos, que el gobernador debe intervenir en el cuidado i manejo de los intereses i negocios nacionales. Desciende tambien á ponerse en contacto con los subordinados de aquellos agentes, i con los ciudadanos, i se cerciora si las providencias que él ó aquellos dictaron han llegado á tener cumplido i legal efecto. I no solo hace esto en el lugar de su habitual residencia, porque no solo allí hai intereses que cuidar i manejar, sino tambien, de tiempo en tiempo, en los demas puntos de la provincia.

Tocamos ya la necesidad de que el gobernador visite la provincia; i es preciso que prevenga i conteste algunas objeciones analójicas que se me harian despues que, al tratar del jefe de la administracion pública, combati con empeño los gobiernos tras-humantes. La utilidad i la conveniencia nacional (que son una misma cosa) son las que prescriben que á los funcionarios públicos se les den ciertas atribuciones i se les impongan ciertos deberes; pero estas atribuciones i estos deberes no llevan siempre consigo la conveniencia nacional en razon de que sea mas estensa la esfera de accion de un funcionario del orden administrativo. Tal vez acontece, por el contrario, que cuanto mas circunscrita es aquella esfera mayores probalidades ha de que las atribuciones i deberes administrativos produzcan utilidad en su ejecucion. Parece esto, á primera vista, una paradoja; pero es una verdad matemática, que un ejemplo hará conocer con facilidad. No hai duda que si los encargados de la autoridad administrativa pudieran ver i examinar cuanto se hace en cada uno de los puntos del territorio, los intereses sociales serian mejor manejados, la administracion seria mejor. Pero la posibilidad de estar en cada uno de estos puntos, sin descuidar al mismo tiempo los demas, es menor, cuanto mayor es el número de puntos á que se estienda la autoridad de un magistrado. Desaparece la posibilidad respecto del jefe de la nacion; existe en un grado practicable en el gobernador de una provincia; crece en un jefe de canton; i la hai en to-

da su plenitud en el jefe de comun ó alcalde. La posibilidad consulta la conveniencia, i cuanto crezca aquella, tanto mas facil es adscribir esta á las atribuciones que se den á un funcionario público.

He aquí disipada cualquiera contradiccion aparente que pudiera existir entre lo que dije respecto del jefe de la administracion pública, lo que ahora diré de su ajente. Puede el gobernador visitar la provincia, sin que deje por eso de atender á todos los negocios de su incumbencia: debe, pues, la lei prescribirle que lo haga; i es preciso que veamos cual deberá ser su conducta en estos viajes que podemos llamar administrativos (a).

Los establecimientos de instruccion pública costeados por rentas nacionales deben ser visitados por él personalmente, para imponerse de la exactitud con que los superiores i preceptores cumplen el encargo que se les ha hecho; los libros de la cuenta i los archivos, librerias i depósito de instrumentos deben ser examinados; i aun si fuere posible los alumnos tambien para saber su grado de instruccion. Es conocida la utilidad de estas visitas, cuando se hacen con el celo é interes debido; porque con ellas se proporciona á los superiores i preceptores el medio de acreditar su aplicacion á instruir á la juventud, i se causa un saludable temor á los que descuidan este precioso deber. Desea siempre el hombre acreditarse para con sus superiores, i recela dar motivos para que estos le inculpen falta de celo por el bien público: i ambos sentimientos se refuerzan cuando las ocasiones los exitan.

Las fortalezas, arsenales, cuarteles, cualesquiera alojamientos permanentes de la fuerza militar, en las provincias en donde esté acantonada, exigen la particular vijilancia del gobernador; i debe visitarlos, para asegurarse de que existen espeditos los medios de defensa; de que se conservan con cuidado los elementos de guerra, i de que la salud del soldado i su moral no padecerán por la mala disposicion de los edificios que le sirven de morada. Los ajentes especiales que manejan este ramo cuidarán, es verdad, de todo esto; pero la vijilancia i censura del gobernador es un motivo mas para excitar su celo, ó para retraerlos

(a) Se notará que solo habré de mencionar intereses i negocios nacionales, al hablar de las operaciones administrativas que el gobernador practique en la visita. Ya tocaré los otros cuando me ocupé de él como jefe de la administracion municipal.

de caer en un abandono punible.

El alimento, la paga i el vestido del soldado han sido en muchas ocasiones objeto de especulaciones ilegales i de un peculado vergonzoso, entre los jefes i empleados militares, que escudados con el temor que la subordinacion inspira, i 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, que procure que las reglas conforme á las cuales deben administrarse los negocios militares se observen, especialmente las que establezcan la contabilidad, que son siempre las que forman el código de policia financiera.

Defectiva sería la intervencion administrativa del gobernador en los negocios de hacienda, si no pudiese cerciorarse de que las rentas nacionales son recaudadas i manejadas con pureza i celo, no solo en la oficina central de la provincia, sino en todas las demas de su dependencia, en los cantones i distritos comarcales. Esto hace necesaria la visita de aquellas oficinas en algunos periodos i examen detenido de sus libros i archivos. Mas de una vez he tenido yo la satisfaccion de asegurar los caudales públicos, i de hacer separar de la intervencion en el manejo de la hacienda á empleados que habian olvidado sus deberes, por haber hecho visitas escrupulosas i oportunas de algunas oficinas subalternas.

Este medio de ejercer el gobernador la superintendencia jeneral en los negocios administrativos nacionales en la provincia, no debe ser una cosa que exista en potencia, sino en realidad, i que se ponga en accion tan fruecuentemente como sea posible para que produzca mas saludables efectos. Ni debe preceder aviso de que el gobernador ha de visitar algunos establecimientos ú oficinas; porque entonces duermen los empleados en la confianza de que prepararán todo para el dia en que el encargado de la autoridad se presente á averiguar el estado en que se encuentran los negocios que les estan encomendados. Las disposiciones que arreglan el servicio público deben estar en observancia en todos los dias, en todos los momentos; i el medio de lograrlo es tener al empleado en la espectativa de que puede ser visitada su oficina cuando menos lo piense. Asi, se afana i se desvela para estar pronto siempre á dar una cuenta, que no sabe

cundo se la tomarán. Esas visitas avisadas producen este saludable efecto, i solo sirven para advertir á los habitantes de los cantones i parroquias que el jefe de la provincia pasará por ellos i que deben hacerle los honores i acatamientos correspondientes á su rango. Sirven para que se le preparen distracciones, convites, en que gastará el tiempo que debiera emplear en bien de la patria, que no lo eleva sobre sus compatriotas, ni le dá recompensas pecuniarias, para que vaya á divertirse á espensas de ellos.

I no solo debe un gobernador averiguar en las oficinas públicas el estado de los intereses i negocios sociales, ni los empleados son siempre el mejor conducto para transmitir noticias exactas é imparciales. El ciudadano privado, que siente la acción de la autoridad, i que es desgraciado ó feliz segun que esta sea ó no arreglada, es el que habla el lenguaje que debe oír el gobernante. Debe, pues, el gobernador procurar saber entre los ciudadanos como se han recibido las providencias administrativas, i que efecto han tenido sobre la dicha ó la desgracia social. Si existen sociedades formadas por los ciudadanos para instruirse ó para promover la prosperidad de su localidad respectiva, ellas le suministrarán informes i datos importantes, i le advertirán como son recibidas i cumplidas las providencias de la administracion.

He aquí un bosquejo, que si no comprende todas las indicaciones que yo deseara hacer para contribuir á 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. Sesto. CAPACIDAD MENTAL I DISPOSICIONES ACTIVAS I PATRIÓTICAS DE LA PERSONA QUE DEBE OCUPAR EL PUESTO DE GOBERNADOR. Cuando el pensamiento hace una rápida reseña de los deberes anexos á este agente de la administracion nacional, concibe al punto que ellos no pueden ser desempeñados si la persona en quien recaen es incapaz de comprenderlos, ó es indolente i perezosa para cumplirlos. Inútil parecerá á muchos la enunciacion de una verdad tan clara, i que de todos debe ser conocida, i mas inútil todavia que me difunda en razonamientos que le sirvan de comentario. Pero tal es la desgracia de los pueblos, i tal la conducta de los gobiernos, que apenas algunas veces se han tenido en cuenta en las elecciones i nombramientos las dotes mentales i la activa disposicion 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, i que por lo mismo que tiene tal necesidad acredita que no es á propósito para ver siquiera por sus intereses particulares. I aquel á quien la indolente ociosidad, ó la torpeza de su entendimiento le impiden encontrar recursos para vivir valiendose de sus propias fuerzas ; será el que maneje bien, el que haga progresar los intereses de la sociedad ? ; Extraño delirio, en que incurren, no solo los gobernantes que nombran, sino los pueblos que proponen !

No es sola aquella razon la que influye á veces en las propuestas i nombramientos; que tambien 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, ó lo son al presente algunos de sus consanguíneos ó afines: el nombre fascina, i facilmente le adscribimos las cualidades que le acompañan en diferente persona.

I aun sucede muchas veces que innobles i degradantes deseos de mísera venganza, ó de dar curso á 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 que consideraciones influían en el nombramiento de los Sátrapas i de los Procónsules: los anales administrativos de las repúblicas hispano-americanas ofrecen por desgracia, cosecha abundante de ejemplos, i de ejemplos unidos á una serie de infortunios de todas clases, que en gran parte se deben á esa política absurda que ha influido en el nombramiento de los gobernantes. Yo no hago alusiones personales, ni cito las épocas, ni quisiera en este tratado recordar cosas que llenan de indignacion los pechos republicanos i de sentimiento á los hombres filantrópicos, si los ejemplos no fuesen, en una ciencia experimental, tan necesarios para corroborar los principios que se establecen. El escritor superior á las pasiones vulgares no habla con desdoro de los sucesos de su patria, sino cuando es preciso recordar los extravíos para hacer á sus compatriotas mas cautos en lo sucesivo. Si, es preciso que ellos recuerden aquella época luptuosa en que los agentes de un presidente ambicioso, faltos de patriotismo i de talentos solo sirvieron para ensalzar la omnipotencia dictatorial, i preparar con sus desvíos los patibulos, la

proscripción i 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 á cargar en los puestos públicos, que por su patriotismo se dediquen á desempeñarlos, i que por la actividad que hayan desplegado, i su consagración al trabajo, hagan esperar que no descuidarán los intereses de la nación. Así, los azares de las pasadas revueltas no serian del todo perdidos; i 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 á los jefes de los pueblos, para escojer sus agentes entre hombres sin capacidad, sin patriotismo i sin disposiciones activas para desempeñar los puestos públicos. Han consultado solamente la adhesión personal de los candidatos, i las antipatias de que estuviesen poseidos i que pudieran disponerlos á obrar en cierto sentido en algunas circunstancias transitorias. ¡Engaño funesto, que sin producir ningun bien al gobernante, causa infinitos males al pueblo! Si es un engaño creer que la adhesión de un agente, i el estímulo de sus antipatias, son bastantes para que el gobernante pueda hacer cuanto quiera. Será aquel un vil i ciego instrumento de persecuciones i venganzas, que se arrojará sobre la víctima que se le señale, como la fieta en el circo sobre el criminal indefenso que se condenaba á 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 esplosión ese poder, i las quiméricas esperanzas que sobre él se basaban.

Lo que consolida el poder, lo que da garantías de orden, i fundamento sólido á una reputación, es el amor del pueblo; i su benevolencia no puede captarse sino haciendo bien. El bien no se hace sin agentes á propósito para proporcionarlo; agentes que penetrándose de que el favor del pueblo es su mejor apoyo i cooperador, busquen ese favor haciendole sentir beneficios. La capacidad, el patriotismo i la actividad unidas son las únicas que pueden proporcionar este resultado; i mal entiende sus intereses el gobernante que no echa mano de ellas para ausiliar su acción. Podrá un agente de estas cualidades pedir que se revo-

quen órdenes ilegales ó inconvenientes, i el mal entendido amor propio del gobernante se molestará con esto. Pero ¿en donde está el mal de esta conducta de un individuo, que es un agente ilustrado del poder, no un menguado autómatá á quien se mueve en todas direcciones? El don de la infalibilidad no fué concedido á ningun mortal; i es una fortuna no pequeña encontrar quien nos ilustre representandonos nuestros errores, quien no nos deje precipitarnos en el abismo á que nuestra ceguedad nos conduce. Sé yo bien que todos somos bastante presuntuosos para creer que siempre hemos de tener razon; pero las almas superiores (como debe serlo la de un gobernante) se sobreponen á esta creencia mezquina desmentida de la historia de los errores i estrabagancias que en todos los siglos ha cometido el jénero humano. Solamente la vanidad i un orgullo insensato pueden pretender que el acierto acompaña todo cuanto hacen, i que es una falta, un crimen imperdonable no prestar inmediata i ciega obediencia i cooperacion á cuanto ordenen. El hombre ilustrado, el hombre verdaderamente grande, el que merece ser colocado á la frente de un pueblo libre, ni encuentra mengua, ni siente ofensa, cuando elevado al poder halla un agente que le reclamé sus providencias como dañinas é ilegales. Con gusto aprovecha entonces la ocasion de acreditar que reconoce la debilidad humana, reformando sus errores, i que por lo mismo es tambien digno de mandar á hombres que adolecen de la misma debilidad.

Estraño 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 á los ciudadanos de talento i patriotismo, por que piensan, meditan i reclaman, i no ejecutan como máquinas las operaciones que les ordena el gobernante. Esta falsa idea es tambien la que ha hecho creer que el poder no encontrará auxilio para ejercer su accion sino cuando cuente con esas máquinas. ¿Qué error! El hombre ilustrado i patriota es el único que puede prestar este auxilio, i por su propio honor, por su reputacion, por su gloria jamás lo negará á 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 i actividad, son los mejores agentes que puede buscar un gobierno, ya quiera satisfacer su ambicion por la gloria, ya tenga en mira el bien de

la nacion, que es la base sobre que aquella gloria reposa. Pero se me dirá tal vez que mis reflexiones, por racionales i fundadas que sean, no pasan de la esfera de preceptos de moral, cuya realizacion 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 intervencion en el nombramiento de los gobernadores, este pueblo tan vejado por la absurda politica del favoritismo, no elejira para las propuestas á hombres que, prostituyendo su dignidad, se degraden á hacer cuanto se les ordene. El pueblo elejirá á los que hayan promovido sus intereses, á los que hayan manifestado celo por sus derechos, i que por sus talentos i patriotismo sean capaces de asegurarselos. Entre estos será escojido el gobernador; i este agente será uno de los guias que conducen la nacion á su felicidad.

No debo concluir este capitulo, sin hacer ciertas observaciones jenerales para dar una idea completa del oficio del gobernador, i del carácter que debe distinguirlo en el orden administrativo nacional. Ellas se refieren á todos los ramos de la administracion i á 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 ocurran en la ejecucion de sus órdenes, i cuidar de que los procedimientos de sus subordinados sean legales. Oye, pues, i resuelve las reclamaciones que se hagan sobre sus providencias, ó 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 escuela de un juicio en que falle la autoridad judicial.

Al ejercer esta facultad preciosa, que si es dirigida por la justicia producirá bienes, i si por la parcialidad males, es que se necesita aquel valor civil que, haciendo al majistrado inaccesible á las pasiones, en que se ajitan los partidos, le dicta resoluciones justas i legales, sin atender si ellas afectan á amigos ó enemigos,

“Si el majistrado (dice Mr. Dupin (a)) experimenta i participa de las flaquezas del vulgo, ¿donde estará la justicia? Porque sucederá una de dos cosas, ó será del partido de los culpables, i

(a) Discurso pronñciado en el tribunal de Casacion de Francia á la apertura de las sesiones en 1839.

los escusará por sus propias simpatías; ó será del partido contrario, i los abrumará con todo el peso de su animadversión.

“El hombre verdaderamente digno del nombre de majistrado, es el que sabe evitar este doble escollo, i elevarse á la altura de su mision. Conviene al majistrado evitar los extremos, i guardar un justo medio. La moderacion, la impasibilidad que los hombres exaltados tienen á veces por un signo de flaqueza, exige por el contrario, mas fuerza i un valor mas sostenido que el arrebató i la fogosidad, que son por lo comun el distintivo de los extremos.

“Las personas débiles son con frecuencia violentas: lo bajo i lo cruel andan siempre juntos: Neron era uno i otro.

“El hombre fuerte por sus luces i por su conciencia no obedece sino á sus convicciones: él solo sabe ser dueño de sí, imponer respeto á los demas, resistir á las seducciones, repeler las exigencias injustas, detenerse con oportunidad i fijarse invariablemente en lo que parece justo i verdadero.

“Esto es lo difícil. Nada es, por el contrario mas fácil, que arrojarse en un partido, espresar sus opiniones con valentia, ó colocarse complacientemente detras de los mas audaces, bajo la seguridad de verse sostenido por ellos, sin mas que por estar con ellos i en favor de ellos.

“Es, pues, el valor civil la virtud mas necesaria al majistrado. Esa resolucion firme ó invariable, ese partido tomado consigo mismo DE HACER UNO LO QUE DEBE, SUCEDA LO QUE SUCEDIERE, es una cualidad mui rara: asi es, que con razon es colocada sobre el valor fisico, que hace arrostrar un riesgo puramente material.

“Desde el orijen de la monarquia francesa, ¡cuantos héroes se han visto en el campo de batalla! i cuan pocos hombres como el presidente de la Vacquerie, el canciller de L'Hopital, i Sully! Los cuarenta años de la revolucion han producido millares de valientes; pero no han dejado en pie sobre el pedestal civico sino un pequeño número de hermosos caracteres, i apenas los grandes nombres de tres ó cuatro varones, á quienes ningun peligro, ninguna seduccion ha podido desviar de sus principios, i que han permanecido hasta el fin fieles á sus antecedentes.

“¿Cual es la causa de esta diferencia? ¿Está solamente en la flaqueza de las fibras i en la organizacion fisica del hombre? ¿O está mas bien en su educacion, en sus estudios morales, i sobre todo en las preocupaciones de nuestras sociedades?

“La gloria mas 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 ó victorioso, si ha mostrado valor, es reconocido por todos: todos claman: “gloria al valiente; honor á sus proezas”. No habrá division en el juicio de sus acciones; amigos i enemigos, todos le tributarán la misma justicia.

“En lo civil, por el contrario, ¡que diversidad de juicios! La gloria de la consagracion mas pura es frecuentemente ¡que digo! ¡es siempre controvertida! Lo es por los adversarios, i hasta por los amigos mismos; porque hai mui pocos que no tengan celos. ¡Qué fortaleza de alma, que constancia de carácter no necesita el hombre público para sobreponerse á los disgustos que renacen sin cesar! Los mayores servicios hechos al pais, rara vez son apreciados en el instante mismo en que se presentan; i las mas veces es preciso que uno haya muerto para convenir en que tenia razon.

“Ninguna gloria adquirida, ninguna reputacion está al abrigo de los ataques i de las denigraciones. De cualquiera modo sea, hablemos ú obremos, siempre hai un partido no satisfecho, que está pronto á despedazarnos: si no se pueden disputar los hechos, se envenenan, se sospecha de la intencion. En lugar de los honores que aguardan al guerrero despues de la victoria, el hombre civil, al cabo de largas i penosas luchas, no obtiene las mas veces por recompensa, sino la desgracia de parte del poder ó el ostracismo ciego de parte de las masas populares.

“Si la condicion del majistrado no está exenta de estos peligros i de estos falsos juicios; si tambien persigue sus opiniones i sus actos esa malignidad de interpretaciones, que desfigura todas las acciones del hombre público, es preciso que este busque su fuerza en si mismo, que tome por punto de apoyo su conciencia, i tenga valor para sobre ponerse á las bajas pasiones que se agitan en rededor de él con el fin de dominarle.

“Su mision, tan honorifica en todo tiempo, se ennoblece mas en medio de los disturbios civiles. Entonces se atacan i se destrozan unas á otras las facciones: cada partido es victima á su turno, todos invocan la justicia; i si la encontrasen imparcial i pura, necesariamente le rendirian 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 desee tener una justicia particular, una justicia

propia de él. Pero si se le niega esta satisfacción poco digna; si la justicia se encamina á su objeto sin desviarse, se reconoce al punto que vale mas una justicia igual para todos, que una justicia que sea solamente favorable á unos pocos”.

Las ideas que aqui espresa Mr. Dupin hablando á los jueces del supremo tribunal de justicia de Francia, son igualmente aplicables al gobernador de una provincia en una nacion republicana. En ella habrá siempre opiniones é intereses encontrados, que producirán partidos con pretensiones exajeradas; porque si es difícil encontrar un hombre que se mantenga dentro de los límites de la moderacion en medio de la efervescencia politica; como esta moderacion podrá encontrarse en las mas populares? No hay nada que pueda contener los arrebatos de la exajeracion i que pueda mediar en la lucha de los partidos, sino la justicia. El gobernador que la desatiende i que uniéndose á una de las facciones solo halla razon en lo que ella pretende, i faltas en lo que quieren sus contrarios, representa el papel de un caudillo de facciosos, i en lugar de ser el mediador de las diferencias, enciende las pasiones, i aun puede precipitar á la rebelion á una porcion considerable de sus compatriotas, que no viendo en sus gobernantes sino enemigos, mas querrán emprender una guerra para debelarlos, que representar el papel de oprimidos.

¡Que tino, que prevision, que ilustracion se necesita para conservarse siempre fiel á los deberes del puesto en que un gobernador se halla colocado! Difícil es, pero no imposible para la debilidad humana. Los riesgos de la condescendencia i la flaqueza son mayores que los de la imparcialidad i la firmeza. El hombre justo i firme es aplaudido i apreciado aun por los mismos cuyos descos fueron contrariados; i cuando pasada la agitacion tempestuosa de los partidos se reflexiona con calma i tranquilidad sobre los errores cometidos i sobre las pretensiones infundadas, el ciudadano, cualquiera que haya sido su opinion i conducta, siente un consuelo al pensar que hubo un magistrado superior á las parcialidades, que enfrenó los odios, i detuvo las venganzas. Entonces, á la animadversion precedente sucede la gratitud i el reconocimiento, que son las bases de la buena reputacion i de la gloria de los magistrados.

¡Oh patria mia! por cuyo bien he emprendido yo la redaccion de este tratado de administracion pública; quiera el cielo que estas reflexiones no sean perdidas para tus gobernantes, i que

guiados por ellas se hagan acredores á nuestro aprecio i estimacion!

CAPITULO XI.

DE LOS MERINOS Ó JEFES DE CANTON, AJENTES JENERALES DE LA ADMINISTRACION.

1. Noticia historica de la institucion del Merino. 2 Seccion territorial en que obra. 3. Nombramiento i remocion. 4. Relaciones con el gobernador. 5. Relaciones con los ajentes inferiores. 6. Inspeccion sobre todos los negocios é intereses sociales en el canton.

1. El merino era antiguamente en España un empleado del orden administrativo, puesto por el rei con jurisdiccion sobre cierto territorio, para ejercer por su medio la accion administrativa, de menor categoria que los adelantados ó gobernadores, quienes tambien nombraban Merinos menores i los empleaban en el ejercicio de una parte de sus facultades. A proporcion que las instituciones liberales fueron cayendo en desuso en aquella monarquía, el oficio del Merino dejeneró, i ultimamente los corregidores vinieron, con facultades judiciales i administrativas, á proscribir toda idea de separacion de atribuciones, que en algun tiempo existió. Natural era esto en un pueblo gobernado despoticamente, i en deude la inquisicion esclavizando el pensamiento hacia olvidar todo lo útil que se poseyera en épocas mejores. En Inglaterra habia tambien en tiempo del feudalismo los SHERIFES, con subordinacion á los condes, hasta que Eduardo I.^o con admirable destreza supo darles esa importancia, que aumentandose con el tiempo contribuyó á anular el poder feudal, i es la base de la que hoy tienen en el orden administrativo. En Francia existieron, i aun existen, aunque hoy con diversas facultades, los MAIRES ó merinos. Es decir que hace mucho tiempo que se ha reconocido la necesidad de un agente de la administracion suprema, por cuyo conducto se trasmita su accion á las pequeñas secciones del territorio.

2. Supuesta la division de un Estado en provincias, cantones ó

circuitos, i parroquias ó comunas, en cada canton (a) debe haber un agente jeneral de la administracion nacional, que con subordinacion al gobernador haga ejecutar sus providencias. Para conocer el oficio de este empleado en el orden administrativo, i el modo como padrá conseguirse que lo desempeñe mejor, debemos discurrir sobre los mismos puntos á que he contraido mis razonamientos hablando del gobernador. Lo que entonces dije es aplicable tambien en su mayor parte á los jefes de canton ó merinos, i por lo mismo escusaré repetirlo, i solo advertiré aquello que por la diversa posicion debe tambien ser diferente.

3. Primero. Su nombramiento debe hacerse por el gobernador de entre una propuesta formada de tres individuos elegidos anual ó bienalmente por los electores del canton. En aquellos paises en que las asambleas electorales son provinciales podrá disponerse una reunion cantonal para este objeto, i para otros que indicaré cuando hable del régimen i administracion municipal. Las razones son las mismas que espuse tratando del gobernador.

Debe tambien el jefe de canton estar sujeto á la remocion de parte del gobernador; pero este procedimiento puede ser reformado por el encargado del Poder Ejecutivo, como indiqué en el capitulo anterior, en donde dije tambien que el nuevo nombramiento debe hacerse de entre los individuos restantes en la propuesta.

4. Segundo. El jefe politico considerado en la relacion de subordinado al gobernador debe obedecer todas las órdenes que este le comunique i seguir las instrucciones que le dé para que aquellas sean mejor ejecutadas; pero en los mismos términos que el gobernador, tiene la facultad de suspender el llevarlas á efecto cuando sean contrarias á las leyes ó estrañas de las facultades de este funcionario. La obediencia es la regla jeneral, la suspension en ciertos casos la escepcion.

No faltará quien objete semejante facultad en un jefe de canton, como que en muchos casos pudiera entorpecer la marcha de la administracion; pero yo encuentro para este riesgo un remedio de la responsabilidad á que el jefe de canton quedará sujeto,

(a) El canton en el sistema municipal no tiene la misma importancia que en la administracion nacional. Los que consideran inutil esta division intermedia entre la provincia i la parroquia deben ver lo que digo en el segundo volumen sobre la administracion municipal antes de juzgarme.

si la suspension es infundada i de ella han resultado males; i no lo encuentro para los peligros evidentes que corre la libertad, si se sanciona la obediencia pasiva en los ajentes del jefe de un Estado. Aquel riesgo no existe cuando las órdenes que se deben ejecutar estan basadas sobre una disposicion legal, con la cual puedan ser comparadas; pero este peligro es evidente i no puede evitarse, si el agente ha de someterse á llevar á efecto cuanto se le ordene. En la milicia misma, en que el deber de la obediencia es mas estrecho para conservar la disciplina, siempre se ha eximido de él al soldado en todos aquellos casos en que hai una contravencion manifiesta á las leyes. Agregó estas reflexiones á las que hice cuando consideré al gobernador respecto del encargado del Ejecutivo, en la relacion en que ahora considero al jefe del canton respecto del gobernador; porque nunca será demasiado cuanto se diga en favor de las garantias protectoras de nuestros derechos.

El jefe del canton se halla con relacion al gobernador en predicamento semejante al en que este se halla respecto del jefe de la administracion, i debe ilustrarlo sobre todo lo que se refiera al canton de su mando, dandole frecuentes informes sobre todos los objetos enumerados en el artículo 2.º del capítulo anterior.

5. Tercero. En un orden descendente, se entiende el jefe de canton ó merino con los alcaldes ó jefes de comun ó parroquia, que son los ajentes jenerales de la administracion nacional en esta última division del territorio; i con los ajentes especiales de la misma administracion, cuya autoridad se estiende á todo el canton. Estos ajentes serán por lo regular los del ramo de hacienda, que están difundidos en todos los puntos de la república para la percepcion i cobro de las contribuciones. Algunas veces tendrá que tocar con oficiales de la fuerza permanente, que con una porcion de soldados se ponga á su disposicion para la ejecucion de alguna orden; i muy rara (a) con los superiores de algun establecimiento de instruccion pública costeadó del teso-

(a) Recuerdese que trato del merino como agente de la administracion nacional. En este concepto digo que rara vez tendrá que tocar con los establecimientos nacionales de instruccion pública; porque aunque este es un negocio de competencia mista de la autoridad nacional i de la municipal, creo que aquella solo debe reservarse la intervencion en los grandes establecimientos que costee, i ejercerla por conducto del respectivo gobernador, i en la capital del Estado por

ro nacional.

El merino ó jefe de canton no debe limitarse á la simple transcricion de las órdenes que reciba. Es necesario que encargue á los ajétes que han de cumplirlas la utilidad que deben producir, i que con frecuencia les exija informes sobre su ejecucion ó inobservancia, para poder de esta manera llenar los deberes que tiene para con el gobernador, dandole una idea exacta del estado del canton.

Como el cumplimiento de las leyes se asegura cuando ellas son conocidas, i hai celo en perseguir á los infractores; el jefe de canton deberá encargar muy especialmente la publicacion de todos los actos legislativos, i cuidará de cerciorarse de que positivamente se ha verificado. I no solo este cargo debe hacerse á los alcaldes, sino que tambien debe informarse si ellos conservan las colecciones ó códigos de leyes á disposicion de todos los que quieran consultarlas en el archivo parroquial; i u>s siempre debe facilitarse al ciudadano el que pueda en todos los casos saber las reglas que deben servir de norma á su conducta.

La órbita pequeña, en que el merino ejerce su accion administrativa, le facilita una vijilancia mas continua i eficaz sobre sus subordinados. Con menos ocupaciones, i estando mas cerca de los que reciben de él el movimiento, puede cerciorarse personalmente, con visitas frecuentes, del modo como cumplen los alcaldes sus deberes, i de la actividad, eficacia i pureza con que se recaudan las contribuciones nacionales. Su conducta servirá de norma á sus subordinados; i si estos ven en él un ajente activo, celoso del bien público i amante de su patria, imitará sus cualidades recomendables, asi como participarán de sus vicios i defectos, cuando le vean sumido en una indiferencia i apatia criminales.

Los empleados del ramo judicial no son ajentes del marino, pero sí ejerce este sobre ellos la inspeccion que se necesita para que, siempre que los derechos dudosos de los ciudadanos en sus litijios, entre sí ó con la nacion, exijan la decision de un juez, pueda despues seguir la accion administrativa; es decir, el cumplimiento de una lei sobre un negocio determinado. Se informa, pues, del estado de los procesos, especialmente de los crimina-

melio de uno de los secretarios del despacho. Los demas establecimientos, aunque sean auxiliados ó costeados de las rentas nacionales, se hallarán bien bajo la intervencion de la autoridad municipal.

les, que son los que mas relacion tienen con los negocios públicos; requiere á los jueces morosos del canton para que los adelanten, i aun promueve, por medio del ministerio público, que se exija la responsabilidad á los culpables. I no solo ejerce estas facultades respecto de los juzgados cantonales, sino que tambien, 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 á intereses, ó de no mucha trascendencia cuando son criminales, tienen grande importancia porque afectan á la parte mas desvalida de la sociedad, i que necesita por lo mismo especial proteccion de las autoridades.

Si, como debe ser para que haya buena administracion de justicia, la institucion del jurado es adoptada, le toca, en los periodos que se hayan determinado, cuidar de que la autoridad á quien se encargue la formacion anual de la lista de individuos que tengan las cualidades para ser jurados, i de entre quienes deba tomarse los que han de juzgar (a), cumpla con este importante encargo; sin mezclarse, sin embargo, en calificaciones ni decisiones que no corresponden á la autoridad administrativa, i que seria peligroso atribuirle.

6. Cuarto. Siendo pequeño, como debe serlo, el territorio en que ejerce el jefe político su accion, es uno de los agentes que mas facilidades tiene para prestar auxilios eficaces á la autoridad suprema, velando constantemente en que los intereses i negocios nacionales en el canton sean atendidos i manejados con actividad ó intelijencia. Si lo recorre con frecuencia, hace sentir á sus subordinados, bien sean empleados ó simples particulares, que el ojo vigilante del gobierno se halla por todas partes, i que sus cuidados alientan el patriotismo i el espíritu de empresa, i mantienen el orden i la seguridad. Cuanto mas en contacto se halle la autoridad con los gobernados, mayor es la necesidad de que con su ejemplo estimule á estos á interesarse por la cosa pública. La actividad é intelijencia de los mandatarios anima i da vida á las sociedades, asi como la indolencia i apatía las sume en el abandono i la indiferencia, que preparan á los pueblos para recibir las cadenas de la esclavitud.

El hábito de ocuparse de los negocios públicos enjendra en

(a) Hablo de lo que los ingleses llaman *Pannel of jurors*.

los ciudadanos el amor de la patria, i el deseo de influir en su felicidad. Conocen las ventajas de tener parte en el manejo de sus intereses, i no solo adquieren costumbres democráticas sino, que les dan el mejor jiro i direccion. El merino puede contribuir á formar este hábito. . . .; pero tocandole como á empleado municipal hacer lo que á tal objeto debe contribuir, me reservo para tratar de ello cuando lo considere en este predicamento.

Lo que dejo espuesto indica ya bastante cual es el papel que el merino representa en el orden administrativo nacional. Considerada la diversa posicion de él i del gobernador, puede facilmente conocerse hasta que punto le es aplicable la teoria de las funciones de aquel.

CAPITULO XII.

DE LOS ALCALDES, AJENTES JENERALES DE LA VDMINISTRACION.

1. *Carácter administrativo de estos funcionarios.*
2. *Negocios de su incumbencia.*
3. *Nombramiento, remocion i funciones.*

1. Hemos llegado ya al último punto de la escala administrativa en el orden descendente, á la autoridad que lleva á la parroquia ó comun la accion del jefe de la administracion pública, á la que toca con el ciudadano en el lugar en que es mas sensible la existencia de la sociedad. El alcalde es el ajente que cumple en la parroquia todas las providencias administrativas, que por no ser de un caracter especial, no estan encomendadas tampoco a ajentes especiales, como las relativas al ramo de hacienda, á la milicia i á la marina. I aun en estas tiene intervencion, no solo para inspeccionar si se cumplen, sino para ausiliar a los que deben llevarlas a efecto, personalmente, i con aquellos ajentes que el consejo comunal debe haber puesto a sus órdenes, no solo para hacer practicables las disposiciones municipales, sino tambien las nacionales. El oficio del alcalde en el sistema administrativo es en extremo importante, como que del bueno ó mal manejo del ciudadano que lo ejerza depende que vengán ó no a hacerse ilusorias, para aquella parte de la sociedad en que manda, las leyes i las disposiciones de la administracion suprema. El alcalde es el administrador mas real i positivo, por-

que es el que toca en persona con la mayor parte de los intereses i negocios sociales i con los individuos a quienes afectan.

2. El publica i custodia las leyes, i las mantiene á disposicion de los ciudadanos que quieran instruirse de ellas en la oficina de su despacho: ejecuta las sentencias de los tribunales i juzgados i las órdenes que recibe del jefe político, requiere a los recaudadores de rentas para que ajiten el cobro de las contribuciones, i da avisos de sus omisiones al jefe del canton, para que él promueva que se les exija la responsabilidad: busca los alojamientos para las tropas en marcha i exige de los habitantes, previa la compensacion justa, los bagajes, forraje i demas que las mismas tropas puedan necesitar; ausilia á los jueces para la aprension de los delincuentes ó la hace por sí mismo ó por los ayudantes que se le hayan dado; en fin, es el que cuida de todos los intereses i negocios nacionales que permanente ó transitoriamente pueda haber en la parroquia.

3. Este funcionario, que tan en contacto está con los ciudadanos, i que es tan interesante en el orden administrativo municipal como en el nacional, debe con mayor razon que cualquiera otro ser de la eleccion del pueblo; porque el que mas en contacto se halla con el pueblo debe ser mas popular. Su nombramiento debe, pues, hacerse por el jefe político de entre una propuesta formada de tres individuos elejidos por la asamblea de sufragantes de la parroquia por mayoria relativa.

Para subsanar las faltas que á pesar de la intervencion tan directa del pueblo en este nombramiento pueda haber por la conducta posterior de los nombrados, debe el alcalde quedar sujeto á la facultad de destituir que tendrá el merino ó jefe de canton. esta facultad debe ejercerse con la misma condicion que ya llevo expresada; es decir, que el nombramiento consiguiente deberá hacerse de entre los individuos restantes de la propuesta.

Inutil seria enumerar los deberes del alcalde considerado con relacion al merino, que es su superior inmediato. Ya dije lo que aquel tiene derecho á exigirle, i esto mismo es lo que él tiene el deber de cumplir. Subsiste, sin embargo aun en esta última grada de la escala administrativa la facultad de suspender y reclamar las órdenes ilegales, con las condiciones i escepciones que advertimos al hablar de los gobernadores. Las razones que entonces espuse son igualmente aplicables ahora.

El alcalde, como ajente que es de la administracion nacional,

debe procurar instruirse de las funciones que están atribuidas á todos los empleados de la misma administracion, especialmente á su inmediato superior, i penetrarse de la importancia de los resultados que ellas deben producir. De esta manera él será un agente ilustrado i discreto, i podrá con mayor facilidad acertar en sus procedimientos administrativos. No pudiera, sin conocer la organizacion de la maquina de que es una parte importantísima, seguir el movimiento que se le quisiera comunicar, i no hacer ilusorio el impulso que recibiera.

Las leyes administrativas deben ser mas esplicitas i detalladas al hablar de las funciones del alcalde, que cuando traten de los demas agentes; porque, siendo probable que para aquellos empleos no se encuentren hombres tan ilustrados como para los otros, es preciso que la lei que les sirve de guia en sus operaciones supla su falta de luces. El gobierno debe tener tambien particular cuidado en poner á su alcance los medios de que corozcan todos sus deberes, facilitandoles las codificaciones que se hagan de las leyes administrativas, bien se formen estas por orden suya, bien las hagan los particulares.

Las demas funciones que corresponden á un alcalde le tocan como empleado municipal; i las veremos cuando sea considerado en este predicamento.

CAPITULO XIII.

ATRIBUCIONES I DECRETOS COMUNES AL GOBERNADOR, AL MERINO I AL ALCALDE.

1. *Medios coercitivos para lograr obediencia: uso de ellos: consideraciones en que se fundan.*
2. *Intervencion en cuidar de que se hagan las elecciones.*
3. *Facultad de averiguar los delitos i aprehender los criminales.*
4. *Intervencion en la formacion de la fuerza armada.*
5. *Medidas de seguridad que toman.*
6. *Rijistro administrativo: su utilidad.*
7. *Concesion de licencias.*
8. *Designacion i dotacion de empleados de sus oficinas.*

1. Hai facultades que son comunes á los gobernadores, merinos i alcaldes, i que no debo pasar en silencio por su importancia, i porque estando algunas de ellas consiguadas en las leyes

administrativas de mi país, he podido, por una experiencia de algunos años, conocer la utilidad de que sean atribuidas á aquellos empleados.

No basta, para que un funcionario del orden administrativo pueda llenar cumplidamente su deber, que tenga la atribucion de dar órdenes: es necesario un poder coercitivo que las haga eficaces, i que, amenazando constantemente al que desobedezca, obre sobre él, en el instante en que reciba un precepto, para que lo obligue á someterse. El uso de la fuerza, bien sea la del ejército permanente, bien de los resguardos de policia, ó ya de la guardia nacional conseguirá aquel objeto en muchas ocasiones, especialmente cuando se trata de llevar al cabo medidas que tiendan á proteger la seguridad pública ó la individual. Pero cuando se trata de obrar sobre el animo de un agente inferior, ó 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 porque, cuando hablé de los medios activos de facilitar la administracion pública, indiqué la utilidad de conceder á los agentes la facultad de imponer ciertas penas á los que desobedezcan sus órdenes. No repetiré las reflexiones que entonces hice, i que creo convincentes, i me contraeré á espresar cual debe ser el procedimiento para la imposicion de estas penas.

Un castigo supone siempre una falta; i es preciso que esta aparezca para que aquel tenga lugar. Es pues necesario, que la falta se compruebe de alguna manera, ya para que haya certidumbre de que el capricho i el orgullo no impusieron la pena, ya para que, cuando así haya sucedido, el ofendido tenga los medios de probar el abuso i solicitar que se exija la responsabilidad. La prueba puede ser de distintos modos: 1.º la contestacion negativa que se haya dado por escrito, rehusando cumplir la orden comunicada, ó el aviso oficial en que otra autoridad denuncie la falta de cumplimiento: (este es un documento fehaciente;) 2.º las declaraciones de las personas que hayan presenciado la negativa á obedecer, bien sea una orden verbal ó escrita: (prueba testimonial) 3.º el trascurso del tiempo fijado para el cumplimiento sin que se haya verificado: (prueba circunstancial.) Esto es fácil, sencillo i expedito; i á tiempo que impide las arbitrariedades, presta los medios de hacer conocida la falta.

1 tambien es preciso que al ir á ejecutar la pena, se dé noticia da ella á aquel á quien se trata de imponerla, para que pueda reclamar i libertarse del castigo, en caso de que no lo haya merecido. Esta reclamacion variará la resolucion punitiva, si esta no fuere fundada, ó, agregandose á los documentos, que se hayan creado para el procedimiento, servirá para promover la responsabilidad.

El fundamento de esta atribucion en los agentes de la administracion es la necesidad de facilitar la pronta ejecucion de todas sus providencias; i basta para ello el que pueda imponerse una lijera pena, como una multa ó el arresto de pocos dias; pues no sucederá que haya frecuentes desobediencias de una trascendencia grande, como se ha experimentado en todas partes. Mas bien son la pereza, ó la indolente condicion de los que han de obedecer, las causas de que quede sin efecto lo que se ordena; i una lijera multa, un corto arresto bastan para que la actividad, i el deseo de cumplir vengan á remplazar aquellos vicios funestos para el servicio público. Sin embargo, cuando las faltas del que desobedece no sean lijeras, i no baste por consiguiente aquel correctivo, tambien debe someterse el culpable á los tribunales, para su castigo ulterior.

No dejará de haber quien impugne esta facultad, como estraña de la autoridad administrativa i una invasion en los limites del poder judicial. No tienen razon los que con tales fundamentos, quieran privar á los agentes de la administracion de un medio de accion, sin el cual seria en muchos ocasiones ilusoria su autoridad. Yo no creo estrañas en un funcionario aquellas facultades que pueden conducir á que él llene su mision mas cumplidamente, cuando por otra parte ningun peligro corren los derechos individuales, ni hai temor de que sea ofendida la justicia. Tal es el caso en la cuestion de que me ocupo, si la facultad se ejerce con los requisitos que ya he mencionado. Ese temor saludable de que á la falta se seguirá el castigo, i de que este ha de venir del mismo que se halla interesado en ser obedecido, es una potencia que obliga á seguir el impulso comunicado, i coopera al movimiento administrativo; porque no hai probabilidades de evitar esta especie de coercision. I si se considera, que colocada tal facultad en los agentes de la administracion pública, habrá menos ocasion de ejercerla, que si ella se diese á 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; i no hai duda que esta es mayor cuando la facultad punitiva reside en aquel que no quiere ser desobedecido. Hagase necesaria la intervencion de la autoridad judicial para el castigo de estas faltas, i desaparece hasta la esperanza de que la consideracion del castigo sea un obstaculo para que se cometan. La autoridad misma que ha sido burlada no será el actor en estos juicios, que serian para ella una diversion perjudicial al servicio público; ni decidiria 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 seria el encargado de proseguir la instancia en estos juicios, i los juzgados ordinarios tendrian el deber de fallar. Ya la falta de celo que debemos suponer en la persecucion en los que no se hallan en situacion de apreciar la trascendencia de la falta, ya la chicana forense, ó la indulgencia del que no tiene que responder de los embarazos con que tropiecen los que administran, son otros tantos motivos de esperanza de impugnation. Desde que exista esta esperanza, habrá tambien mayor número de faltas, i mayor número de acusaciones será tambien preciso intentar; siguiendose de aqui, no solo que se multipliquen los delitos, sino que la administracion sea lánguida i embarazosa, i que la pereza i la indolencia se fomenten.

No así cuando la autoridad administrativa tiene aquella facultad. No hai entonces necesidad de ejercerla; que basta en los que ejecutan la certidumbre de la pena, para que no se espongan á ella.

Es la division del poder público, i la independenciam de accion de las respectivas autoridades i de los negocios sobre que ellas ejercen su accion, una garantia politica indispensable para conservar las libertades de la nacion i mantener ilesos los derechos individuales: i nadie, tanto como yo, es celoso de cuanto pueda ser una salvaguardia para los ciudadanos. Pero ¿habrá de llevarse la exactitud de esta division hasta un extremo, en que, no tocandose ya en ningun punto las autoridades que forman la maquina politica del gobierno considerado en todas sus relaciones, la falta de contacto de las diferentes ruedas paralice el movimiento? ¿O habrá de privarse á una autoridad de algu-

nas funciones parecidas á las de otra, cuando hai mayor utilidad en que aquella i no esta los ejerza? Pretension dañina seria esta, i fundada solo en abstracciones metafísicas, que mui bien pueden servir para halagar una exaltada fantasia; pero que no deben incluir en una ciencia cuyos principios se deducen de la observacion de los hechos, i sirven para conducirnos á establecer lo que mas á proposito sea para obtener la felicidad.

Los publicistas que mas insisten en llevar á la perfeccion la division é independencia de los distintos ramos en que el poder publico se divide para su ejercicio, no niegan á las camaras legislativas la facultad de juzgar i castigar a sus propios miembros i á los que cometan faltas en el recinto en que celebran sus sesiones. La inmunidad é integridad del cuerpo legislativo i las consecuencias que de ellas se deducen, exigen aquella atribucion judicial, i que el diputado delincuente no vaya al poder del juez comun, ni pueda este arrebatarlo del recinto en que se hallan sus colegas dando las leyes que han de regir la nacion. Tambien las mismas camaras tienen ciertas facultades ejecutivas, que ejercen por medio de sus presidentes i secretarios, porque alli tambien hai que administrar, hai que ejercer accion sobre intereses i negocios intimamente conexorados con la existencia del cuerpo i con el uso espedito de sus atribuciones.

Hi i habrá igualmente lo que se llama contencioso administrativo, en que la autoridad ejecutiva tendrá que oír, no solo las reclamaciones de los que piden, sino tambien los informes de los empleados de aquellos ramos á que se refieren las peticiones, para decidir, i llevar á efecto las leyes aplicables al caso. Entonces es necesario comparar, i despues de comparar es preciso juzgar. He aqui invadido el dominio de la autoridad judicial, he aqui confundida la accion de las autoridades, se dirá. Pero gobiernen i administren sin estas atribuciones esos utopistas para quienes el gobierno i la administracion son unicamente combinaciones ideales inaplicables á la sociedad. Eso no: esos sueños de de un recondita i divertida fantasia solo se consignan en los libros para pasatiempo de los ociosos.

Si la necesidad de facilitar la accion de las autoridades exige en el cuerpo legislativo, en el Poder Ejecutivo alguna participacion de las funciones de la autoridad judicial; que mucho que los agentes la tengan tambien cuando son los que mas la necesitan! Debe, pues, concederse á los gobernadores, merinos i alcaldes

la facultad de que he hablado, i todos ellos deben ejercerla con las condiciones que quedan enunciadas. Ya en el libro 1^o hablé de la responsabilidad á que deben quedar sujetos por el abuso, i á ello me refiero, si se trata de saber el correctivo que la arbitrariedad puede tener.

2. La facultad de elegir sus funcionarios, que la nacion que goce de un buen sistema constitucional se habrá reservado, debe ejercerse con absoluta independencia de todas las autoridades existentes; porque de otra manera serian ellas las que nombraban á los que habian de suceder en el mando, i no elejiria el pueblo á los que deseara que las renplazasen. Sin embargo, la autoridad administrativa interviene en las elecciones, no para obligar á los ciudadanos á que voten de esta ó de aquella manera, ni para intimidarlos, ni para anular sus sufragios; no, las leyes que tal intervencion diesen á las autoridades serian viciosas i por consiguiente perjudiciales. La participacion que tienen en esto los agentes de la administracion pública se limita á evitar que se ejerza el derecho de elejir de la manera que se haya dispuesto, á convocar á los sufragantes i electores para los periodos en que deban reunirse á elejir, ó á impedir que se les haga fuerza ó violencia por las autoridades, ó por los particulares, i á protegerlos en todo aquello que sea necesario para que las elecciones se hagan con la mas 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: i segun el orden de la escala vijila el gobernador sobre el merino i 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 accion de la justicia, mayor certidumbre habrá de evitar los delitos. De aqui la utilidad de multiplicar los medios de averiguar los delitos i de aprender á los que los perpetraren. No basta la diligencia de los jueces i del ministerio público; que muchas veces podra el crimen escapar de sus persecuciones. I como los gobernadores, merinos i alcaldes, por la naturaleza de sus funciones, que exige su accion constante sobre la sociedad i la vijilancia sobre lo que pasa en ella, son los que tienen mas facilidades i medios para encontrar el crimen i el criminal, i asegurar á este; deben tener para ambas cosas la facultad necesaria. Pueden, por consiguiente, recibir los denuncias que se les ha-

gan de los delitos i contravenciones á las leyes, practicar las informaciones necesarias para comprobarlos, asegurar á los que aparezcan culpables, i entregarlos dentro del mas corto termino á la autoridad judicial, que oyendo al perseguido i concediéndole la legal defensa fallará con imparcialidad sobre su falta. I no es preciso que sus procedimientos sean motivados siempre por un denunció; que el encargado de velar en que las leyes no sean infringidas, debe estar siempre alerta, para hacer cuanto á este objeto pueda conducir.

4. Para aumentar ó relevar la fuerza pública se efectuará la conscripción en cada provincia, segun su poblacion. El jefe de la provincia debe cuidar de que la autoridad municipal haga el repartimiento de los individuos que correspondan á cada parroquia, el merino i el alcalde deben cooperar á que la conscripción se haga con la imparcialidad i garantías que puedan asegurar de que la obligacion de ir á esponer su vida en el campo, ó á sufrir las fatigas de una guarnicion, solo cae sobre aquellos á quienes la lei quiso imponerla.

5. La defensa exterior, la tranquilidad interna exigen que en todos los puntos, en todos los momentos tenga la nacion medios de oponerse á sus enemigos. El gobernador, el merino, el alcalde deben, pues, tener la facultad de llamar á las armas á los ciudadanos en el caso de cualquier ataque i repeler á los enemigos, i en el momento en que perciban sintomas de agresion darse mútuos avisos i hacer sus combinaciones, para que no puedan los agresores encontrarlos desapercibidos.

6. En un pais, en donde los ciudadanos alternan en el ejercicio de las funciones públicas, es preciso adoptar algun medio de encadenar los procedimientos del empleado de nueva eleccion con los de su predecesor, si se quiere, que haya consecuencia en las operaciones administrativas, i que el ciudadano que viene á encontrarse con el mando pueda adquirir una idea del estado de los negocios. Pero aun cuando la alternabilidad establecida en los destinos no hiciese necesario el adoptar aquel medio, todavia habria en ello utilidad para un funcionario perpetuo, para concordar lo que hizo en tiempos anteriores, i ser consecuente consigo mismo. Por estas razones, el gobernador, el merino, el alcalde deben llevar un registro administrativo, ó indice analítico de los negocios de que se han ocupado i de las providencias que en ellos dictaron. Este indice ó registro llevado por órden

alfabético, i comprensivo de una idea en grande de cada negocio, i del número ó letra bajo de la cual corre el expediente en el archivo, facilita extraordinariamente el pronto despacho de los negocios, i por consiguiente contribuye á que sea mas eficaz i activa la administracion. Las leyes de la Nueva Granada, reconociendo estas verdades, han dado la disposicion consiguiente á 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 organicas de la administracion pública; lo que es mui natural en un pais nuevo, en donde las ciencias políticas apenas han empezado ahora á difundirse. Cuando cada uno conozca la trascendencia de las funciones que se le han atribuido i de los deberes que se le han impuesto, interes grande remplazará á 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 á la condicion de la naturaleza humana, tambien es preciso que se les concedan facilidades para curarse en sus enfermedades, i para atender á algunos negocios urgentes que los afecten individualmente ó á las personas que con ellos esten mas intimamente relacionadas. Los gobernadores, merinos i alcaldes deben por esta razon tener facultad para calificar los motivos que pueden obligar á pedir una licencia, i concederla, si los hallaren fundados, á los agentes especiales de la administracion nacional colocados bajo su inmediata dependencia; asi como cada uno de aquellos funcionarios podrá obtener el mismo beneficio de sus inmediatos superiores.

8. No debo pasar por alto el examinar una cuestion, cuya resolucion afirmativa en su segunda parte, en las leyes organicas, puede producir inmensos beneficios para la buena administracion. ¿Deberá establecerse el número de empleados que deban servir en la oficina de cada gobernador, merino ó alcalde, ó deberá disponerse que estos funcionarios los establezcan i los paguen de su dotacion? Yo me decido por este último partido; porque es el que acercandose mas á facilitar la accion del interes individual sobre los funcionarios públicos, presenta mas probabilidades para el buen cervicio. Viendo el majistrado que tiene que pagar de su peculio el empleado de que se sirve, solo bus-

cará al que tenga habilidad i talentos para ayudarle, i no al ocioso é indolente, que vejeta sobre el escritorio cierto número de horas, sin pensar en hacer mucho por el bien público; atento solo á si pasa con rapidez ó lentitud el tiempo de su tarea. Cuanto mas se identifique el servicio público al servicio particular; es decir, cuanto mas se esmeren los gobiernos en adoptar los medios de que se valen los particulares para lograr el buen servicio, mayores probabilidades hai de que este se consiga. I á la verdad que la medida indicada consulta en toda su latitud este principio.

Preveo ya las objeciones á que puede esto dar lugar; pero conozco tambien las soluciones satisfactorias, las cuales se sacan facilmente de las combinaciones en que está basado mi sistema administrativo. Se espantan, sin duda, algunos con la idea de que fún gobernador avaro, al par que indolente i perczoso, guarde íntegra su dotacion, i ni busque brazos, ni aplique los suyos para el trabajo inherente á las obligaciones de su destino. Riesgo ilusorio, que no puede existir, ya porque esa avaricia i esa pereza estan contrastadas por la facultad de remover que pende sobre la cabeza del empleado, i porque ella misma, si es calculadora, como lo es siempre la avaricia, encuentra mas medios de satisfacerse conservando por mas tiempo la dotacion, aunque sufra algunos desfalcos. Nadie hai tan necio que, por guardar intactos mil pescs en el primer cuatrimestre de un año, se espusiese á dejar de cojer dos mil en todo el año. Si á esto se agrega que la intervencion del pueblo da seguridad de que hombres de aquella clase no serán los que ocupan los puestos públicos, ningun temor, ninguna consideracion puede arredrarnos de adoptar el sistema propuesto.

No solo tiene él en su favor la presuncion de que se buscarán subalternos intelijentes i activos, sino que tambien ofrece facilidades, para que el majistrado laborioso quede mejor premiado de sus servicios; porque entonces cuanto él haga por sí, i deje de encomendar á sus subalternas, es pagado con lo que tendria que dar en caso contrario á otros. I aun resulta para el servicio público otra ventaja, la de que el majistrado aplicandose con mas empeño a una ocupacion, que le deja lucros proporcionales, adquiere versacion en los negocios i ese hábito de trabajar continuamente, de que tampoco ejemplos se ven en la América española, i que por lo mismo nos importa mucho fomentar. Yo en-

cuentro en este sistema ventajas por todas partes, i no aparece un solo inconveniente que no pueda allanarse.

Me acerco ya al término de este tratado de la administracion nacional; pues que solo me falta esplanar algunas ideas que indiqué respecto de la hacienda, i lo haré en el siguiente capitulo. Pero creo indispensable, al acabar de hablar de los agentes jenerales de la administracion nacional, detenerme en algunas reflexiones en defensa de un sistema, que teniendo algo de nuevo para nosotros, puede ser combatido i tildado de perjudicial.

Yo he dado á los mandatarios nacionales cuanta intervencion pueden tener con ventaja en los intereses i negocios sociales, i no he escludido de su competencia ninguna cosa de aquellas de que debieran disponer para conducir la sociedad en masa á su fin. He aqui cuanto puede ser apetecible para que la administracion jeneral tenga el vigor i fuerza necesarios, para poner el Estado á cubierto de las agresiones esteriores, para combatir en el interior la rebelion i para mantener unidas i amigas las diferentes partes de la nacion. Ningun interes, ningun negocio que pueda ser objeto de disposiciones jenerales, ningun medio de mover la sociedad en masa queda fuera del alcance de la administracion jeneral de la nacion. Es esto cuanto puede desear un pueblo, por lo que mira á la totalidad de el, i al papel que representa en la gran sociedad de los Estados. Respetabilidad, fuerza, recursos, todo lo que se necesita para presentar una nacion grande i poderosa en su conjunto, puede proporcionarse con las facultades que se dejan á su gobierno.

Sin perjudicar, pues, esos grandes intereses, i habiendo provisto al buen manejo de esos importantes negocios, ¿me será permitido desear i buscar todavia algo mas? ¿Está todo hecho, todos los intereses i negocios atendidos? No: aun quedan por consultar los intereses locales, los que jamas pueden ser arreglados por disposiciones jenerales, ni por una autoridad que, ajena i distante de ellos, ni los conoce, ni piensa que importan tanto á las localidades á que pertenecen, como á la nacion los intereses i negocios jenerales. Preciso es, pues, que cuando llegue á tratar del régimen i administracion municipal se preste favor á mis ideas, que no tienen otro objeto que consultar los intereses más queridos, los que halagan el egoismo individual; porque se acercan mas al individuo, los intereses i negocios locales. ¿Por que

han de quedar ellos olvidados, ó sacrificados como las víctimas de Procusto porque no encuentran cabida en las disposiciones generales? ¿Porqué... Pero bastan estas ligeras observaciones para preparar el ánimo de mis lectores á recibir con agrado lo que en el libro siguiente diga sobre la administracion municipal, para que meditando sobre su importancia, i penetrando de ella, cumplan con el deber de buenos ciudadanos, tratando de plantearla. Concluiré, pues, con el capitulo siguiente.

CAPITULO XIV.

DE ALGUNAS MEDIDAS QUE PUEDEN CONTRIBUIR A LA BUENA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA NACIONAL.

1. *Razones para particularizar este ramo.*
2. *Empleados que intervienen en su administracion.*
3. *Nombramiento remocion i distribucion de ellos.*
4. *Dotaciones.*
5. *Contabilidad.*
6. *Jurisdiccion contiva.*
7. *Inspccion de los superiores del ramo.*

1. Cuando hablé del secretario de hacienda i 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 estienda á hacer observaciones ulteriores, para llenar de esta manera algo mas cumplidamente el objeto de mi obra, que siempre será defectiva; porque un tratado completo de la administracion pública exige tiempo, conocimientos, i una esperiencia que yo no poseo. Si particularizo, pues, este ramo no es porque crea que á él solo deben contraerse los cuidados de la administracion, sino porque teniendose de él menos nociones, mas necesario es difundir los conocimientos que con él tengan relacion. Sobre la guerra, la marina, la diplomacia, la instruccion 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 aqui porque trato con especialidad de este negocio administrativo.

Para discurrir sobre cada una de las medidas que pueden asegurar la mejor administracion de la hacienda nacional, me con-

traeré á los siguientes puntos: 1.º Empleados que intervienen en la administracion de la hacienda nacional: 2.º Nombramiento, remocion i distribución de ellos: 3.º Dotaciones: 4.º Sistema de contabilidad: 5.º Jurisdiccion coactiva: 6.º Inspeccion i visita de las oficinas por los superiores en el mismo ramo.

2. **PRIMERO. EMPLEADOS QUE INTERVIENEN EN LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA NACIONAL.** El ramo de hacienda debe administrarse, como ya lo hemos indicado, por empleados especiales dedicados á este objeto; porque las operaciones complicadas de su manejo no podrian ser atendidas por quien tuviese otras á su cargo. Por lo menos, es esto cierto en las oficinas en que se concontren las operaciones de otras subalternas, i se lleve la cuenta i razon de los caudales públicos; porque alli hai una multitud de negocios, que exigen una contraccion absoluta á conocerlos i arreglarlos, para que puedan ser bien manejados. Es susceptible la acumulacion de funciones en un mismo empleado, á proporcion que se desciende en la escala; porque á medida que el grado que en ella ocupa es mas bajo, menores son sus atenciones, i le queda tiempo para consagrarse á otras. Asi, en los Estados Unidos, el Estado tiene sus empleados especiales en las grandes oficinas en que se centralizan las operaciones financieras, i se vale de los recaudadores municipales (a) para recaudar las contribuciones en todos los puntos de la república. El empleado municipal auxilia asi una operacion nacional, i los empleados nacionales en relacion con aquel lo vijilan é instruyen en lo que se refieren á las rentas del Estado, al mismo tiempo que se aprovechan de su practica é instruccion lugareña, para facilitar la percepcion de los impuestos.

No cabe figurarse hasta que punto es útil esta combinacion formada como todas las de aquella nacion dichosa para que, al facilitar recursos al gobierno, queden libres de vejaciones i tropelias los derechos del ciudadano. Es en la recaudacion de los impuestos, cuando se toca con el individuo del pueblo para substrarle una porcion de su propiedad para el servicio nacional, que puede haber tentaciones á ejercer actos de violencia i vejatorios; i la Union ha querido que el empleado local, aquel en quien han depositado su confianza los que viven con él en círculo que se acerca mas á la familia, i el que por lo mismo ha

(a) Tocqueville.

de respetar mas sus garantias, sea el que interviene en la recaudacion.

La esperiencia de lo que sucede en aquella republica modelo, me induce á opinar que, no solamente debe el gobierno administrar la hacienda nacional por medio de empleados nacionales, sino que cuando posible sea, puede valerse con ventaja de los empleados municipales. Tambien se multiplican asi los puntos de contacto entre la administracion nacional i la municipal, i debe de ello resultar esa cohesion i amalgamamiento de todas las partes de la sociedad, que hacen que ella aparezca como un todo compacto i fuerte, aunque su gobierno no se mezcle en los pequeños pormenores, que solo son conocidos de aquellos á quienes inmediatamente interesan.

De los empleados de hacienda unos deben dirigir las operaciones administrativas que han de ejecutarse, otros habran de conservar i distribuir con cuenta i razon los fondos nacionales, otros examinarán periódicamente los comprobantes de las operaciones ejecutadas, i otros se ocuparán en la recaudacion. Los de las tres primeras clases deberán ser nacionales; los de la última, como ya hemos dicho, podrán ser municipales.

Hai, sin embargo una escepcion respecto de las aduanas, en donde un empleado nacional debe recaudar los derechos que se causen á la importacion ó esportacion de los jéneros comerciales, ó los que se hayan impuesto á los buques, marineros &c. La recaudacion se hace en un lugar determinado sujeto á la inspeccion de la autoridad municipal; pero se hace sobre intereses que pertenecen, no á los habitantes de aquella localidad, sino á los de todas las naciones comerciantes que concurren á los puertos. Es, por lo mismo, un negocio enteramente nacional i de intervencion esclusiva de la administracion jeneral.

3. Segundo. NOMBRAMIENTO, REMOCION I DISTRIBUCION DE LOS EMPLEADOS. El nombramiento de los empleados de las tres primeras clases ya espresadas, es de la competencia de la administracion suprema nacional, aunque será útil que proceda en vista de una propuesta del ajente jeneral de la administracion en la respectiva provincia, si se trata de nombrar para destinos que tenga anexas funciones relativas á toda la provincia. Asi, á tiempo que el destino se recibe de la autoridad que necesita del servicio del empleado para las operaciones administrativas en que ha de intervenir este, i se proporciona este medio de dependen-

cia; un majistrado, que es el jefe de la administracion i tiene un carácter popular, interviene en aquellos nombramientos; dando, por lo mismo, una garantía en favor del acierto.

Respecto de aquellos empleados que estienden sus funciones á toda la nacion, como los directores de rentas, el tesorero jeneral, los contadores ó miembros de la corte de cuentas, que dependen inmediatamente de la secretaria de hacienda, el nombramiento debe hacerse á indicacion del secretario del despacho, que ha de valerse de ellos para las grandes operaciones de su departamento. No puede tener en esto el pueblo intervencion ventajosa, ni se necesita para que haya garantías de buen desempeño de las obligaciones con que se carga á aquellos empleados; porque sujetos á una inspeccion mas inmediata del jefe de la nacion, i sirviendo en el mismo lugar en que se reunen todos los grandes funcionarios, que intervienen en el gobierno de la nacion i en celar que los servidores de la patria llenen su mision, bastantes garantías existen para que fuera necesario ir á buscar otras de una manera impracticable.

Los recaudadores locales, como ya indiqué, pueden ser los mismos recaudadores municipales, i nombrados por supuesto por la autoridad municipal. Ningun motivo hai para que no confie la nacion en que sus rentas serán escrupulosamente percibidas, por el mismo individuo á quien la autoridad municipal ha creido á propósito para el cobro de las contribuciones locales: i antes bien, considerado el mayor interes que el hombre toma para las cosas que afectan al pueblo ó aldea en que vive, debemos suponer que el acierto en los nombramientos puede esperarse con mayor razon de la autoridad municipal, i no de la nacional, que dividiendo su atencion en tantos objetos diferentes, ni los atiende, ni los examina tanto como aquella. Tambien podemos con esto lograr otra ventaja, que palpáremos ahora que vamos á tratar de la remocion.

Esta facultad es tan necesaria, que sin ella dificilmente evitará el jefe de la administracion el peculado, ó el abandono de las obligaciones, que pesan sobre un empleado de hacienda. No tengo para que repetir lo que ya he dicho en diferentes ocasiones respecto de otros empleados, pues á los de hacienda les es con mayor razon aplicable.

Pero siendo los recaudadores de las localidades empleados municipales ¿deberán estar sujetos á la remocion decretada por

el jefe de la administracion nacional? Sí, sin duda; i con esto se logra poner coto á los abusos de autoridad que la administracion municipal pudiera cometer haciendo malos nombramientos, sin que el jefe del Estado tenga medios de dar, con la remocion, lugar á la colocacion de un favorito. Bentham ha manifestado las ventajas de que la autoridad que nombra no sea la que remueva, i á él me refiero para corroborar lo que he dicho. ¡Ojalá en todos los casos fuese posible poner en practica su doctrina!

Para que la hacienda nacional sea bien administrada es preciso hacer una buena distribucion de los agentes, para que ellos ocupen la posicion 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; i en las grandes secciones ó provincias, para que se lleve allí la cuenta i razon de los caudales, se custodien, i se disponga de ellos conforme á las órdenes que se libren. Estas oficinas de hacienda de las provincias serán siempre necesarias, aun cuando las contribuciones solo se cobraran en las aduanas sobre los jéneros que se importe ó esporten; 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 operacion encomendarse á 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 á estos la facultad de nombrar i remover sus subalternos; porque así, no solo hai esperanza de que haya mas esmero en escojerlos, sino que tambien hai fundamento para exigir la responsabilidad á quien, dejándole en su mano los medios de buscar buenos auxiliares, cometa sin embargo faltas.

4. Tercero. DOTACIONES. El servicio no se obtiene sino por la esperanza de la recompensa; i mientras mejor se pague á un empleado, mas razones hai para confiar en que servirá con interes i celo. Por consiguiente, debe medirse la importancia de las funciones que se encargan á un empleado de hacienda para asignarle una dotacion que sirva de proporcionado estímulo para hacerlo consagrarse á servir.

Pero no debe la lei 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 lei 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 á los oficiales subalternos á quienes los jefes han de ocupar para que los auxilien; sino computar el trabajo de la oficina i hacer la apropiacion de la cantidad total que hubiera de emplearse en recompensa del servicio, dejandola á disposicion de los jefes, para que ellos se proporeionen los dependientes que necesiten. Queda de esta manera campo para que aquel que mas trabajo sea mejor-recompensado; para que se inventen metodos sencillos que hagan innecesario el empleo de un gran número de brazos; i para que los hombres de capacidad, que pueden hacer solos lo que no pueden hacer muchos medianos, aspiren á los destinos i 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 i salida de caudales es visto que no hai ninguna dificultad; pues la administracion podrá con facilidad averiguar las entradas i fijar el tanto por ciento que pueda asignarse á los empleados. El progreso de las rentas pudiera, pasado algun tiempo, presentar como exesivas algunas de estas dotaciones; pero ¿que mucho! ¿si los empleados contribuian á este progreso? Mas suponiendo que la recompensa, con aquel aumento progresivo de las entradas públicas, llegase ya a ser exorbitante, puede adoptarse en el partido de fijar épocas, en que debe hacerse variacion, no solo de las dotaciones, sino tambien de los empleados. De esta manera, seguro el funcionario de que dentro de la época prefijada gozaria de una asignacion que creceria en razon de su celo, no desmayaria en procurar el aumento del erario: i sabedor de que nada le valiera en los últimos años de su periodo presentar menores rendimientos para que no se pensase en cambiar la asignacion, ningun interes pudiera moverlo á ello. I aun pudiera establecerse que aquel empleado que hubiese hecho crecer los productos de las rentas hasta un cierto grado, obtuviese siempre la reeleccion i gozara por un año,

mas el sueldo eventual señalado en el periodo que terminase. No sé yo que este sistema se haya seguido en la amplitud que lo presento en alguna nacion; pero aun cuando falte la comprobacion de la esperiencia, él está fundado de tal manera sobre los principios que guian al hombre en todas sus operaciones, que es imposible dejase de producir el mejor resultado. El ensayo hecho en la Nueva Granada en algunos empleados en la renta de tabacos ha tenido el mejor exito: i si la renta no ha hecho mas rapidos avances, debese esto á que no se ha seguido el sistema en todos los grados de la escala; pues olamente los administradores i estanqueros gozan de asignacion eventual. Si tambien gozara de ella el director de la renta, duplicado el interes en hacerla producir, daria tambien dobles resultados, como lo demostró de una manera palpable el ciudadano que á principios de 1839 ocupaba el puesto de director, en la exposicion que, por conducto de la secretaria de hacienda, se pasó el congreso.

Malo, malisimo es siempre el gobierno para manejar negocios pecuniarios, pero será peor si no adopta el sistema que para manejarlos siguen los que mas experimentados estan en esto, que son los comerciantes. Estos no asignan sueldos fijos á las personas á quienes comisionan para vender sus jeneros ó cobrar sus deudas: les señalan un tanto por ciento sobre el producto de las ventas i cobros; i de esta manera, aunque no cuiden mucho de estimular á sus agentes, estan seguros de que ellos obrarán con esmero i actividad; pues no hai mejor estimulo que en interes individual, siempre solícito para progresar.

5. Cuarto. CONTABILIDAD. Por lo regular los gobiernos nunca van á la par con los particulares en la introduccion 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; i si los hombres que están á servicio no son á proposito para ayudarles, los despiden i buscan los que pueden servir para marchar por el nuevo camino. No asi los gobiernos, que tienen que seguir tramites dilatados para establecer un nuevo sistema, i luchar con los intereses de los que se amaestraron en el antiguo. No solo es preciso dar la lei, lo cual costará bastante trabajo, porque todos aquellos cuyo saber quedaria reducido á nada desde que desapareciese lo existente son otros tantos enemigos de la me-

hora, que los pondrá en necesidad de estudiar de nuevo, ó dejar el puesto á los que saben mas que ellos. Claman, por consiguiente sin cesar contra la reforma, i desacreditan a los que la promueven: se empeñan en hacer ver que el que está bien no debe desear estar mejor, aunque esta es la propension jeneral de la naturaleza humana; i logran de esta manera que se deseché cualquiera novedad, que solamente por serlo es bastante para que les disguste. He aqui la razon de que la contabilidad financiera haya mejorado tampoco, á pesar de la perfeccion en que se encuentra la mercantil, que, sin embargo es aplicable enteramente á las operaciones de hacienda. Debese tambien esto á que los gobernantes por lo jeneral son siempre abogados ó militares, i se rodean de agentes de su profesion, que raras veces poseen aquellos conocimientos en manejo de intereses, que se necesitan para promover el que se hagan arreglos, que conduzcan á su mejor administracion.

En las oficinas de hacienda se practican operaciones tan semejantes á las de los establecimientos comerciales, que apenas puede concebirse como es que no se los ha tomado por modelo, i que hoi continúe llevandose la cuenta de cargo i data como se llevaba hace dos siglos, i que no se haya facilitado la comprobacion i el exámen. La esperiencia tiene acreditado de una manera tan perentoria que la contabilidad comercial es la que puede proporcionar mejores medios de asegurarse del arreglo i fiel manejo de cualesquiera caudales, i la que da al dueño de ellos ó al que los maneja un conocimiento del estado de los fondos en todos los momentos, que sería inutil recomendar mas su adopcion. Los gobiernos deben, pues, abstenerse de inventar nuevos sistemas, porque ni son ellos los que en este negocio pueden lisonjearse mas de acertar, ni es preciso el trabajo de la invencion cuando hai modelos perfectisimos que imitar.

6. Quinto. JURISDICCION COACTIVA. Signizan 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 prision ó apremios personales, que haya establecido la lei, para obligarlo á pagar, ó contra los bienes del mismo para solventar el crédito. Esta jurisdiccion es tan necesaria en los empleados de la hacienda nacional, que sin ella sería mui difícil el cobro de las contribuciones, ó de cualesquiera otros caudales, que hayan de entrar en el tesoro nacio-

nal. Sabido es que la acción de 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 resultan de las dilaciones, ó 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; i persuadidos de ello los jueces, que fallan, i el ministerio público, que persigue, mas se sienten inclinados á 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: i es preciso que, por lo menos, cuando los derechos de aquel sean claros i sus deudas activas liquidas, se adopte un partido, para que cobre pronto sus fondos. No hai otro que el de dejar la jurisdiccion coactiva á los empleados que, cobrando lo del tesoro, tienen tambien un lucro conjuntamente con él. (a) Asi podrán ser contrastados los sentimientos de compasion i la indiferencia por el tesoro, que experimentan siempre aun los mismos que lo manejan.

Ni basta esto: es preciso que las demas autoridades administrativas auxilien tambien la acción de los empleados de hacienda, i que les presten mano fuerte para apoderarse de los deudores i de sus bienes; porque aunque actualmente no existen los empleador de hacienda esa animadversión que acompañaba á los antiguos publicanos, siempre se les vé con antipático disgusto, i seria peligroso dejarlos desamparados en medio de la sociedad conjurada contra ellos.

La jurisdiccion coactiva termina cuando el deudor perseguido convierta en contencioso el negocio que daba ocasion á ejecucion, alegando las causales que las leyes hayan establecido para hacer dudosos los derechos del fisco. Entonces ya hai derechos que verificar, pruebas que aducir, i la acción imparcial de la justicia debe venir á decidir quien debe quedar victorioso en esta lucha de la sociedad con el individuo. Pero tan luego como se le ha oido i se le ha vencido en juicio, i que una sen-

(a) Esto se entiende adoptado el sistema de dotaciones eventuales; porque si los sueldos son fijos ningun interés existe en el empleado para cobrar. En este último caso se adoptará el partido de que compruebe en algunos periodos que ha empleado toda diligencia para cobrar. ¡Inútil precaucion! él lo comprobará de cualquier modo Nada hai que supla por el interés individual.

tencia ha venido á asegurar los derechos del tesoro, reasume el empleado de hacienda respectivo la jurisdiccion coactiva, cesa la accion judicial i 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 perseguirse, en donde quiera que se encuentre, i el empleado que tiene conocimiento del crédito avisarlo al del mismo ramo, que resida en el lugar en que se halla el deudor. La hacienda nacional es la misma en todas partes, aunque sean diferentes los lugares en que se administren: á ella se debe, i ella ha de cobrar donde encuentre al deudor. De otra manera, eludiria este los pagos, ó los demoraria estraordinariamente; privando asi á la nacion de disponer de sus fondos para los gastos públicos.

7. Sesto. INSPECCION I VISITA DE LAS OFICINAS DE HACIENDA POR LOS SUPERIORES DEL MISMO RAMO. No basta que los ajentes jenerales de la administracion, en las diferentes secciones del territorio, inspeccionen i visiten las oficinas de hacienda. Esta es una precaucion útil contra cualesquiera abusos, principalmente el de la malversacion. Pero el superior que maneja el mismo ramo, relacionado con el subalterno, i enterado perfectamente de lo que debe hacer, puede ejercer tambien una inspeccion saludable. Sujeto entonces el ajente inferior á una doble vijilancia, doble temor tendrá de la censura, i da mayores garantias.

Ya se concibe que no pueden los superiores en el ramo de hacienda hacer frecuentes visitas á las oficinas inferiores; porque tendrian que abandonar ocupaciones importantes. Pero no por esto deben dejar de practicarlas de tiempo en tiempo, principalmente en aquellos en que hayan notado morosidad en el cumplimiento de las órdenes que se les comuniquen, ó respecto de las cuales se oigan rumores poco favorables. I cuando no puede ejercer la inspeccion 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 á los subalternos que su conducta está constantemente observada por el ojo vijilante del superior. Esto despierta su atencion, i haciendolos pensar siempre en sus deberes, les da motivo para instruirse mas i mas en ellos, para mantenerse en aquel movimiento activo, que todo lo hace progresar.

Descuidese la vijilancia, cesa el movimiento administrativo, i i todo cae en una languidez mortal, que trascendiendo del em-

pleado al ciudadano, no solo hará improductivas las rentas, sino que aun será causa de que los particulares pierdan el hábito de creer que estan obligados á contribuir para los gastos nacionales. Tal se veía suceder en tiempo de la administracion colonial; i por desgracia aun en la época republicana de los Estados hispano-americanos se palpa todavia el resultado de esa indolencia con que se ven las rentas de la nacion.

En la N. Granada las pocas mejoras que se han logrado en la organizacion de las oficinas subalternas de rentas i en la moral de sus empleados, se deben en gran parte á la inspeccion á que en un tiempo las sujetó el gobierno, i que ejerció por medio de comisionados intelijentes del ramo, instruidos tambien en todo lo que las oficinas inferiores estaban relacionadas con las superiores.

La inaccion, la indolencia i la pereza, son los vicios que mas perjudican al servicio público: la inspeccion de unos empleados sobre otros contribuye á alejarlos; por que el superior desea acreditarse de celoso, i el inferior no quiere nunca pasar por descuidado, cuando su abandono hubiera de notarse. Hai de esta manera actividad movimiento administrativo, i los resultados favorables que de aqui se siguen. He aqui las ventajas de la inspeccion.

En la sociedad civil, las mutuas consideraciones que nos tenemos los hombres, nos hacen temer la aversion de nuestros semejantes. Queremos siempre parecer activos i lavriosos, porque nos granjea esto el aprecio. Mas obra este deseo cuando puede averiguarse si existen aquellas cualidades; i desaparece en proporcion que hai facilidades para ocultar los vicios contrarios. Esto que observamos en el hombre privado, existe igualmente en el hombre público; i es preciso que sobre este hagamos valer los estímulos que obran poderosamente sobre aquel.

FIN

DEL TOMO PRIMERO.

INDICE

DE LOS CAPITULOS CONTENIDOS EN ESTE TOMO.



INTRODUCCION.

LIBRO PRIMERO.

Nociones jenerales,

Capítulo I. Idea jeneral de la administracion pública i de las cosas que tiene por objeto.

Pájs.

ARTICULOS. 1. Definicion de la administracion pública. 2. Diversidad de intereses á que tiene que atender. 3. Autoridades distintas que deben intervenir en su manejo. 4. Division de la administracion en jeneral ó nacional, i parcial ó municipal. 5. Jefe de la administracion pública: disposiciones que lleva á efecto: inspeccion en todos los negocios de la administracion. 6. Disposiciones para administrar los negocios seccionales ó municipales, i agentes que las ejecutan. 7. Reflexiones i ejemplos relativos á la administracion municipal. 8. Participacion de la autoridad judicial en la administracion pública. 9. Principio del razonamiento en ciencia administrativa: la utilidad jeneral. 1

Capítulo II. De los medios pasivos para facilitar la administracion pública.

ARTICULOS. 1. Necesidad de una buena division del territorio. 2. Estension de las secciones en que se haga esta division. 3. Variaciones que puede sufrir. 4. Circunstancias que deben tenerse presentes al hacer la division: aspecto fisico del territorio: facilidades de comunicaciones: complicacion i diversidad de intereses. 5. Cuando esta última circunstancia de ceder á otras consideraciones. 6. La diversidad de intereses puede consultarse mas en las secciones que tengan mas bien una importancia municipal que política. 7. Nuevas divisiones para crear nuevos intereses. 8. Carta jeográfica i estadística de la nacion 11

Capítulo III. De los medios activos para facilitar la administración pública.

ARTÍCULOS. 1. Medios activos, los agentes. 2. Distribucion de los agentes. 3. Diferente estension de sus facultades: inspeccion, gradacion, subordinacion. 4. Nombramiento de los agentes. 5. Intervencion del pueblo en el nombramiento. 6. Excepcion respecto de los secretarios de Estado. 7. Remocion de los agentes: reflexiones acerca de esto. 8. Facultades punitivas de los agentes. 18

Capítulo IV. del movimiento administrativo.

ARTÍCULOS. 1. Que es movimiento administrativo. 2. Cooperacion de los funcionarios superiores á la accion 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 eleccion de las personas á quienes se encarguen las funciones públicas. 27

LIBRO SEGUNDO

DE LA ADMINISTRACION NACIONAL O JENERAL.

Capítulo I. De la suprema administracion del estado.

ARTÍCULOS. 1. Que es administracion suprema: disposiciones constitucionales que contribuyen á que sea buena. 2. Arreglos que hace la legislacion secundaria, y sus relaciones con la constitucional. 3. Influencias que pueden contribuir á la buena administracion. 4. Influencia de la recompensa. 5. Influencia del temor. 6. Division del trabajo. 32

Capítulo II. Del jefe de la administracion i de su modo de obrar.

ARTÍCULOS. 1. Consideraciones sobre la forma de gobierno sobre que se basan las doctrinas que contiene este capitulo. 2. Accion gubernativa i administrativa del jefe de la nacion: diferencia entre una i otra. 3. Precauciones para asegurar la buena accion administrativa del jefe de la nacion: autorizacion de un secretario. 4. Auxilio de un

consejo de gobierno. 5. Medios de conocimiento: inspeccion i vijilancia sobre los funcionarios públicos.. 6. Prácticas perniciosas: mundo de los ejércitos por el jefe de la nacion en persona: administracion trashumante. 38

Capítulo III. De las secretarios del despacho.

ARTICULOS. 1. Consideraciones en que se funda la division del trabajo en que se les encomienda. 2. Bases para la division. 3. Condicion con que se hace. 4. Método para el despacho. 50

Capítulo IV. Del secretario de negocios extranjeros, de su modo de obrar, i de los negocios que estan a su cargo.

ARTICULOS. 1. Estado de las naciones antes de que establecieran entre sí relaciones. 2. Transicion del estado incierto de enemistad al cultivo de relaciones pacíficas. 3. Resultado de estas relaciones: creacion de intereses que deben ser atendidos por la administracion. 4. Jefe del departamento de negocios extranjeros: cualidades que deben serle peculiares: organizacion de la oficina de su despacho. 5. Medios de adquirir conocimiento de los negocios extranjeros. 6. Medios de manejarlos, los agentes: examen de una cuestion relativa á la posicion política de los Estados Americanos. 7. Relaciones con los demas departamentos del despacho. 8. Relaciones con los agentes jenerales en las secciones territoriales del Estado. 9. Relaciones con los agentes diplomáticos acreditados en la nacion. 53

Capítulo V. Del secretario del interior i de los negocios de su Departamento.

ARTICULOS. 1. Carácter administrativo del secretario i negocios en que interviene. 2. Porque no se comprende en ellos la religion. 3. Intervencion en el cumplimiento de las leyes civiles. 4. En las obras públicas civiles. 5. En la educacion é instruccion públicas. 6. En los establecimientos de castigo. 7. En la carta i la estadística. 65

Capítulo VI. Del secretario de hacienda i de los negocios de su Departamento.

ARTICULOS. 1. Reflexiones sobre las rentas en jeneral. 2. Recauj

dacion de las contribuciones. 3. Distribucion. 4. Administracion de las propiedades i bienes nacionales. 5. Crédito nacional. 6. Contabilidad.

Capitulo VII. Del secretario de la guerra i de los negocios de su incumbencia.

ARTICULOS. 1. Consideraciones generales sobre la fuerza armada: 2. Intervencion del secretario en su formacion. 3. En su organizacion. 4. En direccion.

Capitulo VIII. Del secretario de marina i de los negocios de su Departamento.

ARTICULOS. 1. Utilidad de una fuerza maritima. 2. Superintendencia jeneral del secretario de marina en los negocios del ramo: empleados auxiliares de su inmediata dependencia: comision de marina: reglamentos que se espiden por medio de ella. 3. Proteccion de la marina de guerra á la mercante. 4. Intervencion del secretario en la instruccion nautica. 5. En los elementos de construccion. 6. En el personal de la fuerza i tripulacion. 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. Intervencion en la marina mercante: reflexiones comparativas. 12. Seguridad á los armadores i traficantes. 13. Almirantazgo: inspeccion sobre él.

Capitulo IX. De los agentes de la administracion subordinados á los secretarios del despacho.

ARTICULOS. 1. Division de los agentes en jenerales i especiales. 2. Orden jerarquico de los agentes jenerales. 3. Agentes especiales.

Capitulo X. De los gobernadores considerados como agentes jenerales de la administracion nacional.

ARTICULOS. 1. Historia de la institucion de los agentes. 2. Carácter administrativo de los gobernadores. 3. Nombramiento i remocion. 4. Relaciones con el jefe de la administracion pública operaciones consiguientes á ella. 5. Relaciones con los agentes jenerales inferiores: operaciones consiguientes. 6. Relaciones con los agentes especiales: operaciones consiguientes.

7. Superintendencia jeneral en los negocios administrativos nacionales. 8. Cualidades mentales, morales i patrióticas del gobernador, i reflexiones sobre su carácter público. 124

Capitulo XI. De los merinos ó jefes de canton, agentes jenerales de la administracion.

ARTICULOS. 1. Noticia histórica de la institucion del merino. 2. Seccion territorial en que obra. 3. Nombramiento i remocion. 4. Relaciones con el gobernador. 5. Relaciones con los agentes inferiores. 6. Inspeccion sobre todos los negocios é intereses sociales en el canton. 152

Capitulo XII. De los alcaldes, agentes jenerales de la administracion.

ARTICULOS. 1. Carácter administrativo de estos funcionarios. 2. Negocios de su incumbencia. 3. Nombramiento, remocion i funciones. 158

Capitulo XIII. atribuciones i deberes comunes al gobernador, al merino i al Alcalde.

ARTICULOS. 1. Medios coercitivos para lograr obediencia: uso de ellos: consideraciones en que se fundan. 2. Intervencion en cuidar de que se hagan las elecciones. 3. Facultad de averiguar los delitos i aprender los criminales. 4. Intervencion en la formacion de la fuerza armada. 5. Medidas de seguridad que toman. 6. Registro administrativo: su utilidad. 7. Concesion de licencias 8. Designacion i dotacion de empleados de sus oficinas. 160

Capitulo XIV. De algunas medidas que pueden contribuir á la buena administracion de la hacienda nacional.

ARTICULOS. 1. Razones para particularizar este ramo. 2. Empleados que intervienen en su administracion. 3. Nombramiento, remocion i distribucion de ellos. 4. Dotaciones. 5. Contabilidad. 6. Jurisdiccion coactiva. 7. Inspeccion de los superiores del ramo. 170

NOTAS.

—101—

(1) Y tambien un negocio público.

(2) Y tambien social.

(3) Toda religion dice Filangieri se halla amenazada de dos opuestas especies de males; ó del espíritu de irreligion que priva á la sociedad de su útil influencia, ó del espíritu de fanatismo que la hace instrumento de desgracias públicas y privadas y de delitos." Y siendo esto tan cierto como se percibe, no deberán interesarse la legislación y la autoridad en precaver estos males? Luego la religion no es un negocio meramente privado que no necesite el amparo público. Tan evidente es esto, que sin ese auxilio no se habrian podido eliminar los sacrificios de sangre de los antiguos mejicanos ni tantos horrores de otras naciones que presenta la historia. Convencimiento y leyes para que sea eficaz la persuacion, han sido precisas para curar á la humanidad de semejantes males.

(4) Falso; porque la autoridad pública puede reprimir y castigar á cualquiera que en el centro de las ciudades, ó en el fondo de los desiertos, dogmatize errores religionarios ó practique actos externos que les sean consiguientes, perturbando y escandalizando á la nacion. En el curso de estas notas se ilustrará mas la verdad de este aserto.

(5) Lo contrario dice Vattel no obstante haber sido un calvinista acalorado, y que escribió su derecho de gentes en un tiempo de la mas grande exaltacion de partidos religionarios. Lo sentó especialmente en el lib. 1.º cap. 12. párraf. 127., y en el lib. 2.º cap. 4. párraf. 58. expresando que en la hipótesis que supone de que la religion se hallase en solo el interior del animo, seria un negocio privado; pero no cuando saliese al exterior y se hallase públicamente establecida, pues entonces venia á ser un objeto en todos sentidos muy interesante para la nacion, y una de las materias mas importantes que pudiera ocupar al gobierno. Y aunque su anotador D. quiso que el verdadero negocio de estado fuese la tolerancia de todas las sectas, cuya doctrina y sentimientos no se dirijiesen á turbar el orden y reposo de la sociedad, los claros editores de la impresion hecha en el año de 1824, bajo la direccion de José René Masson, enseñaron que eso se entendia en los países en que hubiese diversidad de religiones, con cuyo aclaramiento se comprende sin violencia, que los dictámenes de conciencia de que se habla en el rasgo á que se contrae esta nota, bien pueden á su vez ser atacados con derecho.

(6) Se conviene en que ningun poder temporal, ni ningun acto de los individuos, pueden variar ó modificar la religion, y este mismo principio descubre la verdad de que no depende únicamente del entendimiento y de la conciencia del hombre; y por qué? Porque para esos actos se necesitaria una especial mision divina que no la tienen ni pueden tener los poderes temporales ni cualesquiera individuos de la sociedad; bajo cuya razon lo que se trae por fundamento del aserto anterior del texto, con-

cluye contra él, y deja en salvo la accion vivificante de las leyes protectoras de la religion, en cuanto hagan relacion al bien y tranquilidad de la comunidad. A ese sentido íntimo de algunos, sin el freno de leyes convenientes, y depravado por las pasiones, deben atribuirse las apariciones de tantas religiones falsas y monstruosas, y de tantos cultos estraviados y de mera novedad.

(7) Ciertamente el ministerio de la predicacion no es propio de la autoridad civil, sino de la de los Obispos; pero cuando hai un sistema falso de religion puede la autoridad temporal en armonia con la espiritual, emplear los medios que estimare de prudencia para rectificar el error. Asi lo hicieron los principes que en los tiempos primitivos de la Iglesia se abrazaron de la cruz, de este signo celestial del cristianismo, ó instrumento principal de la civilizacion á que ha llegado el mundo, segun lo confiesan casi todas las naciones de Europa y de América.

(8) Lo único que se saca de este juego de palabras es, que los sentimientos de la religion deben ser cordiales, mas no que puedan ser arbitrarios, abusivos ó exclusivos de toda represion en medio de su contacto con el interes público. ¡Oh, y cuanto mas útiles, necesarias y gloriosas serán las leyes protectoras de la religion, cuando ellas son relativas á las prácticas, al amor, á la reverencia, y á la adoracion de aquel don de lo alto que no solo hace el bien estar temporal de los hombres, sino que lo prepara hasta sus últimos resultados en lo eterno! Esta es la religion de Jesucristo, católica, apostólica, romana, cuyos caracteres de unidad y santidad se hallan tan bien demostrados. A ella se contrajo en la Nueva Granada el aplaudido escritor de la "Ciencia Constitucional," cuando recientemente ha recomendado su eminente conducencia á la felicidad terrenal, por la moral, por los dogmas y por el culto que contiene (Cerboleon Pinzon en su Filosof. Mor. part. 5. cap. 5.) y por ella dijo San Gerónimo en su carta á San Damaso, conforme con la doctrina comun de los Padres de la Iglesia, que era el arca de Noé, fuera de la que en el diluvio del mundo nada podia salvarse.

(9) La Inglaterra presenta un ejemplo contrario en el llamamiento á la corona á solos individuos de la línea protestante, y con esto manifiesta que tiene reservadas incumbencias administrativas obsequiosas al objeto que se propuso en la comprendida caclusion, porque nada hai en el universo sin razon suficiente.

(10) No se acierta la razon en que se haya fundado el texto para fijar en los siglos posteriores al reinado del gran Constantino, la época en que la religion se hubiese incluido en las atenciones administrativas de los gobiernos. Lo contrario presenta la historia de las naciones: hasta los mismos Cesares entre los Romanos se decoraban con su pontificado y en fin atestiguan la verdad diez y ocho millones de mártires que en sus dípticas registra la Iglesia.

(11) No es esta la ocasion de hacer la defensa de algunos de esos principes y personajes á quienes se atribuyen escesos, en fuerza de sus sentimientos religiosos, y siendo por ahora de ello lo que fuere, esos escesos, como hechos nada prueban, y mas como hechos que manifiestan

subordinacion á las opiniones que entonces prevalecian, alentadas por un zelo que se creia debido, y en el que siempre se entreveía un fondo de piedad, muy diverso del cuadro de fiereza, y obstinacion con que antes se habia perseguido en el paganismo. El hombre no puede naturalmente ser superior á los tiempos; pero ademas es cierto, que esos desastres de muerte no se causaron por el simple motivo que se trae en el punto que se anota, sino porque los sectarios de esas edades turbaban la tranquilidad pública, causando escandalos y arrojandose á los atentados mas horribles, movidos únicamente por el espíritu de sus importunas y atrevidas disputas sobre los misterios, con que se acreditaban contrarios á la consolidacion y progresos del cristianismo. Uno de esos malvados el eutiquiano Serjio de Constantinopla, en su apostasia prestó servicios á la formacion del Alcoran, que dias despues guarnecido de cimitarras, llegó á amenazar á la Europa. En suma, Arrianos, Donatistas, Maniqueos, Viclefitas, Husitas, Anabaptistas, Luteranos, Calvinistas y Zuinglianos, todos han traido males inmensos al estado civil. El mismo Baile confiesa la necesidad de sanciones penales contra los ateos y los herejes que corrompen las reglas de buenas costumbres que escitan tumultos, que irrespetan á las autoridades y que inferen detrimento á la sociedad. Deben leerse el Sor. Bossuet en su historia de las Variaciones, Genuensi en su Teologia cristiana y otros escritores, sobre los manejos y estragos de esos hombres suersivos, sediciosos, é inmorales.

(12) En la hipótesis que da á entender, el testo de haberse hallado uniformados en sentimientos religiosos el clero y los principes, es inexcusable lo que enseña en este punto. Ahí se tienen cinco lugares clásicos de San Gregorio el grande, Pontifice del siglo VI, por los que consta, que su bondad la ejercitó con los judios que se encontraron establecidos de antemano en paises de su dependencia espiritual, á los que muy lejos de querer que se les degollase porque no seguian su fé, ordenó á consecuencia de quejas que le elevaron, que se les restituyesen sus sinagogas, sus alhajas, que los satisficiesen en sus agravios, y amonestó á los Obispos á que de ninguna manera permitiesen que los despojasen ó atropellasen, porque *eos enim, dacia, qui a christiana religione discordant, mansuetudine, benignitate, admonendo, suadendo, ad unitatem fidei necesse est congregare; ne quos dulcedo predicationis ad credendum invitare poterat, minis et terroribus repellantur.* (Lib.^o 1.^o indicc. 9.^a epist. 31; 7.^o indicc. 1.^a epist. 26; id. indicc. 2.^a epist. 5.^a y 38, y 11.^o indicc. 6.^a epist. 15.^a). Podian citarse otras bulas y providencias de los Papas, comprendidas en el mismo sentido; pero las puntualizadas y lo espuesto en la nota anterior, bastan para que quede desvanecida la doctrina del rasgo que se tiene á la vista.

(13) No se presenta al empezar este periodo sobre que fuese la lucha de la razon con la autoridad; mas si se sostuvo sobre escluir enteramente á esta de atender á la religion para que á consecuencia reinase lo que hoy se llama por algunos *libertad de conciencia*, esa empresa fué solo de un conjunto heterojeneo de hombres que aspiraban á salirse con

lo que querian contra las autoridades que los conocian bien, y se oponian á sus miras perniciosas. Los esfuerzos pues, de aquellos no pueden considerarse favorables á los *principios*; palabra de que se abusa, y que se ha empleado vagamente con la enunciaci3n de un triunfo quimérico, cual seria, segun el Señor Cottu el de la libertad por el hecho de abandonar la administraci3n del estado á los caprichos de la muchedumbre. (Administ. de just. de Inghat. tit. 2.º cap. 10.)

(14) La fé teologal es una virtud, y es de aqui que solo puede existir en los hijos de la Iglesia verdadera: una fé estravagante ó desviada no puede por lo mismo ser esa fé positiva, sino una simple, necia ó miserable credulidad.

(15) ¿ En donde está esa caridad tan inflamada? ¿ Acaso en los tembladores que en el año 1692, difundiendo el terror de los sortilejos y de los maleficios, causaron en Norte América con los mas espantosos suplicios, el sacrificio de porcion de personas respetables, sin distincion de edad, sexo ni dignidad, manifestando por esos hechos la necesidad de leyes coercitivas, á pesar de que se blazona á esos sectarios como de los mas morales ó filantrópos? ¿ ó en el dia reinará esa caridad á vuelta del progreso de las luces? No; porque si esto fuera, no tendrian los esclavos ese tratamiento cruelisimo que sufren en esa naci3n. ¿ Cuanto no cambiarian su triste situacion con la que instruye y les franquea la Præmatica de Carlos III, espedita en 31 de mayo de 1769, no obstante que se diga que este rei presidió á una monarquia absoluta? A mas de la dureza indefinible con que en el norte se les maneja, allá se tienen criaderos de esos infelices contra el voto jeneral del mundo culto; allá se autoriza estudiosamente á las esclavas para las licencias mas torpes, solo por que dicen que asi se aumentan los esclavos y por consiguiente el caudal; allá se encienden las guerras mas injustas y sediciones mas atroces para arrebatarse rejiones ó provincias que no les pertenecen, como lo acreditan los últimos acontecimientos de los Canadaes, de Tejas y de las Californias; allá en fin, todo lo que conviene es permitido. ¿ Qué relijion, que moral y decoro! Pueden verse en comprobacion de los asertos anteriores el compendio de la historia de los Estados Unidos de America publicado en Paris en 1825; la moderna obra intitolada *Maria ó la esclavitud*, y por resumen el n.º 417 y siguientes, que empieza desde la pág. 40 del Noticioso de ambos mundos, año 8.º art. *Varietates*, reimpresso en Northampton (Massachusetts), á que va añadida una carta de Washington sobre la agregaci3n de Tejas; sin que se necesite por lo tanto, hacer merito de lo que dicen viajeros circunspectos acerca del caracter insolente y corrompido de las tripulaciones de los buques norte-americanos, peor segun ellos, que el que divisa á los naturales de las potencias de Europa. No nos engañemos con novelerias de escritores que en sus preocupaciones nos aseguran que todo lo que hai en esos estados, es moral, único y esplendido; y pues el elejio analizado ha incluido esa tendencia, adviértase lo que solo se ha sacado por la defenza de nuestros intereses relijiosos y nacionales.

(16) ¿ El que por sus principios fué antes un zapatero, y despues será

un barredor de cubierta, buenas formas debe presentar para ser entre tanto un ministro zeloso del bien de las almas! Por saltos semejantes se promueven, y andan en Norte América los encargados de mantener en mil sectas la *purza de los dogmas y las augustas y solemnes funciones del culto.*

(17) Si ignora cuales sean estos otros ministros del punto opuesto de comparacion con aquellos de Norte-América de los que en jeneral el texto hizo antes el elogio. Si habló de nuestros sacerdotes, debió tener presente que sus invectivas comprendian á los ministros católicos de aqui y de allá, porque unos y otros se hallan sujetos á los mismos cánones, sirven á ese culto que muy luego confesara *dulce y humano*, y reconocen en el Papa la supremacia y su centro de unidad, al mismo tiempo que en el notado lenguaje ha justificado la necesidad del concurso administrativo del gobierno para no permitir que se abuse del ministerio de la predicacion, y las influencias saludables del patronato para no presentar al objeto de que sirvan los beneficios y ordenes jerárquicos de su reporte, sino hombres dotados de prudencia, y de las demas virtudes con que la misma Iglesia católica los apetece.

(18) ¿Quién ha dicho ni dirá con razon que la proteccion del gobierno á una religion verdadera, será solo porque se engrandezcan ciertas clases del estado? ¡y esto en el pié de libertad!

(19) Aparte de la cuestion de que prescindimos sobre si exista ó no en la materia un derecho de propiedad, lo cierto es que basta para que el gobierno proteja la religion como lo hace, que observe que ella forma una parte fundamental de la misma existencia de la nacion, y que á mas de las pruebas incontestables que tiene en su favor ese vínculo que nos liga con el cielo, la sostenemos como una herencia preciosa é invaluable que nos dejaron nuestros padres.

(20) Las autoridades públicas deben igualmente preservar y amparar nuestros derechos religiosos, en tanto mas, en cuanto la religion católica que profesamos, es la mas conforme al gobierno que sigue el orden natural, siendo como ademas es compatible la excelencia de su moral con toda forma de administracion; mientras que las religiones que se llaman reformadas, son las mas análogas á los gobiernos que se han desviado de su primitivo ser: el mahometanismo es el culto de los pueblos esclavos; la idolatria de los no civilizados, y el ateismo contrario á toda sociedad. Verdades son estas que realizan la buena reputacion literaria de que goza el liberal y honrado Consejero del gabinete de Madrid Don Antonio Alcalá Galiano, cuando las publicó en sus *maximas de lejislac. univers. lib. 1.º cap. 1.º*

(21) *Tolerancia!* La misma palabra tolerancia manifiesta un sufrimiento porque mas no se pueda en algunos reinos ó estados en que se dispense por motivos de poblacion, comercio ú otros.

(22) El libro de elementos que nos ocupa dice, que la tolerancia es terna de que habla es hoy un precepto de la sana política, y el anotador de Vattel que citamos en la nota 5.ª excluye de esa tolerancia, segun los principios que llamará tambien del dia, á todas las sectas cuyas doctri-

nas y sentimientos amenazaren al orden y reposo de la sociedad. Así se contradicen estos hombres y no guardan uniformidad de principios para las doctrinas que establecen. Sin embargo, se puede afirmar que el anotador de Vattel observó mejor lo que habían practicado varios pueblos de Europa, y entre ellos según lo dice Bocalini, el de Jinebra, el que como horrorizado de las impiedades religiosas que á él se habían concentrado, se determinó á espedir por lo jeneral la pena de quemar vivos á cuantos intentasen sembrar nuevas herejías. *Dics. polit. Cent. 1.ª avis. 29.*

(23) Las constituciones se han formado por peculiares circunstancias, ó como se espresan los publicistas, de una manera relativa. Así es que en Norte América como que sus primeras asociaciones tuvieron por fundadores á Puritanos y Templadores, de los que la tolerancia era una especie de principio religioso, y sus jeneraciones han seguido en la misma persuasión, ha prevalecido ella como la presentan: en otras rejiones como los Canadkes, que participan de caracteres franceses é ingleses, la Religión católica es la dominante, con permiso apenas de otros cultos, á diferencia de su actual metrópoli en que la principal es la protestante; y en otras partes como en la América meridional, Méjico y otros estados, lo que hai es que el catolicismo es esclusivo, sin que por esto se prohíba la libre acesion (palabra de que usa la constitucion de Méjico) de estranjeros, con la calidad de que estos respeten las leyes del país y por consiguiente las religionarias; y el orden nacional por su parte, sin entrar en lo que tengan en lo interior de sus corazones como que *de occultis neque Ecclesia judicat*, les dispensa seguridad, comodidad, aprecio según el grado de mérito de sus personas y talentos; y hasta consortes para la vida. De este modo se ha correspondido por acá á las recomendaciones de la humanidad en armonia con los intereses de los pueblos, que es lo que se debe entender por causa de los principios; y no ha podido, contra lo que se afirma en el texto, la jeneralidad de las naciones ilustradas reducir el punto de tolerancia á la unanimidad que llegó á figurar el autor.

(24) La libertad del pensamiento conviene que tenga un freno principalmente á cerca de los misterios y los dogmas, los que por si son de naturaleza superior á la comprensión humana. Dios quiere que seamos libres, porque la libertad es un atributo suyo; pero no quiere que abusemos de ella, escudriñando lo que hasta su tiempo nos tiene reservado, ó apartandonos de las reglas de su moral eterno. En el caso de esa inquisicion, con un orgullo reprobado espresamente, llegaria el pensamiento á pretender saber lo que solo sabe ó debe saber el mismo Dios; y en el segundo evento, aspiraria á una omnipotencia que tampoco ha sido concedida al hombre, sobre todos los preceptos de esa moral divina. Como la potencia de pecar, dicen los teólogos, no pertenece á la esencia del libre albedrío, así filosofos del día, dignos de este nombre enseñan que los abusos de la libertad no pertenecen á su naturaleza. La muerte del infeliz Icaro de la fabula, es una leccion alegorica de los jentiles contra iguales altiveces.

(25) Por lo que mira á la moral relijiosa se ha demostrado lo que hai en realidad, y por lo que hace á la paz entre los *creyentes* es otro cuento de sueño que se inserta. El altar consagrado al verdadero Dios, no puede menos que ofenderse del culto que á su lado exhale incienso á Belial; y de parte de este natural es la adversidad de su desviacion sacrilega; diganlo sino la guerra de treinta años que hace epoca en la Alemania; las matanzas causadas por los tembladores que se apuntaron en la nota 15.ª; la renovacion del tratado de alianza en Soleura á 9 de mayo de 1715, que produciendo desconfianza entre catolicos y protestantes, alejó los ánimos de los intereses del cuerpo helvético; la oposicion constante que ecxiste entre la Inglaterra y la Irlanda; y en fin, diganlo ahora los acontecimientos dolorosos que en este año de 44 nos ha trasmitido el periodico de Caracas, intitulado "El Liberal" año 9.º trim. 2.º n.º 195, haber tenido lugar en Filadelfia, en donde por la accion é influencia del partido *nativo americano*, se ha sacrificado de hecho con la muerte á catorce catolicos inocentes, se ha herido á muchos de la misma comunión, les han quemado dos templos, un hospicio y varias casas, cuya perdida se calcula en medio millon de pesos, hasta que el gobierno se puso en armas contra los amotinados. ; Que consideraciones no resultan á presencia de este suceso! El es suficiente para manifestar que la paz que se imagina, solo se mantiene en los estados de tolerancia como el indicado, ó por la fuerza de habitos antiguos, ó de la autoridad; y que si prevaleciesen entre nosotros las doctrinas anotadas, arrastrarian males inmensos á la patria.

(26) Los corifeos de las sectas han observado esta conducta con los príncipes, con los notables y las masas que los han acogido, enloqueciendolos en nombre de Dios y la razon para vengar de este modo sentimientos y desaogar pasiones. Entre sus platicas alagaban á los incautos por las vias de la ambicion, codicia y licencias, y cuando aparentaban respetar lo que llamaban *conciencia*, no se descuidaban de aconsejar á los magistrados á que con la espada y el fuego procediesen contra otros iguales á ellos, segun lo hizo Calvino mandando quemar vivo al catalan Miguel Serveto. En el catolicismo no hai peligro que temer, porque del caracter de esta relijion es la verdad enlazada con la caridad, que no puede ocultarse á las masas populares.

(27) Este era el punto para el que se habian adelantado en la obra las razones de escluir al gobierno de todo lo que fuere respectivo á la relijion; á fin de *emanciparla* segun lo propendra luego, cual si este acto pudiera verificarse de parte de un hijo con su madre. Por nuestro lado preñotaremos la siguiente distincion que abraza el estado de cosas respectivo á la relijion en las repúblicas Hispano americanas. El derecho de patronato se distingue de los que los Españoles llamaban *regalias*, ú hoy las repúblicas *derechos públicos nacionales*; y de las leyes protectoras de la relijion, de su culto y sus ministros de un modo específico. El primero incluye por lo jeneral el derecho de preceptar para los beneficios: los derechos públicos que se han indicado, miraban y conciernen al alto é imprescriptible objeto de conservar la soberania é independenciam temporal de los estados en medio de sus relaciones con

Roma, considerando en el seno de ellas las leyes relativas á la disciplina eterna; y las leyes protectoras tienen por base á la constitucion política en cuanto debe garantir la religion como lo persuade la razon y lo trae el H. Pinzon en su Ciencia constitucional, pat. 2.^o cap. 1.^o Parece que el escritor no tuvo presente esta distincion positiva y de esto ha resultado que ha hecho recaer contra el derecho de patronato todo ese aparato de argumentos que comprendió en su discurso sobre la materia, manifestando la intelijencia de que siempre que se haya mentado en las leyes ó en los hechos á los papas, á las Iglesias ó á los clérigos, ha sido en razon ó por causa del mismo patronato. Nos remitimos acerca de esta observacion á lo que en su letra se percibe.

(28) ¿Qué intervencion es esta en los negocios del culto católico? Se ha visto lo que es por lo jeneral el derecho de patronato, lo que son los derechos que se llamaban regaños, y en fin las leyes protectoras libradas por un deber inherente á la soberania y libertad de los estados ó gobiernos católicos, pero tan distintas del patronato, como que por ejemplo los emperadores cristianos del siglo IV de la Iglesia, publicaron muchas de ellas sin haber tenido la denominacion de patronos, ni ejercido las funciones de presentacion que confiere el patronato. En esta virtud solo podrá atribuirse á los gobiernos esa intervencion en el culto católico, porque sean católicos; pues entre sus derechos y deberes, y sin perjuicio de la zelosa tuicion de su soberania é independencia referidas, respetan en la iglesia hasta la potestad legislativa para los ritos y ambas potestades civil i eclesiastica, observan una armonia racional y pura; y así como no se implican en Norte-america las funciones de su gobierno complejo, no obstante tener dos sociedades, encajadas (emboitees) la una en la otra, segun las describe Mr. de Tocqueville en su Democracia en America, 1.^o volum. cap. 5.^o; del mismo modo esas potestades no sirven de embarazo á la felicidad real á que conducen, cuya verdad solo no la conocen los descendientes de esos hombres del Norte de Europa que en el siglo 16.^o fueron inoculados con el espíritu de cisma é irreligion.

(29) Al Rey compete en Inglaterra el derecho de nominacion para los arzobispados y obispados: las Universidades de Cambridge y Oxford lo tienen tambien para ciertos beneficios parroquiales y otras corporaciones y particulares gozan del mismo derecho; ¿Qué! ¿y aqui se da á entender la conveniencia de que nuestras republicas católicas renunciasen la prerrogativa santa, útil y política del patronato que se les ha devuelto á virtud de sus esfuerzos en una guerra justa, en circunstancias que por las manos de los antiguos reyes, fundaron, dotaron y han sostenido las iglesias y mas establecimientos de piedad sobre que la reclaman.

(30) Obbededon fué colmado de bendiciones y todas sus cosas por ello haber tenido en deposito el arca del Señor. A David no se concedió la gracia de la edificacion del templo, y fue otorgada con promesas celestiales á su hijo Salomon, lib. 2.^o de los Rey. cap. 2.^o 6.^o y 7.^o Aun los jentiles como Ciro el grande, han manifestado interes por el culto

del Dios único y verdadero, y ese príncipe exaltó su nombradía por aquel decreto, *Cirius resut ædificaretur templum*. No hai medio: ó se deben borrar las páginas sagradas y las profanas, ó es preciso confesar que son meritorios los servicios que se hagan á la relijion.

(31) Creemos que la cuestion no ha sido tanto por sostener el patronato, sino mas bien por quien lo deba declarar en razon de sus respetos espirituales y temporales. Los Papas nunca han manifestado aspiracion á obtener el de las iglesias de América, como que estan persuadidos que no las han costeadó, y de su desprendimiento en orden á estas iglesias, dá testimonio el concordato celebrado entre Benedicto XIV. y Fernando VI. por el que solo se reservó la provision de un determinado número de piezas eclesiásticas de la península Española. En medio de esas disputas provocadas apenas por algunos zelosos, y tal vez con equivocacion de principios, la lei nuestra de patronato sigue rijiendo sin que Su Santidad instituya otros Obispos que los que se le presentan por la autoridad de la República á la que saluda en paz.

(32) Esta urgencia respecto del punto es quimérica, y su consecuencia seria la indiferencia acerca del catolicismo, al que sin saberlo son impelidos sus mismos enemigos, admirando en secreto el gobierno de la Iglesia Romana, cuya grande unidad los atrae. (Tocqueville, Democracia en América, traduc. de Borda, tom. 1.º part. 1.ª cap. 6.º)

(33) Nada ha habido en este párrafo que mereciera detenernos; y cuando en él se ha afirmado que la institucion del patronato fué debida á la intolerancia, estableciéndose en esta como en *un origen menos noble y aun vituperable*, se ha afectado ignorancia, ya sobre la época en que se introdujo ese derecho, y ya sobre las personas á quienes se discernió. No seria la ereccion del patronato en obsequio solo de los príncipes, cuando ántes que á estos se declarase, lo fué á los Obispos por el canon X. del concilio Arausicano celebrado en 441. En el siglo VI se estendió á los seculares, y con posterioridad á los herederos, lo que persuade que para esa institucion no mediaron miras personales. En la gratitud se encuentra el origen del patronato, como lo enseña Van--Espen en la Part. 2.ª lib. 25. cap. 1.º núm. 4.º de su Derecho eclesiástico, edicion de Vallarna.

(34) Tal vez se habrian escusado las palabras irreverentes que se tienen á la vista, si con relacion á los hechos que las hayan provocado se consideraran dos respetos en los papas; el uno de Padres de la Iglesia universal, y el otro de príncipes de sus estados de Italia, con cuyo motivo han tenido que entenderse en política con otras dominaciones temporales.

(35) ¿Cómo se habrá sabido que los heptarcas antes de abrazar el cristianismo, tuvieron su patronato mas bien que alguna atribucion protectora del culto de los Druidas? Pregunta á que nos provocamos, por el reparo que hemos hecho de que al patronato se ha atribuido indistintamente la accion de las leyes relijio-

narias, ya se hable del culto verdadero, ó ya de los falsos, lo que no es así. Entre nosotros, por ejemplo, las leyes del título de Sacramentos de la partida 1.^a (Código de Partidas habilitado por la República) no emanaron del patronato, sino de los deberes generales justamente inherentes á una corona catòlica.

(36) Estamos autorizados para negar que los Legados tratasen de alzarse con los poderes del centro de Inglaterra, apoyados en que no hai documento que justifique la imputacion.

(37) ¡ Se confiesa que los reyes ejercieron un poder opresor del clero y de los ciudadanos! pues con aquellos tiranos y los perversos que los cercaban, era inevitable que tuviese relaciones la Santa Sede, cuidando en todo caso de salvar los intereses de la religion, y aun los de la humanidad y de la sociabilidad. Es voto sobre esto el antiguo Obispo de Blois Mr. Gregoire, que nada se propuso disculpar en los Papas, pero que sin embargo dice en el Tom. 2.^o cap. 22. de sus Libertades de la Iglesia Galicana, que el Cristianismo y sus Pontífices fueron los que impidieron en la edad media, la entera disolucion de la Europa; y recordando á Ward en sus investigaciones sobre las leyes, repite con él, que á la Iglesia se debió en aquellos tiempos la conservacion del orden social.

(38) Aqui se presenta el escritor investido de facultades eminentes para conculcar por solas sus palabras ó conceptos, las sentencias de la Silla Apostolica sobre el punto precisamente espiritual de *Canonizatione Sanctorum*. Parece que olvidó lo que antes habia dicho contra los reyes ingleses, un Edgardo, una Alfreda, un Ethelredo, un Henrico II. á cuyos reinados de los siglos X. XI. y XII. corresponden las vidas de San Dunstan, de San Anselmo y de Santo Tomas de Cantorberi; y se muestra desentendido de las altas cualidades religiosas y cívicas que á estos decoraron. Prescindió tambien de indicar que los más de sus padecimientos procedieron de las intrigas y corrupcion de las cortes de aquellos reyes, que no podian tolerar la presencia de la virtud; descubriendo entre todo, que no tomó en consideracion las circunstancias de los casos, las opiniones que en consecuencia de las falsas decretales prevalecian en la edad á que se hace referencia, y en una palabra su prevenion de ánimo, cuando sobre basas semejantes bien pudieron ser compatibles los errores intelectuales con la pureza de intenciones, como aun lo siente el antes citado Mr. Gregoire. Examinado todo con aquel zelo esquisito y mui detenida circunspeccion con que se procede en las causas de beatificacion, fueron elevados á los altares los esclarecidos varones de quienes se blasfema, suponiendose atrevidamente que el solio pontificio los canonizó por haber sostenido sus pretensiones, las que si asi se han querido llamar, deben graduarse á la luz de lo demostrado en la nota anterior.

(39) Siempre se han experimentado semejantes escisiones: se ha

nublado el horizonte, pero la Iglesia católica como un sol de superior naturaleza, ha aumentado sus resplandores sobre el universo. Hoy mismo gana el catolicismo: en el año próximo de cuarenta se calculaban en el nuevo mundo 26,641,000. católicos. (Anales de la propagacion de la fe, publicados en Leon de Francia, n.º 71. pag. 351).

(40) El sistema adoptado por Henrique VIII. cayó no por la causa que se indica, sino como caen todas las tiranías, y las sectas, que tienen su principio, su engrandecimiento y su fin; cayó porque nada violento permanece: y sobre las declamaciones que se adicionan, debe tenerse presente lo que antes se ha patentizado en estas notas.

(41) ¡Lijera historia del patronazgo! Corriente confesion, por la lijereza con que la escribió, y sus faltas de imparcialidad y de exactitud.

(42) Se ha demostrado con fundamentos cual fué el origen del patronato.

(43) Nada de cuanto se repite es capaz de confundir la verdad de que es compatible la proteccion de la religion y sus practicas divinas, con el incremento de las luces, con la imprenta, con los gobiernos populares, y con todas las proporciones del siglo.

(44) Como cuanto se ha escrito en el texto anotado es por la mera palabra de su autor, nadie podrá creer que el culto de la Iglesia se halle reducido á ceremonias vanas; y por lo que hace al hilo que vuelve á tomar contra la moral de los ministros, se le puede decir en conclusion, que sus argumentos lo único que demostrarían era, que existian de hecho ministros relajados. No resentirémos á que los clérigos sufran mengua de los derechos nacionales, porque no por serlo han dejado de ser ciudadanos; y esperamos que su ilustracion, á la que se ha puesto principalmente en el dia el mayor ahinco, los pondrá en estado de que se circunscriban á sus deberes, y sean jeneralmente tan útiles á la Iglesia como á la República, á la manera que lo han sido en todos tiempos tantos ornamentos vivos de su suerte escogida y veneranda.

(45) Es una carreta desdeñada la de querer que en todo sueñe, venga ó no venga al caso, la soberania de la muchedumbre, cuyo conjunto no es sino la incapacidad multiplicada un sin número de veces por si misma, como lo dijo D. Pedro Madrazo, en una de las notas que puso en su traduccion de las 21 lecciones preciosas de Economia Política de Mr. Rossi. ¡Que campo tan vasto se abriría en el sistema de que los curas recibiesen su mision de los pueblos, á los influjos de la simonia, y en fin de toda malicia! No: creemos que lo mejor seria cejijir zelo en ambas autoridades para que no toleren malos ministros en los curatos, y los castiguen siguiendoles sus juicios de acusacion ó capitulacion de una manera pronta y estricta, y acaso convendría tambien la amovibilidad *ad nutum* como la prescribió cierta cedula española; pero

esa amovilidad, no despótica sino previa causa segun la entendió el Sor. Solorzano, en razon de que la fama del hombre vale mucho. Son pues nuestros votos; que las provisiones de esos ministros se hagan como lo manda la lei de patronato concorde con el Tridentino; que en cuanto á lo demas de la relijion no se calcule novedad, sino que siga como hasta aquí, en conformidad de la razon con que lo aconsejan políticos de alta clase; y que la juventud estudiosa del Ecuador, á quien se dedican las notas precedentes, acepte la voluntad con que se le ofrece esta pequeña dosis de triaca, contra el veneno de las doctrinas irreligionaria- que se han presentado en estos elementos de Ciencia Administrativa.

FIN DE LAS NOTAS.

ERRATAS DEL TOMO PRIMERO.

Página	Línea	Dice	Lease.
Introducción	20	viven	viven
id.	22	usu	uso
5	1	des las	de las
id.	24	obligado	obligados
id.	27	poro	pero
6	17	Cuidan	ciudad
id.	24	puede	pudo
7	38	rejidamente	rijidamente
10	17	lejistador	legislador
13	15	ciudadanos	cuidados
14	4	b-be	debe
15	36	preparacen	preparasen
17	28	conducen	conduce
23	14	celosos las	celosos de las
27	20	detallas	detalles
29	33	concentran	concentren
31	6	es los	en los
id.	50	ureceptos	preceptos
id.	34	lasce de	las grandes saccede
34	32	que se servia	que servia
35	25	para él	para
38	4	Bastos	Baste
39	11	felicidad	facilidad
id.	12	id.	id.
id.	35	del	el
id.	39	del	al
41	20	los	lo
45	38	con que	que
46	32	on	en
id.	9	na	no
49	28	demoralizacion	desmoralizacion
52	17	lo secretarios	las secretarias
57	19	la las ventajas	las ventajas
58	1	gradual	gradual
id.	33	teme	tome
59	39	ncs enseñe	no nos enseñe
60	1	a l cabeza a	ala cabeza
id.	11	comunes que	comunes esfuerzos
61	29	cosulares	que
62	24	preparan combinan	preparan i combinan
65	22	intervencion	intervencion

ELEMENTOS

DE

CIENCIA ADMINISTRATIVA

POR

FLORENTINO GONZALEZ,

CIUDADANO DE LA NUEVA GRANADA.

COMPRENDE EL BOSQUEJO DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA PARA UN ESTADO REPUBLICANO.

TOMO II

Reimpreso en Quito

Con licencia de la gobernacion.

EN LA IMPRENTA DE LA ENSEÑANZA.

1847.

LIBRO TERCERO.

DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

CAPITULO I.

CONSIDERACIONES JENERALES SOBRE EL REJIMEN MUNICIPAL.

1. *Progresos de la descentralizacion administrativa: en relacion con los adelantos de las ciencias politicas.*
2. *Necesidad de atender á los negocios y exigencias de las localidades.*
3. *Gobierno y administracion municipal: relacion que tienen.*
4. *Posibilidad de que existan combinadas la administracion nacional y la municipal.*
5. *Males que trae consigo la falta del réjimen municipal.*
6. *Ejemplos que hacen palpar la utilidad de este réjimen.*
7. *Aclaracion de una idea de Mr. B. Constant.*

1. A medida que se ha ido admitiendo, por los que cultivan las ciencias politicas, el verdadero principio de razonamiento en ellas, y que las ideales combinaciones de los utopistas han dejado de influir en las medidas de los lejisladores; tambien 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 ó limitaciones, aconsejadas por la consideracion de los intereses á que debe atender, han correspondido al fin que se propone la insitucion de los gobiernos, que es la dicha social. El poder despótico, siempre centralizador, absorbiendo en la autoridad del monarca toda la accion que puede ejercerse sobre los intereses sociales, ha labrado la desdicha de los pueblos: el poder limitado de las autoridades republicanas, dividido entre diferentes funcionarios populares, ha conservado á la sociedad sus fueros, y traído el bienestar á cada uno de los asociados.

2. Es la nacion un cuerpo político, que necesita de autoridades que la conduzcan en masa por la senda del bien, y tienen intereses y negocios que son comunes al todo. Hemos visto ya

en el libro precedente de que manera deben manejarse, y que facultades deben tener para ello las autoridades nacionales administrativas. Los partidarios mas exaltados de un poder fuerte y vigoroso en manos de la suprema autoridad nacional, no pueden notar que le falte algo á esta para llenar su mision, ni que se haya descuidado el darle intervencion activa y eficaz en cuantos negocios tienen el carácter de comunes á todos los asociados.

¿Pero hemos concluido con esto nuestra tarea, y ya todos los intereses, todos los negocios sociales serán atendidos? No, por cierto; aun queda lo mas precioso, lo que toca al individuo en el círculo social en que se fijan sus afecciones, en que goza y ayuda á gozar á aquellos de sus compatriotas á 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, ó al conjunto de grupos sociales, que mas 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; porque lo es dejar de hacer el bien cuando es practicable hacerlo.

3. Ya en otra parte indiqué la necesidad de la administracion municipal, con la existencia independiente que exige la conveniencia de no dejarla abrumar por la fuerza arrolladora de toda la sociedad. Pero no hay administracion sin gobierno; asi como no hai efecto sin causa: y de aqui se sigue indudablemente que ha de existir un gobierno municipal; es decir, una autoridad que dé las reglas para el manejo de los negocios, para que despues se pongan en practica estas reglas. En la gran sociedad, en la nacion, el cuerpo legislativo con el encargo del Ejecutivo conciertan y sancionan las reglas jenerales, que dirijen en su accion á los funcionarios públicos, i aseguran de que ella será activa y eficaz, arreglada y prudente, sobre los negocios jenerales, sobre los grandes intereses que afectan al todo ó á la mayor parte. En las porciones de la gran sociedad, en las provincias y parroquias, las cámaras ó consejos, con el gobernador, ó con el alcalde, dan reglas mas circunscritas, pero no menos interesantes, porque se refieren á negocios coexistentes con los nacionales y que afectan tambien á los individuos.

4. Esto es lo que debe existir, lo que puede ponerse en práctica sin inconvenientes ni desórdenes. Para que haya régimen

jeneral ó nacional, se necesita que la autoridad á quien se le encarga ejerza sus funciones sin tropiezos; no que no haya otras autoridades que quiden de los intereses de la sociedad. La autoridad nacional interviene en la provincia, en el canton, en la parroquia en todos los negocios jenerales: su intervencion le sirve para mantener unidas las diferentes partes del Estado; para sacar recursos con que defenderlo y costear los gastos de la administracion jeneral; para presentar la nacion fuerte y poderosa á las demas del globo y atender á todo lo que se refiere á la masa entera de la sociedad. La autoridad municipal de la provincia, ó el canton, de la parroquia se ocupa de atender á lo que no puede verse, ni conocerse, ni manejarse bien desde el sitial 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 tesoreria jeneral ó las direcciones de rentas, la marina de guerra ó mercante, el ejército permanente deben organizarse de esta ó de la otra manera. Sus grandes negocios, las importantes atenciones de su pequeña soberania 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 vias de comunicacion; la enseñanza primaria, el cultivo de las ciencias, la carta topografica particular, el conocimiento de sus producciones, y algunos negocios de competencia mixta. He aquí sus ocupaciones y los objetos de ellas: ¿se creará 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 á tantos negocios, á tantos intereses, y descansando en la confianza de que las secciones politicas de la sociedad ven por sí mismas y procuran su adelanto, se consagran con mayor empeño á las importantísimas tareas que la administracion suprema tiene que desempeñar para hacer la felicidad de la nacion. El gobierno municipal es un auxiliar poderoso del gobierno nacional (a); porque arreglando

(a) El conde Alejandro de la Borde en su obra sobre *el espíritu de asociacion*, hace una observacion sobre esto tan importante que no puedo dejar de transcribirla.

„Jamás he oido, dice, hablar en Inglaterra de un administrador hábil,

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 á arrebatarse hasta las esperanzas de sacar de nuestras facultades y de los recursos naturales los gozes que contribuyen á la dicha social. En tanto que en la corte del monarca, ó en la capital del Estado, se agitan las pasiones de los aspirantes al rededor del solio, y besan los ciudadanos las gradas del trono, implorando que se dirija una mirada acia el lugar retirado de donde han venido á buscar el remedio de las necesidades que sienten, allá

y sin embargo, este país está maravillosamente administrado, porque desde los menores intereses hasta los más grandes negocios, todo está entre las manos de las jentes interesadas en manejarlos bien, y en que todo se haga en las localidades mismas en un círculo proporcionado, sin ser atraído acia un centro sírcal y elieanero. Los hombres distinguidos en las dos cámaras han pasado todos casi sin apercibirse de ello, por la educación administrativa: han ejercido o visto ejercer las funciones de sheriff, de inspector de caminos, de administrador de pobres, de director de establecimientos; sus parientes, sus amigos, ellos mismo 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 formulas, que la conversacion tan frecuente sobre estas materias basta para enseñarles. Hay países en donde se respira en una atmosfera 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 producen 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.

perece todo y se lleva consigo la fuerza que debe mover los resortes del cuerpo social.

No es esto una exajeracion de la fantasía, ni efecto de simpáticas afecciones por una institucion querida. La triste realidad de la esperiencia es la que confirma lo que acabo de decir, y por desgracia, de una esperiencia no de años, sino de siglos; porque hace siglos que las naciones sufren los resultados funestos de la centralizacion absoluta del poder público.

“Existen naciones en Europa,” dice Tocqueville,” en que se considera el habitante como una especie de colono indiferente á lo que vendrá á parar el lugar en que mora. Sobrevienen las mayores mudanzas en su pais sin su asistencia; ni siquiera sabe de fijo lo que ha ocurrido, si lo sospecha, pues ha oido contar el lance por casualidad. Hay mas; los haberes de su pueblo, la policia de su calle, el paradero de su iglesia y de la casa del parroco no lo mueven; piensa que todas esas cosas nada tienen que ver con él y pertenecen á un forastero poderoso que se apellida gobierno. Por lo que respecta á él, goza de estos bienes como un usufrutuario, sin espiritu de propiedad y sin ideas de cualquier mejora que sea.

“Que me importa á mi, que haya una autoridad siempre atisbando y celando, para que mis recreos no padezcan perturbacion alguna; corra desaladamente 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 transito, es dueña absoluta de mi libertad y de mi vida, y si aglomera ó estanca el movimiento en tales términos que sea preciso que todo se ponga languido al rededor suyo cuando lo está ella misma, que todo duerma cuando ella duerme; y que todo perezca si ella muere?”

“Un poder central, por mas culto y docto que se le suponga, no puede abarcar por si solo todos los pormenores de la vida de un pueblo grande; y no le puede, porque semejante tarea sobrepuja á las fuerzas humanas. Cuando quiere con solo su ahinco formar y hacer andar tantas ruedas diversas, se contenta con un resultado muy incompleto, ó echa el resto con inútiles afanes. Es verdad que la centralizacion logra con facilidad sujetar las acciones exteriores del hombre á cierta uniformidad, que en suma se gusta de ella por lo que es y no por las cosas á que se aplica, á semejanza de esos santurrones que idolatran la esta-

tua olvidando la divinidad que representa. La centralizacion consigue sin molestia dar un paso regular á los negocios corrientes: reventar sabiamente las nimiedades de la policia 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 acostumbra llamar los administradores buen orden y tranquilidad pública; y en una palabra descuella en impedir y no en hacer. Cuando se trata de remover profundamente la sociedad ó de darle un rumbo rápido, la abandona la fuerza, y por poca necesidad que tengan sus proyectos del arrimo de los individuos, causa estrañeza entonces el ver como malca esta máquina inmensa, viendose reducida de improviso á no poder hacer nada.

“En tal caso, ocurre algunas veces que la centralizacion, desesperanzada, y sin saber por que vereda tomar, se va al arrimo de los ciudadanos y les dice: obrareis como, tanto y en el sentido-cabal que se me antoje. Tendreis á vuestro cargo las menudencias sin anhelo á dirigir el todo: trabajareis á obscuras y luego juzgareis de mi obra por sus resultados. Con semejantes condiciones no se alcanza la asistencia de la voluntad humana: necesita mas que eso; ha menester de libertad en sus diligencias y de responsabilidad en sus actos: pues es propio del hombre preferir estarse quieto á caminar sin independendencia acia un intento que ignora”.

Estas observaciones de un político tan recomendable, de un hombre tan reflexivo y esento de preocupaciones corroboran la necesidad de la existencia del réjimen y administracion 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 á todos los pueblos; pero no creo que ninguno las necesite mas realmente que aquel cuyo estado social es democrático. En una aristocracia siempre hay certeza de mantener algun orden en medio de la libertad; pues teniendo mucho que perder los gobernantes tienen sumo interes en que todo esté ordenado. Así mismo se puede decir, que en una aristocracia el pueblo está resguardado de los exesos del despotismo, porque siempre existen fuerzas organizadas dispuestas á resistir al despota. Una Democracia sin instituciones provinciales no posee ninguna ga-

vantía contra males semejantes. ¿Como cabe el hacer soportar la libertad en las cosas grandiosas á una muchedumbre que no ha aprendido á servirse de ella en las mismas? ¿Como resistir á la tiranía en un pais en que cada individuo de por sí es endeble y todos juntos no estan hermanados por un interes comun? Según 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 nociones que han desenvuelto en un grado mas alto el sistema de libertades provinciales, i he escuchado la voz de los partidos que desavienen á estas naciones. En América he encontrado sujetos que aspiraban secretamente á derribar las instituciones democraticas de su pais: en Inglaterra he hallado otros que atacaban sin rebozó la aristocracia, y no he encontrado siquiera uno solo que no mirase la libertad provincial como un bien sumo. He visto en ambos paises imputar los males del Estado á una infinidad de causas diversas, pero nunca á la libertad municipal. He oido á los ciudadanos atribuir la grandeza ó la prosperidad de su patria á un sin numero de razones; mas he venido en conocimiento por lo que decian todos que ponian en primera linea y clasificaban al frente de todas las demas ventajas la libertad provincial. ¿Creeré que sujetos tan divididos naturalmente, que no se entienden acerca de las doctrinas religiosas ni sobre las teorías políticas, esten de acuerdo en un solo hecho, el de que pueden juzgar mejor porque ocurre cada dia en presencia suya, y que este hecho sea erroneo? No hay mas que los pueblos que solo tienen pocas ó ningunas instituciones provinciales que nieguen su utilidad, ó mas claro, que solo aquellos que no conocen la cosa hablan mal de ella (a).

6. Las grandes repúblicas centrales tienden siempre á disolverse, porque el ejemplo de las ventajas que gozan solo 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 á 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 canton, en la parroquia la imájen de la gran republica propor-

(a) *Tosqueville, de la democracia en América. Tom. I.º cap. V.*

cionandoles los medios de consultar sus intereses. Colombia se disolvió pronto, porque sus grandes porciones del Sur y del Norte desfallecian descuidadas u oprimidas bajo los ajentes del poder rigurosamente central que se estableció: allá á cuatrocientas ó quinientas leguas de distancia, los intendentes y gobernadores, sin ningun freno que los contuviese, ni corporacion popular alguna que les ayudase á ver por los intereses provinciales, mas semejaban á un proconsul de Siria de la republica romana, que estaba reducida en realidad á la ciudad de Roma y algunos municipios, que jefes destinados á ver por el bien de una parte de la nacion. Querian los habitantes el bien; mandaban sus representantes á hacer el dilatado viaje; se quedaban en la capital tres ó cuatro años distraidos y olvidados de sus compatriotas en medio del boato de la comitiva militar del presidente; y despues volvian corrompidos los unos, y disgustados los otros, sin haber logrado que el gran congreso, el gran presidente hubiesen echado una mirada de compasion sobre aquellos habitantes lejanos, á quienes se veia con la misma indiferencia que á los extranjeros. Resultó de esto lo que era natural, lo que habria sucedido á la Nueva Granada con el Istmo, con Cartajena, con Pasto, con Casanare si se hubiese seguido el mismo sistema centralizador. Las provincias de Venezuela y del Ecuador se separaron de Colombia porque, sin instituciones municipales, perecian agregadas á un gran cuerpo á que no podia darsele vida y movimiento; y la Nueva Granada perderia el Istmo y todas las provincias lejanas sino hubiese esperanza de que se apresurara á establecer el réjimen municipal en toda la posible estension.

Este réjimen querido de los pueblos libres, este maximun de perfeccion de las instituciones sociales es el unico vinculo fuerte que puede mantener unidas al cuerpo político las provincias lejanas del centro; porque con él no se echa menos el gobierno, no hay que ir á tratar con él como una potencia extranjera. Las Antillas británicas permanecen unidas á la Metropoli, porque sus instituciones municipales les ofrecen todos los recursos para ver por la felicidad interior de la colonia; y sufren sin disgusto los vinculos de dependencia de una nacion que las favorece sin atarles las manos para proporcionarse bien. Las instituciones municipales que el gobierno ingles ha ofrecido al Canadá han contribuido á que no siga la revolucion de los rigores que la per-

secucion y el poder abrumador de aquella potencia formidable no pudieron refrenar. ¿Como permanecerian Cuba y Puertorico unidas á España en la contienda actual entre los legitimistas y los demócratas si no tuviesen instituciones municipales, que les dejen los medios de buscar la dicha social, aunque el estruendo de las armas y los horrores de aquella contienda civil no permitan á la corte de Madrid ocuparse mucho de ellas?

Las grandes naciones cuyas provincias no gozan de un régimen municipal se hallan tambien espuestas á ser victima de las aspiraciones de los ambiciosos del interior ó 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 union: las facultades de los agentes del poder supremo concluyen cuando desaparece el jefe, porque no hay en las provincias, en el canton, en la parroquia quien obre por autoridad popular: todos son instrumentos de una cabeza que deja de moverlos porque no existe. Así en Roma, cuando Cesar destruyó la República, cuando las intrigas de Octavio acabaron con el poder de los triumviros, y cuando las guardias pretorianas deponian y elevaban emperadores la mayor parte de aquella inmensa mole del imperio pasaba indiferente de unos tiranos á otros tiranos, porque ni le importaba mucho aquel gobierno distante, que veia como extranjero, ni habia medios de reunirse al rededor de un centro para disponer de su suerte: apenas aparecian estas ideas en algunos municipios que sobrevivieron á la caidad de la República; ó se crearon despues (a); pero ¿que podian hacer unas pocas ciudades cuando el coloso entero doblaba la cabeza para recibir el yugo? El imperio pasó así de victima que era de la ambicion interna á ser presa de los bárbaros; y los pueblos se convirtieron en juguete alternativamente de los conquistadores del Norte ó de los usurpadores nacionales. ¿Que les importaba? Solo mudaban de señores; lo mismo eran los unos que los otros, porque ya no habia en la antes poderosa nacion mas que un pueblo maquina, á quien se habia embrutecido á fuerza de escluirlo de participacion en los negocios públicos.

Solo allá en los tiempos de Camilo aparecian esos esfuerzos

(a) Véase el apéndice al fin de este libro.

jenerosos que hicieron palpar á los Galos de cuanto son capaces los hombres libres. ¿Y porque entonces la sola ciudad de Roma repelió á Breno y á sus barbaros compañeros, cuando el resto de la nacion dobló la rodilla á la presencia del conquistador? Roma gozaba de instituciones municipales, que tenian 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 disponian.

¿Porque las repúblicas americanas han pasado treinta años remolcadas continuamente del réjimen militar á la anarquía, y de la anarquía al gobierno militar? Porque han buscado de revolucion en revolucion un gobierno que consulte sus intereses, y no habiendolo encontrado se entregan en las manos ya de este, ya de aquel ambicioso, que explota la credulidad popular, y sube al sitial, muchas veces ensangrentado, á aguardar que disipadas las ilusiones y engañadas las esperanzas, una nueva conmocion lo remplace con otro aspirante. Esto es fácil, porque se sabe que triunfando en la capital, los miembros desconcertados del cuerpo político moribundo sucumben sin resistencia, ó son la presa de la anarquía. He aqui esplicadas nuestras conmociones y disturbios, he aqui las causas de la inestabilidad del orden en las republicas hispano-americanas. 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 ajita, en consecuencia, y va á buscar con las armas en la mano el bien que divisa al travez de la nube de sus desgracias. No lo encuentra; pues los hombres á quienes engrandeció, porque combatian por sus derechos se olvidan del pueblo que los elevó, y lo absorven y concentran todo en el inmenso poder con que se revisten. Los centros son ocupados por distintas personas; pero la accion 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 á sustener mis ideas. Entre las nuevas republicas 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 ma-

nera, 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 haciendones interesarnos de algun modo en las cosas de la sociedad, va creando esos hábitos republicanos, sin los cuales no pueden sostenerse las instituciones democráticas. El ejemplo practico de los nueve últimos años, la comparacion de lo que era Colombia y lo que son las republicas en que se dividió, demuestra de una manera perentoria el benéfico influjo de las instituciones municipales. Las cámaras ó consejos de provincia, y los demas cuerpos que intervienen en los negocios locales, han podido, á 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 mas que quieran negarlo los partidarios de la centralizacion. Dejeseles á esas corporaciones libre el campo sobre que pueden obrar, y veremos en pocos años rejenerada la sociedad, y sustituida la pereza y la apatia por la actividad y la animacion (a).

7. Quisiera transcribir aqui las juiciosas observaciones de Mr. Benjamin Constant y de su ilustrado corresponsal Mr. Degerando acerca del régimen municipal; pero lo que he dicho en este capitulo y en el principio de esta obra, me parece que es bastante para corroborar mis principios basados sobre la observacion de los hechos. Diré, si, que no considero la autoridad municipal como la considera Constant, á 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 á un circulo de accion mas estrecho que la sociedad entera; pero siempre con autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales no tan amplias como las de las autoridades supre-

(a) "Que la participacion de la autoridad central sea grande, enorme en los intereses generales; que sea esclusiva, si se quiere, por lo que mira á los tribunales, las relaciones exteriores, la guerra, la marina, pero que, para los intereses locales, para todo lo que se encuentra circunscrito á las divisiones parciales del territorio, los hombres puedan libre y autenticamente comprometerse por sus propios intereses, emprender, obrar bajo la direccion de los diversos concejos ó asociaciones municipales, que puedan estender sus ventajas locales tan lejos como sus medios lo permitan, sin ser jamas atenidos por los caprichos de individuos extranjeros á sus intereses y á su provincia." *D's esprit d' association, partie comte Alexandre de L'g Borde Lav. n.ch. 11.*

mas. Esto es lo que yo veo, y lo que existe en las sociedades en que hai 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 reunion de las diferentes funciones del poder en una sola autoridad habia 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 despota era la convencion nacional de Francia como lo habia sido Luis XIV; porque ni aquella ni este podian ser refrenados por otros funcionarios que fuesen participes del ejercicio del poder soberano. La division de las funciones del poder público indicada por Montesquieu vino á ser un dogma en la política constitucional, como lo es y deberá serlo mientras se desee establecer gobiernos que consulten la felicidad pública. Pero al arribo de este dogma, fundado sobre la utilidad nacional, se han enunciado algunas ideas que era conveniente propagar, y se hacian pasar á la sombra de aquel protector poderoso. De aqui el empeño en probar que habia un poder municipal; es decir, un modo de ejercer el poder público que no era dando leyes, ni ejecutandolas, ni aplicandolas. Pero esto no es exacto, por que no es ideológico: en el régimen municipal hai funciones legislativas, ejecutivas y judiciales concretadas á las provincias y demas localidades comprendidas en ellas. Solo se ve, pues, que la esfera de accion no es la misma ni tan estensa como la de las autoridades supremas; pero si lo es la accion.

El mismo principio que aconseja la division del ejercicio del poder supremo respecto de toda una nacion, aconseja tambien que se garantice el régimen municipal con independencia de las autoridades supremas. La esperanza de que la accion del gobierno nacional sea buena y conforme á 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 á abstracciones metafísicas que ponen los principios fuera del alcance de las inteligencias comunes.

Convencidos, pues, de que deben existir un régimen y una administracion municipal, pasemos á examinar á quien deben enco-

mandarse las funciones públicas que tienen por objeto los negocios especiales de las provincias y de las parroquias, cuales son estos negocios y de que manera se puede asegurar su buen manejo. Hablaremos, pues: 1.º de los que dan las reglas; 2.º de los que las ejecutan.

CAPITULO II.

DE LOS FUNCIONARIOS QUE INTERVIENEN EN EL REJIMEN I EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

1. *Autoridades deliberantes sobre los negocios de cada seccion territorial.*
2. *Autoridades que ejecutan.*

1. Asi como en el Estado debe el poder hallarse distribuido entre diferentes funcionarios, ya para lograr las ventajas de la division del trabajo, ya para que unos sirvan de freno y contrapeso a los otros; de la misma manera y por iguales razones tambien ha de hacerse esta distribucion del poder que en su accion se concreta a las partes componentes del Estado, La provincia y la parroquia tienen intereses que deben ser arreglados, asi como los tiene la nacion; y si en esta aconseja la utilidad jeneral 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, tambien en la provincia y en la parroquia debe adoptarse esta institucion nacional. Estos principios se han seguido en el Estado de Nueva York en la Union 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-America pueden tomar por modelo, en razon de hallarse allí algo centralizada la administracion. La Nueva Granada, en su ensayo administrativo de los seis últimos años, se ha acercado a aquel 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 creacion de esta autoridad, en cuanto de ella depende, produzca los mas felices resultados. El establecimiento de una autoridad deliberante de las secciones territoriales será, pues, lo primero a que debe atenderse, para que dé los reglamentos y ordenanzas que determinen

como han de manejarse los negocios de su incumbencia. Ya veremos, al hablar de las corporaciones á quienes se dé esta atribucion, como deben ellas formarse y que objetos deben tomar en consideracion.

2. Indiqué al hablar de los agentes inferiores de la administracion jeneral, 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 participacion que en su nombramiento debe tener el pueblo. El gobernador, el merino ó jefe de canton, y el alcalde son los administradores municipales mas notables; y vajo su inspeccion se establecen otros, segun las exigencias de los intereses á 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, ect. Las atenciones que deban ocupar á la administracion dictan tambien la creacion de los funcionarios que han de desempeñarlas, para lo cual deben dejarse á las camaras ó concejos las facultades bastantes; por que es preciso que á proporcion que nacen los intereses tenga la autoridad que los conoce medios activos y espeditos para atenderlos y consultar su adelanto y mejora.

Los jueses tambien tienen funciones que ejercer, no solo para castigar á los agentes de la administracion municipal, cuando sean omisos en desempeñar sus deberes, sino para que lo que ha dejado de hacerse se lleve á efecto. Asi, en los Estados Unidos el funcionario administrativo que rehusa llenar su obligacion no priva á la sociedad de los beneficios que de su desempeño hubieran de seguirse; por que el juez que lo castiga lleva á efecto la disposicion que se habia dejado sin ejecutar. (a)

Establecidos los funcionarios que acabo de indicar, veamos de que manera puede lograrse que atiendan ellos los intereses que son de la competencia de la autoridad municipal.

(a) Tccqueville cap. V. tom. I,

CAPITULO III.

DE LAS CAMARAS Ó DIPUTADOS DE PROVINCIA.

1. *Autoridad municipal deliberante de la provincia: quien la ejerce.* 2. *Formacion.* 3. *Organizacion.* 4. *Atribuciones y negocios sobre que las ejerce: impuestos: establecimientos públicos: compañías incorporadas privilegios y patentes de invencion: policia: guardia nacional: conscripcion: contribuciones nacionales: intervencion 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 corporacion de diputados elejidos por los distritos que componen la misma provincia, para que, representados en ella las opiniones é intereses de cuantos en esta gran seccion 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 corporacion en una republica central, contraeré mis reflexiones á los siguientes puntos: 1. ° formacion de las camaras: 2. ° organizacion: 3. ° atribuciones y negocios sobre que las ejercen: 4. ° relaciones con el gobernador: 5. ° relaciones con los demas empleados municipales.

2. **Primero. FORMACION.** No podremos pretender que cada parroquia nombre un diputado para la camara de provincia, como lo nombra en el estado de Nueva York para la asamblea del condado; porque en las republicas centrales, siendo las provincias de mayor estension y compuestas de mas parroquias que el canton ó condado norteamericano, habria el inconveniente de que las camaras ó diputaciones de provincia fuesen demasiado numerosas. I aunque es verdad que esto tiene en su favor la mayor proximidad á la democracia, á que tanto se acercan los Estados Unidos, tiene tambien en contra el inconveniente gravísimo de ocupar muchas personas en el servicio público, y de entorpecerlo por la dificultad de entenderse, Fase enhorabuena este mal en el cuerpo lejislativo de una gran nacion, 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 á que están espuestas las corporaciones muy numerosas.

En los Estados Suramericanos se reconoce entre la provincia y la parroquia una entidad política conocida jeneralmente con el nombre de canton, que es el agregado de varias parroquias, que á veces tienen un concejo, y por lo jeneral en su cabecera se administra la justicia en primera instancia, y reside un ajente de la administracion jeneral, que lo es al mismo tiempo de la municipal. En la Nueva Granada es tambien el punto donde se reune la asamblea electoral, (a) que vota por los altos funcionarios públicos y por muchos de los municipales. Esta entidad política llamada canton 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 canton está, como debe estar, formado de parroquias que no se hallen muy distantes unas de otras, facilmente se concibe que los habitantes de él no estarán muy ajenos de los intereses que afectan á todas las parroquias; y pueden encontrarse ciudadanos hábiles para representarlos.

Creo por esta razon que la representación en las cámaras provinciales debe calcularse sobre la poblacion de los cantones, (b) y que de los diputados elejidos sobre esta base por las asambleas electorales deben componerse dichas cámaras.

3. Segundo. ORGANIZACION. Una cuestion importantisima ocurre desde luego al tocar este punto, y por la cual debo empezar mis observaciones. ¿Los diputados elejidos para componer las cámaras provinciales se reúnen en un solo cuerpo para ejercer sus funciones, ó á imitacion de la lejislatura nacional deben dividirse en dos corporaciones? Si en una asamblea municipal de un Estado central se ventilasen las mismas cuestiones que en el cuer-

(a) De las republicas hispano americanas la N. Granada puede disonjearse de tener un sistema electoral, que participando de muchas de las ventajas del directo no se halla espuesto á sus inconvenientes.

(b) Supongo que se tendrá presente lo que dije en el primer tomo respecto de las consideraciones que deben guiar al lejislador al hacer la division territorial. Mis principios van encaadenados, y establezco los unos supuesta la admision de los otros.

po legislativo nacional, y hubiese sobre ella las mismas influencias, yo me rendiría á las razones con que Franklin persuadió á sus compatriotas á que dividiesen en dos secciones la legislatura de su Estado. Pero una camara provincial no está espuesta á las influencias de una ambicion que procura medros á espensas del bien público; porque ni hace reformas en la organizacion política, ni da las leyes civiles y penales, ni está en aquel punto elevado de la sociedad al rededor 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 mui conocidos, y no dan lugar á exaltacion de los partidos, que no solo festina los negocios, sino que llega en ocasiones á producir catástrofes sangrientas, como las que ofrece la desastrosa historia de la revolucion francesa. Basta, pues, que la ley organica de la administracion pública establezca tramites de procedimiento que den garantías de que ha habido madurez en la deliberacion y acierto en la resolucion.

Después de la esperiencia de lo sucedido en la nacion francesa en los dos primeros años de la monarquia constitucional, y en los dos que siguieron á la degollacion del monarca, la division de las asambleas deliberantes ha venido á ser un dogma constitucional. Yo lo sigo como el creyente á la revelacion, y he conocido por la esperiencia que es una garantía de acierto y un medio de contener la exaltacion de los partidos, la ambicion de los aspirantes, y todas las pasiones malevolas que se desarrollan á veces en estos cuerpos que se ocupan de los grandes intereses políticos. Pero tambien creo con Necker, (a) que los exesos podrian en gran parte contenerse con los tramites de un procedimiento algo dilatado; pues allá en Francia las avenidas lejislativas que arrebataron por delante el orden, la paz y todos los bienes sociales nacieron de una fuente que hacia la erupcion del torrente en el momento mismo en que la tocaba la vara de los partidos.

No se matice á las corporaciones municipales de las animosidades eleccionarias, y sepárese de ellas toda funcion ajena de un cuerpo deliberante; y entonces no hai recelo de que las pretensiones encontradas hagan hervir el odio en su recinto y

(a) Necker, Du Pouvoir executif dans les grands Etats.

las precipiten á locuras y desatinos. La experiencia de ocho años en mi patria me ha ratificado en esta opinion; pues durante ellos he visto que no era porque los diputados provinciales estuviesen reunidos en un solo cuerpo que se pretendia tomar en la camara resoluciones aventuradas. Puedo decir de mi mismo, que al ocuparme de las elecciones que irracionalmente se han atribuido á las camaras de provincia, habia estado lleno de agitacion y poseido de pasiones fuertes, y apenas pasaba á la tarca pacifica de arbitrar recursos para las mejoras provinciales, me sentia con una calma impasible, 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 á someterse á tramites dilatados; es decir, á que discutan los decretos y ordenanzas provinciales (a) con los intermedios que se acostumbra con las leyes en el cuerpo legislativo.

La inviolabilidad de la corporacion 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 policia de la casa de su reunion, son cosas tan necesarias en las camaras provinciales como en el cuerpo legislativo. Sin ellas mal pudiera esperarse que procedieran con aquella independendia y libertad de que debe usar el que, viniendo á 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 mision.

4. Tercero. ATRIBUCIONES, Y NEGOCIOS SOBRE QUE LAS EJERCEN Una corporacion creada para ver por los intereses de la provincia, debe sin duda tener las facultades necesarias para consultarlos; porque de otra manera será una sombra de autoridad, que alucinará al pueblo con las apariencias por algun tiempo, pero que será vista despues con indiferencia porque no se recibe de ella ningún bien. Ni basta que estas facultades estén escritas en las leyes orgánicas, si no se asegura su libre

(a) De este nombre á lo que los ingleses y norte americanos llaman By Laws, que son los preceptos de sus autoridades municipales.

y positivo ejercicio á las corporaciones provinciales; pues si el encargado de la administracion 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 á impedir cuanto no procede del impulso que ella ha comunicado. Una camara provincial compuesta de diputados de todos los pueblos de la provincia, tiene por los negocios de esta seccion territorial tanto interes como puede el cuerpo legislativo nacional tenerlo por los de la nacion: y mas que ninguna otra autoridad tiene los conocimientos necesarios para proceder con acierto. Esta verdad demostrada tantas veces por otros escritores, y tambien en varias partes de esta obra, está hoy dia al alcance de todos; y por esto no es preciso desenvolverla con nuevas reflexiones. Veamos, pues, sobre que objetos se ejercen las facultades de las camaras provinciales, ademas de las que les son privativas para conservar su organizacion é integridad. Para ello haré una clasificacion de los principales negocios á que deben atender.

IMPUESTOS. Una autoridad sin recursos de que echar mano para que se lieven al cabo sus disposiciones, no puede ni debe existir, porque para nada es útil, en razon de que nada puede hacer; y sus preceptos quedarán escritos solamente para que los ciudadanos lamenten su impotencia. Es, pues, preciso que las camaras provinciales tengan facultades amplias para establecer las contribuciones necesarias para el servicio especial de la provincia, sin mas limitaciones que la prohibicion de que estas contribuciones recaigan sobre los objetos que esten gravados con una imposicion nacional, ó que se hayan reservado para una comunal. Asi es que debe tener facultad para gravar las propiedades de la provincia con imposiciones directas; para establecer peajes y pontasgos 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 ó profeciones, ó lo que se conoce con el nombre de derecho de patentes. En las provincias litorales y en las bañadas por rios navegables, el transito y capacidad de las embarcaciones pueden tambien ser objetos de imposicion.

¿I deberá esta facultad de establecer impuestos ser absoluta, ó será necesario que ella se encierre dentro de un *minimum* y

un maximum fijados por la lei? Esta es una cuestion, que solo parece dificil de resolverse en favor de las prerrogativas de la autoridad municipal, por haber estado en uso la práctica de hacer aquella fijacion. El legislador no puede hallarse mas al cabo de los inconvenientes ó ventajas de una contribucion provincial y de la cuota á que ella puede ascender, que lo que puede estarlo una corporacion compuesta de diputados de la misma provincia, y que han de sufrir los efectos de las disposiciones que dictaren. Siendo esto así ¿para que han de mezclarse las leyes en indicar lo que el interes mismo de los individuos de las camaras y sus conocimientos locales les indican bastante? Esta tutela en que se coloca á la autoridad provincial no puede producir sino males; porque no hai modo de ejercerla con ventajas, 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 que cantidad podran fijar como cuota de las contribuciones que impongan. Harán á veces ordenanzas gravosas; pero para eso habrá de establecerse que haya una renovacion frecuente de los individuos de las cámaras. Si en una sesion se hizo una mala ordenanza, en otra se reformará ó 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 consideracion, que pocas veces podrán ser fundados, sostenidos y vijilados por una localidad y sus autoridades. Ellos son de un interés comun para todos los habitantes de la provincia, y toca tambien á la autoridad comun su fundacion, organizacion y dotacion. El legislador debe solo mezclarse en dictar las reglas que hayan de observarse en los establecimientos nacionales de enseñanza, que son los de su inspeccion, y en fijar los requisitos que hayan de exigirse para obtener el titulo de profesor en aquellas ciencias cuyo conocimiento es necesario para poder ejercer algunas funciones públicas, como la jurisprudencia. Respecto de los demas ramos de enseñanza, las cámaras de provincia deben tener facultad amplia para establecer como ha de

proporcionarse, y que organizacion deben tener los colejos ó casas de educacion en que ella se facilite. (a)

Algunos asilos en que la caridad pública da acogida á los indijentes, aunque sean en muchas ocasiones un negocio de competencia comunal, pueden tambien serlo de la autoridad provincial. Sucederá esto cuando sean de una estension ó importancia que á todos puedan interesar. Una casa de refujio, en que se proporcione trabajo á los que no lo puedan obtener, ya por la abundancia de brazo ó porque la situacion del individuo no le permita prestar el suficiente para merecer una compensacion que le diese medios de subsistencia, deberá colocarse en una ciudad poblada é industriosa, en donde pueda haber consumo de los productos de la casa y maestros que puedan dirigir los trabajos. A esas ciudades ocurren tambien los indijentes y ociosos de los lugares menos poblados, porque allí tienen mayores probabilidades de hallar medios de subsistencia; de manera que puede decirse que las parroquias de una provincia tienen allí la representacion positiva de una necesidad á que es preciso atender, tanto para la mejora de las costumbres y evitar las molestias de los que viven de la caridad de los demas, como para sacar alguna utilidad de hombres que abandonados á sí mismo son una carga y una calamidad pública (b).

Aunque el código penal deberá sancionado por la legislatura nacional, á las cámaras provinciales deben quedarles algunas facultades para dar disposiciones penales en muchos casos; porque en vano se les acordaria la de hacer ordenanzas obliga-

(a) El Gobierno nacional dictará las reglas necesarias relativamente á la clase de enseñanza profesional que deba proporcionarse en los establecimientos de instruccion pública; pero no debe impedir que las autoridades municipales dicten las que crean convenientes sobre otras enseñanzas.

En cuanto á las arbitrios de que haya de echarse mano para fundar y sostener los establecimientos de instruccion secundaria, rentas con que se sostengan, manejo de ellas, nombramiento de superiores y preceptores y arreglos economicos internos; la autoridad municipal de la provincia puede tener una intervencion mas útil que la nacional. Aquella está mas inmediatamente interesada en esos negocios, y los manejará por lo mismo con mayor esmero y cuidado.

(b) El que las leyes hayan presentado á los hombres una base de esperanzas de obtener socorros cuando se hallen indijentes ha producido en la Gran Bretaña tan graves inconvenientes, que desconfío mucho de que sea útil la intervencion de la autoridad pública en este negocio. Es-

torias, sino se les concedia reforzarlas con una sancion que compeliere á su observancia. Ya veremos lo que les toca hacer respecto de la policia, y cuan necesario será el que se les permita adoptar los medios de hacer eficaces las ordenanzas que dicten relativas á este ramo. Ninguno será mas á propósito que un establecimiento de correccion, en que los vagos, los ébrios, los jugadores y todos aquellos que ejecutan acciones que encaminan al crimen, al mismo tiempo que se empleen en el trabajo, reciban una instruccion moral que les mejore. Tal establecimiento es de una importancia provincial, y toca á las cámaras arbitrar los medios de fundarlo y de organizarlo.

Para estos objetos, y muchos semejantes, que no enumero por no ser difuso, deben contribuir todas las parroquias de una provincia; y la cámara respectiva debe tener la facultad de poner á contribucion sus rentas hasta donde sea necesario y ellas lo permitan sin perjuicio de sus principales atenciones. Ningun temor debe haber de que las cámaras se excedan y graven demasiado las rentas comunales, porque ellas se componen de diputados que representan los intereses cantonales y que llevan á la corporacion provincial los afectos de localidad, que le advierten continuamente lo que puede cercenar de los recursos de la parroquia.

COMPAÑIAS INCORPORADAS. Los ingleses y norte-americanos conocen con el nombre de corporacion ó compañía incorporada

te es un punto cuestionable sobre que no cabe una decision jeneral; y por lo mismo las autoridades municipales deben prestar mucho las circunstancias en que se encuentren las localidades respectivas para tomar un partido. Mejor parece dar salida á los indijentes llevandolos á colonizar un pais despoblado, si no padecen enfermedades que los inhabiliten para ello, que ensarrarlos en esos establecimientos, en que rara vez se saca provecho de ellos; pues no puede obtenerse este de las ocupaciones forzadas á que se les consagre y para que tal vez no tienen disposiciones. En una colonia puede darse mas amplitud al sistema que se emplee para ocuparlos; y por consiguiente, teniendo la libertad mas ensanches, hay mas probabilidad de que sea productivo el trabajo.

Creo que es una verdad inconcusa que los auxilios seguros de la autoridad son un aliciente para la perezza, y que la caridad precaria pero discreta de los particulares, al mismo tiempo que no deja abandonado al que la merece, contiene al olgazan. Por consiguiente, muy raras veces será preciso hacer escepciones de esta regla jeneral.

aquella á quien la autoridad pública faculta para que pueda abrir suscripciones de fondos, adquirir y enajenar como tal compañía ó corporación, y ejecutar sus operaciones y negocios con una especie de carácter público. De esta clase son los bancos de jiro, depósito, descuento, que quieran establecerse con el carácter de provinciales; las compañías de beneficencia para el socorro de los indijentes, naufragos, espósitos y mujeres desgraciadas por sus debilidades; las sociedades de seguros que garantizan las propiedades marítimas ó terrestres, y que precaven las poblaciones de los incendios. Cuando estas compañías se establezcan con ratificaciones en varios puntos de la provincia, ó para tener negocios en toda ella ó una parte considerable, la cámara debe tener la facultad de concederles algunas esenciones y privilejios, y de dar las ordenanzas que contribuyan á asegurar el buen éxito de las operaciones; facultandolas para exigir en sus contratos y en todas las obligaciones que con ellas se contraigan aquellas condiciones, sin las cuales no tendria 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 á la prosperidad pública. El código civil no puede comprender todas las minuciosidades de los varios negocios que ocurren entre los hombres, y mucho mas cuando estos negocios se hallen relacionados con circunstancias que solo existen en algunas localidades, y únicamente son bien conocidas de la autoridad municipal respectiva. Asi es, que á pesar de las disposiciones jenerales del código civil, debe dejarse á la autoridad municipal la facultad de que dé algunas escepcionales para asegurar aquellos establecimientos, cuando con tal fin pudieran necesitarse.

No pretendo yo por esto que los bancos ó cualesquiera otros establecimientos hayan precisamente de presentarse con el carácter de corporaciones, y necesitar de la autorizacion de una cámara de provincia para emprender y continuar sus negocios (a). Los particulares deben tener libertad para proceder en es-

(a). Las compañías anonimas son las que necesitan de un acto público de incorporacion, por que no son conocidas por los nombres de las per

tó como mejor les acomode, ó sus intereses lo exijan. Pero si hubieren de relacionarse los establecimientos con los intereses públicos de la provincia, á la cámara respectiva le toca intervenir en ello para asegurar tales intereses.

En un banco, por ejemplo, puede la provincia tomar acciones (a), 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 corporacion pública, autorizada por los que representan á la provincia.

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 á la autoridad provincial los medios de facilitar el que todo esto se haga; y la concesion de privilegios, que proporcionen por algun tiempo indemnizaciones á los particulares que los obtengan, es el mas á proposito para conseguirlo. No debe tomarse un mal uso de esta facultad, ni sujetarla á condiciones que le hagan inutil, como en la Nueva Granada, en donde es necesaria la intervencion del congreso, siempre que los privilegiados hayan de cobrar algun derecho como indemnizacion. Nadie mejor que los encargados de la suerte de la provincia puede conocer si la concesion es perjudicial ó provechosa; y en vano entonces se exige esta tutela de parte de los que no se hallan en aptitud de ejercerla.

Si á las cámaras provinciales se les faculta para ocurrir al medio de los privilegios para lograr la ejecucion de algunas obras públicas, es preciso que sea con toda la amplitud posible para que no sea una atribucion negatoria sino una cosa real

sonas que tienen acciones en ellas, y es preciso que se conozca que reglas garantizan la observancia de sus comprometimientos. Cuando los individuos que forman una compañía cualquiera sueñan nominalmente en ellas, el crédito adherido á su nombre es el que responde, y no se necesita de mas.

(a) En algunos Estados de la Union americana, el Estado sale garante de los caudales que haya habido necesidad de tomar prestados para la fundacion de un banco, y tiene sobre él cierta inspeccion. Puede verse sobre esto á Chevalier, *Letres sur U Amerique du Nord*.

Por lo jeneral, cuando la autoridad pública toma parte en estas empresas, jamas se apropia el mayor número de acciones. Deja que las to-

y positiva. No deben tener mas límites que la prohibicion de disponer de las propiedades nacionales ó de invadir asuntos de la competencia de la administracion suprema; porque solo esto es necesario para impedir que haya males. Si se concede por ejemplo, un privilegio para abrir un canal ó un camino, la cámara podrá eximir de servicios provinciales á los que se emplean en estas obras útiles, y tambien podrá inhibirlos de pagar algunas contribuciones municipales; pero ni podrá declararlos esentos de la conscripcion ni del pago de los impuestos nacionales; asi como tampoco le será lícito regalar á los privilegiados las tierras ú otras propiedades que pertenezcan á la república.

La probabilidad de fomentar el estudio y las disquisiciones de la industria, que nace de la seguridad que el autor de algun 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 esclusiva del invento por cierto número de años. Aunque la autoridad lejislativa nacional debe tener facultades para dictar reglas para la concesion de estas patentes, tambien deben hacerlo las cámaras provinciales, siempre que consideren útil estimular ciertos inventos, porque no hai riesgo en ello y sí probabilidades de provechosos resultados. Este es de aquellos negocios de competencia mixta, en que la accion de las autoridades nacionales y municipales es igualmente útil.

POLICIA. El evitar los crímenes, la infeccion y el contagio de las enfermedades, y dar seguridad á las personas y propiedades, son los principales objetos de la policia; y ella es de la incumbencia de aquellas autoridades que puedan con mas acierto y mayor interes llenarlos. Serán de la competencia de la autoridad provincial aquellas disposiciones que tiendan á asegurar las vias de comunicacion precaviendo á los viajeros y traficantes de los ataques de los malvados: las precauciones que se tomen para ase-

men los particulares, para que así prevalezca en la direccion de los negocios el fino tacto y activa solícitud que siempre tiene el particular, sin que le falten á la autoridad los medios de inspeccion, que son los que necesita. Así se aprovecha el esmero del interes individual, y se obtiene la garantia de la autoridad pública; combinandose admirablemente la accion de los dos resortes que pueden poner en movimiento los jermenes de la prosperidad nacional.

gurar las propiedades rurales, como los ganados de toda especie y los frutos cereales: la desecacion de las marismas ó terrenos pantanosos de grande estension, que exhalen miasmas pestilentes, cuya accion deleterea pueda estenderse á muchas parroquias de la provincia: los arbitrios y medios para aprender á los delinquentes 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 relacion pertenece absolutamente á la autoridad comunal.

Como la mejor medida de policia es hacer conocer á los hombres sus deberes y la importancia de cumplirlos, y esto no puede conseguirse sino facilitando los medios de instruccion, el cuidado mayor de las cámaras provinciales debe ser el de la difusion de los conocimientos. Justo es que tengan para desempeñarlo las facultades bastantes, que pueden reducirse á la autorizacion para disponer de sus rentas para fundar establecimientos de enseñanza y facilitar libros, y á la de apremiar por medio de multas á las parroquias para que mantengan escuelas primarias suficientes para la enseñanza de los niños de ambos sexos que haya en ellas.

Í tambien deben las cámaras crear resguardos de celadores que recorriendo los caminos y los campos, informen sobre las reparaciones que sean necesarias en los caminos y auxilien á los habitantes de los establecimientos agricolas, en caso que lo necesiten, para aprender á los que ataquen ó pretendan atacar sus propiedades ó personas. Da esto seguridad y confianza á los habitantes: por que saben que no se hallan abandonados al furor de los forajidos que adoptan la profesion de vivir á espensas de la industria de los buenos ciudadanos.

Pero debe guardarse mucho el legislador de conceder á ninguna autoridad facultades para crear una tropa de esbirros, que espionando los actos mas inocentes de la vida, y atormentando al ciudadano con una vijilancia innecesaria, no le dejen quietud y libertad aun dentro de las paredes domesticas, en medio de su esposa y de sus hijos. Tan mala es esta policia, llevada á su último extremo por el celebre duque de Otranto, como pudiera serlo el desamparo en que la autoridad deja á los viajeros y traficantes en algunas naciones del oriente: y aun prefiere muchas veces el hombre luchar con sus esfuerzos aislados contra los ataques de sus semejantes estraviados á gozar de una proteccion

que se le vende á espensas de los gozes queridos de que le priva el espionaje. Haya resguardos de policia y organicenlos las cámaras de provincia de la manera que crean que pueden llenar mejor el objeto de su institucion; pero no sean ellos cuadrillas de delatores secretos y cubiertos con un disfraz que, presentandolos como amigos, autoriza la perfidia y la traicion de parte de unos hombres que convierten en mérito el que haya crímenes que delatar, y que pueden por lo mismo ser tentados á fomentarlos.

No solo contribuyen á la seguridad de las propiedades rurales estos resguardos ambulantes, que al mismo tiempo pueden emplearse utilmente, para evitar el contrabando, por los empleados en las rentas nacionales. Sabido es que cuanto contribuye á facilitar la averiguacion de un delito coopera á disminuir la tentacion de cometerlo. Las marcas con que se distinguen los ganados son medios que pueden emplearse con aquel objeto, y que se adoptan jeneralmente, aun en los pueblos en que la civilizacion no está mui adelantada. Pero es preciso que este recurso sea cierto y esté garantido para que produzca su efecto. Será una buena medida de policia 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 comparacion el día que hubiera de hacerse una averiguacion judicial.

GUARDIA NACIONAL. Los resguardos de policia pueden ser la fuerza permanente de las provincias, y en los casos ordinarios bastan para mantener el orden, evitando los delitos, ó aprendiendo á los que ya los hayan cometido. Pero es preciso que en las ocasiones de peligro, bien venga este de la agresion de un enemigo esterno, bien provenga de tentativas criminales de algun ambicioso del interior, se encuentre la provincia en el caso de hacer frente á las fuerzas que pretendan someterla. Sirve para este objeto la guardia nacional.

Las falanjes verdaderamente republicanas que ella contraponen, á los enemigos de la nacion deben organizarse por una lei jeneral, 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 comun de los habitantes, preciso es que la corporacion de la provincia que los representa intervinga en darle aquel carácter. La lei dirá como ha-

brán 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, como debe proporcionarse el armamento, municiones y demas que se necesita para poner la fuerza en aptitud de obrar el dia que lo exijan las circunstancias.

De esta manera, cada una de las secciones territoriales se presenta con poder y fuerza para existir por si; y ni el enemigo esterno funda esperanzas en la confianza necia en que puedan sumirse algunos gobernantes, ni el ambicioso del interior se lisonjea de someter á sus compatriotas á un yugo ignominioso el dia que logra dominar la capital del Estado; porque saben todos que las secciones que obran unidas, cuando quiere ó necesita conducir las el gobierno nacional, tambien obran solas cuando las abandona éste gobierno ó no pueden escuchar su voz. Asi es poderosa la nacion, porque lo son sus miembros; y estos son fuertes porque tienen en si mismos recursos para defenderse.

La administracion comunal, como diremos despues, 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, afin de que por miedo de ellas obliguen á las parroquias á que mantengan en huen estado la parte de la guardia nacional que les corresponda, y á que provean á su disciplina y alojamiento cuando haya de ponerse sobre las armas, bien para recibir la instruccion militar, bien para ejecutar algun servicio.

En los casos de servicio en la provincia para prestar auxilio á la policia, la cámara provincial debe tener la facultad de dictar las disposiciones convenientes para hacer que haya cierta turnabilidad en tal servicio, á fin de que no sean molestados con él unos ciudadanos mas que otros. En los casos de servicio para una guerra con el extranjero, ó contra perturbadores del interior, la lei 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 intervencion la administracion nacional, la provincial y la comunal. La primera se mezcla en su organizacion y en el manejo en grande del cuerpo de fuerza que presenta; la segunda provee el personal jerarquico que entra en esta organizacion, y dispone su servi-

cio en muchas ocasiones; la tercera provee á la conservacion de los cuerpos, y á 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 á disposicion de la libertad; porque sale de la masa del pueblo que se ejercita en la práctica de sus derechos y conoce su precio; y jamas puede ser el apoyo de la tirania, porque no encuentra en sus filas hombres acostumbrados á formar en la sociedad una clase privilegiada, sino ciudadanos para quienes la ocupacion de las armas solo es una necesidad para asegurar el bienestar ulterior.

Cuando una nacion haya organizado bien su guardia nacional, y que las autoridades municipales ejersan con interes y celo la participacion que en este negociado se les conceda, puede reducir al minimun posible el ejército permanente, y conservar solo las grandes bases para hacerlo existir de repente con esta milicia de ciudadanos.

CONSCRICION. Ya indiqué en otra parte la conveniencia de adoptar el medio de la conscricion 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 conscritos con que deban contribuir y la clase á que han de pertenecer. I ya que hablo de clase, preciso es que diga, que entiendo por ella la seccion de los individuos hábiles para tomar las armas, de entre quienes se sacan á la suerte, ó por la numeracion que les haya tocado en los empadronamientos que se hagan de las diferentes clases, dentro de un maximun y un minimun de edad. La nacion pide, por medio del gobierno jeneral; 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 intervencion en la conscricion sea provechosa, es preciso que la cámara provincial tenga facultad amplia para asignar los conscritos á los cantones segun crea mas conveniente, sin ligarse en todos los casos á la base de poblacion; pues no solo esto debe tenerse en cuenta para proporcionar el personal del ejército. La especie de vida particular y de profesion privada que adopta el hombre, le hace mas

ó menos á 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 á la cría de ganados. La cámara dispondrá que la conscripción se haga según el destino que haya de darse á los conscritos, lo cual cuidará de indicar el secretario de la 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 á la cámara de provincia disponer lo conveniente para que se nombren los *asentistas* (a) que designen á los contribuyentes las cuotas que deben erogar, valiéndose para ello de las autoridades locales. En cuanto á 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 tenga facultad de comisionar á 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 más interesado en que haya pureza en el manejo de las rentas que los que representan á 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 á formar una clase privilegiada que solo depende de un gobernante que está lejos y es incapaz de ejercer toda la vigilancia que se requiere.

INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN VARIOS NEGOCIOS. No basta

(a) No conosco en español una palabra de que pudiera servirme para indicar el oficio de designar á 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, porque no encuentro otra.

que una cámara de provincia dé disposiciones sobre los objetos de su incumbencia; es preciso que se dejen á su arbitrio todos los medios de hacerse de que se llevan á 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 solo 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 porque 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 tambien la cámara hacer visitas por sus miembros á las universidades, colejos y casas de educacion, para imponerse del estado de la enseñanza y de la moral de los alumnos; previniendo que en todo esto se haga una escrupulosa indagacion: pues aunque el gobernador en su doble carácter de agente ejecutivo y magistrado municipal debe cumplir este deber, se asegura mas el buen éxito aumentando el número de los inspectores y celadores. I tambien se aviva el interés de estos, por aquel deseo natural que todos tenemos de hacer un trabajo de una manera mejor que lo haria otra persona á quien se encomendase el mismo. Esta es tambien una de las ventajas que se logran de que las oficinas de rentas sean visitadas por comisionados de la cámara, aunque tambien 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 á la influencia de la suprema administracion nacional; la cámara de provincia debe tener facultad para crear empleados especiales para la ejecucion de algunas disposiciones suyas, y nombrarlos ella misma, aunque haya de dejarse al gobernador aquella inspeccion que exige su supremacia en los negocios municipales de la provincia. De esta manera los intereses provinciales pueden ser mejor atendidos, porque vé por ellos la autoridad mas 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 despues á ejercer las funciones administrativas, ejecutando aquellas disposiciones en cuya confeccion tuvieron parte; y de ello han resultado beneficios; porque no hai respecto de los funcionarios inferiores, sujetos á una autoridad que puede contenerlos haciendolos responsables, el mismo riesgo en que ejerzan atribuciones de distintos ramos del poder que lo hai respecto de los empleados supremos.

5. cuarto. RELACIONES CON EL GOBERNADOR. El gobernador debe tener una intervencion en el gobierno municipal de la provincia en union con la cámara de la misma. Para que ella sea útil, la cámara debe oír sus informes sobre el estado de todos los negocios é intereses provinciales y las objeciones que haga á sus proyectos de ordenanzas y reglamentos; pues el que ejerce una accion constante y permanente sobre cuanto existe en la provincia conoce mejor que ningun otro sus exigencias. Asi 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 á proceder con acierto. I puede igualmente prescribirle que solicite estos datos si no existen en su oficina, y que haga asistir á las sesiones á su secretario, cuando ella lo crea conveniente para ilustrar alguna cuestion; ó combinar alguna medida.

Muchas son las ventajas que las cámaras pueden sacar, para beneficiar la provincia, de estas relaciones con el gobernador; por que ellas son las que proporcionan que los intereses y opiniones que en aquella corporacion 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 hai que hermanar entre las diferentes localidades al dar una disposicion que comprenda á 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 desee 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 cáy

para del jiro administrativo que siguen las localidades, puede encontrar medidas que sean aplicables á toda la provincia en muchas ocasiones; pero siempre hallará un guia seguro en sus combinaciones.

Hemos de tener presente que la descentralizacion administrativa deja á los funcionarios locales la libertad de encaminarse por donde crean que pueden marchar mejor al fin que se proponen. I ya se conoce que habiendo esta libertad, no en todos los lugares se seguirá un sistema uniforme, sino que los concejales ó empleados municipales usarán de sus facultades segun las circunstancias se lo indiquen, y lo exijan los intereses heterojencos que por necesidad habrán de existir. Mas siempre es verdad que, ya por un rumbo, ya por otro el interes propio, que es el que en este sistema dirige las operaciones del funcionario, se encaminará á un mismo resultado, que es la felicidad de la porcion de habitantes sobre cuyos intereses ejerce su accion la autoridad. La cámara medita en este resultado y en los medios que se adoptaren para producirlo, y puede asi calcular de que manera podrá usar con mas utilidad de sus facultades.

Es verdad que esto tiende á establecer una especie de centralizacion; pero no de aquella que propende á encadenar la accion de las autoridades locales, sino de la que se dirige á ilustrar á las autoridades provinciales. La centralizacion es mala cuando tiende á hacer esperar á 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 utilisima cuando solo se dirige á dar conocimientos á esa autoridad para que proceda con mas acierto en lo que pueda de jarse á su cuidado, ó á auxiliarla en su manejo. El mismo Tocqueville, (a) que tanto admira la democratica y descentralizada administracion de los Estados Unidos, cree que ella produce inconvenientes; por que á fuerza de hacer independientes á las localidades, se quitan los recursos á la autoridad que ejerce funciones en mayor estencion de territorio para ejecutar algunas operaciones muy importantes, en razon de que no puede contar con sus esfuerzos aunados para cooperar á un fin. Yo

(a). De la Democracia en América cap. V. tom. I.

creo por tanto que á las cámaras provinciales debe dejarseles la facultad de valerse de las autoridades locales, para llevar a efecto cualquier empresa en que se necesiten los esfuerzos reunidos de las localidades para llevarla al cabo, y hacerles que presten para ello los recursos necesarios, sin mezclarse en los medios de que se valgan, ni legislar en lo que es privativo de cada poblacion, ó 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. Facilmente puede comprenderse cuales otros deben dejarse á su cuidado; porque hai para ello una regla segura, que no fallara sino en muy pocas ocasiones. Esta regla es la siguiente: todo lo que se refiera á la provincia, sin tocar con el interior de las localidades, ni ser comun con las otras provincias del Estado, de manera que pudiese ser atendido por la autoridad nacional, es de la competencia de la cámara provincial; (a) é igualmente todo aquello que en la provincia tienda á favorecer la accion de la autoridad nacional, ó á dejar espedita la de la autoridad local dentro del círculo á que debe concretarse. La primera parte de esta regla nos sirve para saber en que negocios ordena y dispone directamente como propios la cámara provincial: la segunda se refiere á los actos que ella debe expedir para favorecer las providencias de la autoridad nacional.

La educacion é instruccion 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 fundacion y arreglarlo de la manera que mejor y mas conveniente lo crea; pero si el establecimiento es costeado por la nacion y reglamentado por su gobierno, le toca prestar el auxilio que se le exija, para conservarlo y hacerlo progresar, ya haciendo que se inepeccione de tiempo en tiempo, y dando aviso al gobierno de los defectos ó abusos que note, ya indicandole las mejoras que pudieran introducirse.

Frecuentemente las leyes organicas de la administracion pública en diferentes Estados confieren á las cámaras ó concejos

(a) Esta regla no se refiere á los negocios de competencia mixta.

provinciales, ó 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 á las cámaras de provincia en reglamentar estas diferentes ocupaciones del hombre, principalmente cuando no están tan difundidas las nociones de principios económicos, y se cree por muchos que la autoridad pública debe mezclarse en estos negocios. El hombre mas prominente de la América española, y las personas que empleó en su administracion dictatorial, incurrieron en este error pernicioso, como lo prueban tantos absurdos decretos que se encuentran en el registro oficial colombiano; ¿que no deberá temerse de una gran porcion de individuos creados bajo el sistema gremial de la monarquia española, en que todo era rejentado por la autoridad; porque se creia que solo el gobierno sabia como se hacian todas las cosas? El unico fomento que pueden recibir de la autoridad la agricultura, el comercio y la industria consiste en poner espeditas las vias de comunicacion, dejar un libre mercado á todas las producciones, y en todas aquellas providencias que contribuyen á dar seguridad y confianza. No necesita el individuo de mas fomento, ni de otra proteccion; que su interes 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 que negocios, por su relacion 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 manjaria la administracion los intereses y negocios sociales, sino los que tocan al hombre en su carácter privado; y enervando asi el espíritu de empresa por los entorpecimientos con que habia de tropezar, acabaria con todo lo que puede contribuir á la riqueza y prosperidad públicas.

CAPITULO IV.

DE LAS ASAMBLEAS Ó CONSEJOS DE CANTON.

1. *Reflexiones sobre la necesidad de la entidad cantonal.* 2. *Formación de la asamblea municipal del canton.* 3. *Atribuciones.* 4. *Relaciones con el merino ó Jefe de canton.* 5. *Relaciones con los administradores comunales.*

1. En los ultimos tiempos ha estado muy en voga la opinion que elimina del sistema administrativo municipal los consejos de canton, que en la Nueva Granada son conocidos con el nombre de consejos municipales. Quisieran muchos que no existiese esta entidad intermedia entre la provincia y la parroquia; y si ello fuera en todas partes practicable asi convendria que sucediese. En los Estados Unidos no hai entre el Estado y la parroquia mas que el condado; pero debe considerarse que aquellas repúblicas pequeñas, que tienen un gobierno federal, no pueden ser exactamente en todas ocasiones el tipo de comparacion para dar las disposiciones administrativas adaptables á un grande Estado central. I si la comparacion quisiera hacerse, no debería ser precisamente con uno de los miembros de la asociacion federativa, sino con la Union en su conjunto; y entonces hallamos que tambien se encuentra allí esta escala cantonal, porque el condado no puede considerarse respecto de la Union Americana, sino como el canton respecto de la Nacion Granáдина.

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 ejercerian una accion facil, pronta y eficaz, sin un auxiliar intermedio, para llevar al cabo sus providencias, ya porque habria que multiplicar extremamente las órdenes, ya por la dificultad de combinar tantos por menores en un solo centro. La distancia de los extremos del radio impediria en la accion que ella llegase allá como habia partido del punto central, porque no habia quien la auxiliase en medio del camino; y en la reaccion sucederia otro tanto, por la razon misma. Existiendo el canton, ya se promedia el tra-

bajo; 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 periodos examinase los actos comunales, anulase aquellos que fuesen perjudiciales, exijiese la responsabilidad á los administradores parroquiales que hubiesen descuidado el cumplimiento de sus deberes, é interviniese en auxiliar algunos actos de la administración nacional, como los que se refieran á la conscripción y al reparto de las contribuciones. Para todo esto creo utilísima una asamblea ó consejo cantonal; y no comprendo como pudiera suplirse su falta; pues la cámara provincial con dificultad podría llenar aquellas atribuciones siendo las provincias escasas 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: 1.º como se forma esta asamblea ó consejo: 2.º que atribuciones ejerce: 3.º sus relaciones con el jefe cantonal, ó merino: 4.º sus relaciones con los administradores comunales.

2. Primero. FORMACION. Si lo que puede apetecerse es que en el consejo cantonal se reúnan 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 consejo comunal, que no sea de aquellos á quienes esta asamblea encargue la administración especial de algún ramo, para lo cual podrá hacerse en ella la designación por la suerte ó por escrutinio.

Yo creo que el consejo cantonal así compuesto, reune cuanto es de apetecerse para ejercer en provecho público sus funciones; porque vienen á él miembros instruidos de los negocios de cada parroquia, dignos de la confianza del pueblo, pues que los han elejido, é interesados en que su parroquia no sea perjudicada por los actos de la asamblea cantonal. Hai 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 consejos comunales. Interviene la asamblea cantonal directamente en aquellas cosas que pueden tener el carácter de comunes para todas las parroquias del canton. Entre estas solo estan comprendidas las cárceles y establecimientos de castigo que deba haber en el distrito judicial de primera instancia, que comprenderá todo el canton; los establecimientos de educacion que costeen dos ó mas parroquias de un canton, los de caridad y beneficencia, y cualesquiera otros respecto de los cuales concurre esta misma circunstancia.

No puede organizarse una administracion de justicia completa en cada localidad; porque las exigencias de este ramo del servicio público en los asuntos de grande interes, como los pleitos cuantiosos, y el juzgamiento de los delitos graves, pueden consultarse con una autoridad que estienda su jurisdiccion á muchas parroquias. No hai, pues, necesidad de aumentar tanto el tren de empleados de esta clase; y en la capital del canton puede concentrarse la accion de la autoridad judicial. El canton debe asegurar esta accion, prestando los medios que á ello puedan contribuir, como son el local correspondiente para el despacho, las prisiones en que se asegure á los criminales, y agentes que cooperen con los jueces á la aprension de los indicados de delitos y á su custodia. Si la administracion de la justicia no es una funcion municipal, sí lo es la de asegurar la accion judicial; porque lo que á esto contribuye tiene una relacion inmediata con el canton; 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 mas comprometida se hallaria la seguridad individual si los hombres á quienes la perversion de sus costumbres conduce al crimen pudiesen evadirse de las prisiones en que se les custodia. Si á todo esto se agrega las mayores facilidades que la autoridad municipal del canton tiene para arreglar, cuidar y vijilar estos establecimientos de seguridad, no queda duda ninguna de que estas operaciones deben encargarsele.

Entre los establecimientos mas importantes que pueden contribuir á la seguridad de las propiedades se encuentran las oficinas de registro y anotacion 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 de canton: y entonces toca á su autoridad municipal asegurar su existencia, disponer como han de nombrarse sus empleados, é 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 mas las transacciones civiles sobre las propiedades. De manera que siempre que las necesidades de una localidad lo exijan, ya este negocio pasará á ser de la competencia de la autoridad comunal, en los lugares en donde se crie el establecimiento.

Ya indiqué que la asamblea cantonal debe auxiliar la accion de la administracion nacional en las operaciones de la conscripcion y del reparto de las contribuciones. La cámara provincial habrá desempeñado su oficio respecto de los cantones, y el consejo cantonal procede en iguales términos respecto de las parroquias.

Una de las funciones mas importantes que deben atribuirse á los concejos cantonales, es la de ejercer un arbitramiento cuando la accion 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 ó se anula; porque no hay autoridad ninguna que en tal caso pueda conocer y conciliar mejor los intereses opuestos de las localidades. Asi en los Estados de Nueva York, Ohio y Pensilvania la asamblea del condado restringe los poderes de la administracion comunal á los limites en que deben enserrarse; y este asomo de jerarquia administrativa, que se nota en aquellos miembros de la federacion 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 intervencion en repartir la contribucion que debe exigirse á las parroquias ó 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 é intereses que aquellos á quienes mas inmediatamente tocan y pertenecen.

En aquellos países en que la facultad electoral se viene á ejercer definitivamente en la cabecera del canton, el concejo cantonal es el que debe tener intervencion en asegurar la reunion de los electores, el ejercicio libre de sus funciones, la autenticidad de sus registros de votaciones, y su direccion al lugar en donde debe hacerse constar la eleccion. La lei debe dejar, pues, á estas asambleas las facultades bastantes para todo esto: y tambien son ellas las que pueden ejercer con mas imparcialidad la atribucion de examinar los registros de las votaciones primarias, para averiguar en quienes ha recaido el nombramiento de electores, y para avisarlo á los que lo hayan obtenido. Esta es una de las funciones mas importantes que la asamblea cantonal puede ejercer, porque ella tiende á asegurar á la nacion de que el poder público va á ser ejercido por ciudadanos elejidos á la sombra de todas las garantias protectoras de la libertad. Tambien 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 á los miembros componentes de la gran sociedad, los que llevan la imajen de la soberania local al centro cantonal, sean los que intervienen en vijilar que el poder se confiera bien y legalmente por el pueblo, no por autoridades dependientes de algun ambicioso que quiera anular la nacion. Tambien asi la autoridad municipal se presenta al pueblo como mas importante, y de aqui se deduce que se tome mas empeño en confiarla á los que mejor puedan consultar los intereses sociales.

Sin recursos pecuniarios no puede haber accion 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 conservacion de las prisiones y subsistencia de los detenidos en ellas, y para cualesquiera otros que hayan de hacerse, á fin de llevar á efecto sus providencias. No hai necesidad de indicar hasta donde pudiera estenderse esta facultad de tazar á 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 comun de las parroquias.

Sucedará á 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 tambien al concejo cantonal intervenir en asegurarle alojamiento en los casos de asamblea, y en velar que su plana mayor se conserve en aptitud de servir de punto de reunion, y de dar la instruccion necesaria en los ejercicios que la lei haya determinado. Provee igualmente á que las armas y municiones, que bien el Estado, bien las localidades hayan suministrado á la guardia nacional se mantengan en buen estado y seguras, para que en todo tiempo la fuerza pública se halle dispuesta á llenar su objeto, ya sea empleada para repeler á los enemigos externos, ya se destine á 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 á sus providencias; el concejo cantonal debe arreglar el turno del servicio de la que pertenece á las diferentes parroquias, para que no recaiga sobre una sola la carga que todos deben llevar.

4. Tercero. RELACIONES CON EL MERINO Ó JEFE DE CANTON. La asamblea representativa del canton da al merino aquella intervencion en sus actos que es necesaria para combinar la bondad de las disposiciones con las dificultades de los pormenores de la ejecucion. Quiero decir con esto, que oye las observaciones que el merino ó jefe de canton hace á las proyectadas ordenanzas, y recibe cuantos informes quiera darle para proceder con mas acierto en sus deliberaciones.

Mas no solamente debe recibir estos informes, si no que puede exigir cuantos sean conducentes á ilustrarla; porque ningun cuerpo deliberante y de funciones transitorias puede estar al cabo del estado de los asuntos públicos como las autoridades que ejerciendo una accion permanente sobre la sociedad se hallan todos los dias en contacto con ellos. Jeneralmente entre nosotros se observa que los concejos municipales de canton reciben y exigen informes del jefe municipal por escrito. Creo que seria tambien utilisimo el que los oyeran verbalmente en muchas ocasiones de aquel funcionario, y

que le permitiesen tomar parte en sus discusiones. No hai en esto peligro alguno, pues no existe ni aun con la asistencia que se permite á los secretarios de estado á las cámaras legislativas; y sí hai ventajas, porque 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 jerarquia administrativa desarmonizan con lo existente en la nacion modelo de la buena administracion pública, los Estados Unidos; yo creo sin embargo que es necesaria aquella jerarquia, que dando cierto grado de centralizacion á las operaciones de las diferentes autoridades, tiende á enlazar su accion y evitar de esta manera una colision perjudicial. I habiendo demostrado ya la conveniencia de que á los concejos de canton se les conceda una especie de arbitramento para evitar que las providencias comunales choquen entre sí, necesario sera tambien que el árbitro se ponga en aptitud de poder ejercer su oficio. De aqui la conveniencia de que las leyes organicas de la administracion pública faculten á los concejos de canton para exigir de los comunales una noticia periódica de todos sus actos.

Sirve esto, no solamente para ejercer la útil funcion del arbitramento, sino para que se conozca mas plenamente por todos el estado del canton, y tambien para hacer mas cauta en sus procedimientos á la autoridad comunal; porque tienen ellos entonses un carácter de mayor publicidad y se facilita el que haya una mayor responsabilidad moral. No perjudica entonces, antes bien aprovecha, esta jerarquia; porque no tiene por objeto anular arbitrariamente, sino contener con la opinion.

He aqui 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 pais, en que, como la Nueva Granada, hai tantas operaciones públicas de carácter cantonal, en que es preciso, ó que intervenga la autoridad municipal propiamente dicha, ó que se dejen al procedimiento arbitrario de los agentes jenerales del Ejecutivo. No habria otro arbitrio para quitar esta rueda administrativa que reducir las provincias á la estension de un pequeño condado de los Estados Unidos; y

entonces complicariamos y entorpeceríamos las operaciones de la suprema administración jeneral, que difícilmente podría entenderse directamente con tantos agentes de inmediata dependencia suya.

En la Nueva Granada hai alguna prevención contra los concejos municipales muy mal fundada; porque se han atribuido el carácter propio de estas corporaciones defectos que no le son anexos y provienen de otra fuente. Es imperfecta la formación de estos cuerpos; porque 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 á falta de concejos de parroquia. Sucede con esto, que no hai conocimientos, porque no hai un representante de cada parroquia; que como la asamblea electoral elige, nombra jeneralmente vecinos de la cabecera del cantón, que solo atienden á los asuntos locales de ella, y dejan á las demas poblaciones en desamparada horfandad. Notando estos defectos, se ha clamado irracionalmente contra la institucion, como sucede jeneralmente con todo aquello en que se advierten tales defectos, aunque no sean inherentes á ello.

Pero en los concejos cantonales que yo he descrito no se advierte nada de esto. Ellos se forman de los mismos concejales del comun ó parroquia, llevando así al centro cantonal los conocimientos locales, y no se mezclan en los negocios comunales para dirigir, sino unicamente para impedir mutuos perjuicios entre las parroquias. Promueven y ausilian la marcha de los establecimientos cantonales; pero dejan espeditas á las parroquias para que se ocupen de sus peculiares intereses.

No sé si me equivoco; pero yo encuentro todas las probabilidades en favor de esta institucion, y veo que ella enlaza los intereses aislados de las localidades y es un vinculo de union que contribuye á hacer estrecha y compacta la masa social. Con esta rueda administrativa encuentro enlazadas la provincia y la parroquia; sin ella las veo aisladas y á 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 á 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 convecinos, 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, aun cuando perezca el patriotismo nacional y se vea con indiferencia pasar el Estado de manos de unos á otros dominadores, el patriotismo local sobrevive y se conserva por mucho más tiempo; porque con dificultad prescinde el hombre de interesarse por aquel recinto en que tal vez vio la luz, ó 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 apropiado que el de dejar al individuo disponer de lo que él conoce mejor que nadie, y á las porciones de la sociedad lo que ellas se hallan en estado de consultar tan bien 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

estension respecto de los asuntos que se refieren á la comunidad parroquial.

¿Que sistema deberemos adoptar para que se ejerza esta soberania local y consulte los intereses comunales? En algunos Estados de la Union 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 escojidos (SELECT-MEN) se reunen y deliberan sobre cualquier negocio parroquial, y los escojidos (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 á él se van todas adhiriendo, por que no es fácil soportar la democracia en toda su estension. Al fin la necesidad de atender á las ocupaciones iudividuales prevalece sobre el deseo de manejar inmediatamente por sí los negocios públicos, y se conoce entonces la ventaja de echar mano de la representacion, que facilita un ejercicio mas espedito del poder, mas detenida meditacion de los negocios, al mismo tiempo que se logra combinar la accion de la autoridad con el progreso de los intereses que se le encomiendan.

Yo no adopto, pues, esa organizacion enteramente democrática, y me arrimo al sistema representativo, que lleva al mando los intereses y opiniones del pueblo sin matizarlo de los estravios de sus pasiones. Sobre esta base levantaré la organizacion municipal del comun ó parroquia, y para proceder metodicamente contraeré mis reflexiones respecto de los concejos comunales á los puntos siguientes: 1.º Formacion: 2.º Atribuciones: 3.º Accion puramente administrativa: 4.º Relaciones con el alcalde y ausilios que presta á la administracion jeneral.

3. PRIMERO. FORMACION. El cuerpo de concejales, que ha de meditar las disposiciones conforme á las cuales deben arreglarze y manejarse los negocios peculiares de la parroquia, debe ser elejido directamente por los sufragantes de la misma parroquia, en las épocas en que se hagan las elecciones nacionales. Asi representará él propiamente los intereses y opiniones de los habitantes de la parroquia, y se logrará el que ellos obtengan funcionarios de su confianza.

No veo espuesto este método á inconvenientes ningunos, ni encuentro que pudiera sustituirsele otro con ventaja. Si él no se adoptase, ó habria que encomendar la eleccion á una asamblea electoral secundaria, ó seria preciso encargar el nombramiento á 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 guiarian por los informes de aquel para cuya parroquia iba á hacerse la eleccion, y era él entonces quien la hacia. En el segundo, quedarian anuladas las ventajas de la administracion municipal, porque la jeneral la subordinaria á las miras é intereses del que la presidiera, supuesto que tan facil le era hacerlo pudiendo escoger las personas que á ello se prestasen.

Pero hai en mi propuesto sistema de formacion de los concejos comunales una ventaja, que es de mucha consideracion en los paises que tienen instituciones democraticas. El ejercicio de la pequeña soberania de las localidades adiestra al pueblo en la práctica del gobierno republicano; y haciéndole ver la utilidad del interes que tome por la eleccion de sus empleados parroquiales, lo conduce tambien á interesarse por lo que le es mas dificil comprender, por la nacion 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 á probar su uso apacible y le habitúan á servirse de ella. Sin instituciones concejiles puede apropiarse una nacion un gobierno libre, pero no el espiritu de libertad. Pasiones pasajeras, intereses momentaneos, circunstancias casuales pueden darle las formas exteriores de independencia; mas el despotismo sumerjido en lo interior del cuerpo social vuelve á aparecer tarde ó temprano en la superficie." Pero ¿como llegarian á ser las instituciones concejiles la escuela de la libertad sin la participacion de los interesados en ellas en la eleccion de sus mandatarios? Yo no lo concibo, ni por mas que he meditado encuentro medio de conseguir resultado semejante.

4. Segundo. ATRIBUCIONES. Conociendo los negocios que son de competencia comunal podemos comprender facilmente cua-

los serán las atribuciones ó 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 á estas y á las de los particulares, son en cuanto á lo material de la población de los objetos mas importantes de que debe ocuparse el concejo comunal. Son negocios sociales de carácter público; porque interesan á todos los habitantes de un lugar, y no podrian ser bien arreglados sino por quien reuniese las pretenciones contrapuestas de aquellos y las combinase de la manera que se ofendiesen menos, ó que marchasen acordes á la consecucion de un fin. El concejo comunal dispone lo mas conveniente para la orden en que puede edificarse en la población en que ejerce su autoridad la anchura y division de las calles, la estension de las plazas, las comodidades de los mercados y la abundante provision de aguas para todos los habitantes.

No son estos arreglos inútiles: la existencia social es mas 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 á primera vista que la anchura de las calles, por ejemplo es una cosa de mero lujo pero si se considera que asi prestan mas cómodo tránsito á los que hagan uso de ellas, que contribuyen á la salubridad por la fácil circulacion del aire y descomposicion de los gases deletéreos que puedan despedir las habitaciones, y que es mas 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 interes y esmero y dar sobre ellos las mejores disposiciones. En efecto; como evitar el contagio de la peste ó los terribles estragos de un incendio, en una población en que las casas de los habitantes estan apiñadas sin ningunos intervalos que las separen? En semejantes poblaciones, ni aun es posible gozar de la libertad doméstica, tan apetecible y necesaria para la felicidad individual porque necesariamente vive el hombre espionado frecuentemente y turbado en sus ocupaciones por sus convesinos, ó por los que circulan por los pasajes estrechos que cortan el lugar en diferentes sentidos.

La buena disposicion interna de los lugares es la base de to-

das las operaciones de la policia comunal. La vijilancia 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 mas dificil proporcionar el alumbrado y clamar por el auxilio de los ajentes de policia, que tan espeditamente puede obtenerse en esta. I si fijamos la atencion en las operaciones comerciales de acarreto interior ¿podrán ellas ejecutarse tan fácil, útil y espeditamente en las sinuocidades estrechas de una ciudad española, como en las rectas, estensas y niveladas carreteras que cruzan las Nortamericanas?

Todas las poblaciones de los Estados hispano-americanos, con mui pocas escepciones, necesitan mejoras bajo este aspecto, y seria mui 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 aya de crearse se cometan los mismos.

Inútil fuera ponderar las ventajas que goza una poblacion que se halla bien provista de agua, ya por los preservativos hijienicos que ella proporciona, ya por el ausilio que presta para todas las manufacturas urbanas. Este es uno de los ajentes naturales mas necesarios en todas las operaciones de la industria, y una poblacion que no lo tenga en abundancia no puede adelantarse mucho en aquella.

Endonde viven reunidos muchos individuos de la especie humana, las sustancias animales que se desprenden de ellos i de lo que destinen á su alimento, son por si solas una causa de infeccion; i si no se toman precauciones, la poblacion será insalubre, i antes que una morada cómoda llegará á ser un lugar de sufrimientos i desgracias. El aseo es el baluarte detras del cual puede escudarse la salud. El consejo comunal debe, pues, procurar con el mayor cuidado la provision abundante de aguas i el que no haya esas sentinas inmundas en que se permite á los habitantes de nuestras ciudades arrojar toda especie de horruras, que exalando gases pútridos con la fermentacion que sufren, son causa de las fiebres agudas que de tiempo en tiempo mēnguan la poblacion.

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 ausilios. Pero tambien alli, en medio de

los habitantes virtuosos se esconde el criminal á quien anima la venganza ó el deseo de un lucro ilegal. No basta para preservarse de las tentativas de los malvados la imagen de la fuerza que presenta la masa de la poblacion virtuosa; porque en el silencio de la noche y bajo la sombra de las tinieblas puede el ciudadano pacifico y bueno ser asaltado, sino hai 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 vijilancia creando un cuerpo de serenos, estacionarios los unos, y ambulantes los otros, en aquellas partes en que lo exijan las circunstancias de la poblacion, y con un buen sistema de iluminacion ponerlos en aptitud de llenar satisfactoriamente su encargo. Estas precauciones deberán tomarse en aquellos lugares en que pueda suponerse que la codicia hubiera de exitar á los perversos á atacar las personas y las propiedades. En las poblaciones pobres la misma pobreza es suficiente garantía.

Los cuidados directos de la administracion comunal con todos estos objetos producirán mucho bien. Pero nada hai que sea capaz de producirlo tan grande como la ilustracion de las masas. El hombre que conoce sus deberes, y la importancia y utilidad de cumplirlos, probablemente se estravia menos que aquel que entregado al poder de sus pasiones y cegado por la ignorancia, no tiene medios de dominar su dañado corazon. Es, pues, preciso que la autoridad comunal se esfuerce en proporcionar en la parroquia los medios de conseguir esa ilustracion. La instruccion primaria, que da el conocimiento de la lectura y la escritura y de aquellas operaciones de aritmética necesarias para las transacciones mas 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 religion, ó que lo instruyan en sus deberes sociales. Puede tener siempre á su lado el preceptor, que es el libro impreso, que con tanta facilidad y á tan poca costa se obtiene despues de los progresos que ha hecho la imprenta.

Pero no deben limitarse los concejos comunales á cuidar de que se faciliten los conocimientos de la lectura y la escritura. Con ellos pueden obtenerse 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 educacion primaria, se grava profundamente en

el corazón y en el entendimiento, y tiene una influencia muy grande en toda la vida del hombre. De aquellas primeras nociones depende que el individuo quede preparado para la libertad ó para la esclavitud, para ser un buen ciudadano ó un miembro dañado de la sociedad; porque los hábitos empiezan desde que despertada nuestra razón damos los primeros pasos en la carrera de la vida. Como la parroquia es la más interesada en que la población que se adelanta á reemplazar á la existente sea la mejor posible, ella debe, por medio de su consejo comunal, velar en que se encamine á 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 á producir. Por supuesto que entre estas nociones tienen un preferente lugar las que se refieren á la organización comunal; porque en la parroquia es donde el hombre empieza á 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 á los niños en la parte de las leyes administrativas que se refieren á las atribuciones de las autoridades parroquiales. I sería también muy conveniente que se proporcionasen catecismos para hacer conocer los principios que sirven de fundamento á aquellas atribuciones, y las consecuencias benéficas que de su ejercicio pueden esperarse.

Sé muy bien que á la administración suprema, y á 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 presentarse á la ejecución de la medida, suministrando los fondos para el pago del preceptor, nombrado este, y preparando el local, los libros y lo demás que se necesite para la enseñanza, y decre-

tando medidas para que los padres de familia manden sus hijos á recibir la instrucción primaria; es decir, que la medida de gobierno la dicta la autoridad nacional, y los pormenores de la administración corresponden á la municipal.

La indijencia imposibilitada de proporcionarse recursos puede exigir á 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 á la Gran Bretaña en la conducta que guarda con los pobres, porque la legislación de aquel país en este negocio mas tiende á fomentar la holgazanería que á satisfacer los sentimientos de beneficencia, que deben siempre manifestarse en favor del desvalido á 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 mas interesada en que no se aplique mal; y allí en donde el hombre ha vivido y ha dado el ejemplo de la actividad ó de la pereza es que puede calificarse si merece ó no el auxilio. Creo, por tanto, que el legislador debe dejar á la autoridad comunal en plena libertad para disponer lo que convenga respecto de los indijentes que no sean admitidos en los asilos que se establezcan en la provincia. Siendo esta una carga comunal, es mas probable que se exite el interés de los habitantes y de los que los representan por impedir la vagancia, que conduce á la mendicidad y á los vicios; y que solamente el infeliz á quien la desgracia haya inhabilitado, obtendrá los socorros de la caridad pública. El consejo 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 acerca el término de la vida, necesita de la beneficencia social para no exhalar en el desamparo y la horfandad el ultimo 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 á los indijentes fueran de competencia provincial. Mas si una pobla-

ción, una ciudad grande pudiese creer útil un establecimiento semejante, y se hallase en aptitud de costearlo, él debe ser de competencia comunal; porque la razón que pudiera existir respecto de la provincia se concreta entonces á 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 á 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 á 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 ó parroquia haya establecidos. También así la sociedad puede indemnizarse en parte de los gastos que ocasiona el cuidado de los indijentes, y la suerte de estos será menos desgraciada, porque se contará con más recursos para socorrerlos.

Los cementerios y todas las precauciones que tiendan á 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 á 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 á los habitantes, dispone lo necesario para que los monumentos públicos nacionales que existan en la población, ó los que ella establezca, se conserven de manera que recuerden los hechos que esten destinados á perpetuar, ó sean dignos de imponer el respeto que tiendan á 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. (a) 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 reu-

(a) Chevalier-Letres sur l'Amérique du Nord.

nen, 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 conservacion 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 religion 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 razon opino que la religion y el culto no pueden ser un negocio administrativo, ni aun de competencia comunal. Ella debe ser un negocio privativo de cada comunion de creyentes y nada mas.

Como sin rentas nada puede hacerse, es preciso que el concejo comunal tenga facultad para decretar las contribuciones necesarias para ocurrir á los gastos del servicio de la ciudad ó poblacion respectiva. Mas esta facultad debe ser tan amplia como fuese posible; es decir, que no debe tener otros limites que los que separan los objetos comunales de los nacionales, provinciales y cantonales, y de ninguna manera una cuota maxima fijada por el lejislator. Esto es innecesario, porque es mezclarse en mentozar el interes particular, que guia á los concejales en sus desiciones, y que les indica hasta donde pueden estenderse en la cuantia de los impuestos que decreten. Ni el lejislator puede prever hasta que maximum de contribucion puede soportar cada localidad, ni cuanto podrá aumentarse ó rebajarse segun su progreso ó decadencia, para que ponga á los concejos comunales una barrera invencible que no puedan traspasar. Asi 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 á las localidades que no se pechen demaciado, porque cada cual es bastante celoso de no sufrir un desfalco en su fortuna, cuando no lo exigen asi atenciones preferentes.

Los objetos imponibles deben ser naturalmente aquellos en cuyo beneficio se invierten los impuestos. Por los edificios de la ciudad ó poblacion debe pagarse una cuota, ya para proporcionar el alumbrado, el aseo de las calles y plazas, ya para mantener los agentes de policia que velan en la seguridad de la poblacion. Los frutos y productos que se consumen en los mer-

cados, (a) los almacenes, tiendas y ventas de cualquiera clase, los establecimientos de diversiones honestas, el agua de que se surten las fuentes de los particulares, los carruajes y demas vehiculos de que se haga uso en la poblacion, los teatros, posadas, cafés y figones son los objetos que puede gravar el concejo comunal para los gastos comunes, y para los de la ensenanza debe tener facultad de decretar otra contribucion, bien capital, bien sobre cualesquiera propiedades de los habitantes, haciendola pesar proporcionalmente sobre ellos.

Perjudiciales en extremo son las corveas; 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 ó caudonales á cuya ejecucion deban coöperar las autoridades del comun.

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 administracion sea mejor. Esta idea de descentralizacion seguramente alarmará á los que están acostumbrados á ver en el alcalde el todo de la localidad, y el único centro de donde puede partir la accion administrativa. Pero si se considera que esta descentralizacion proporciona las ventajas de la division del trabajo, que alivia la car-

(a) Chevalier es muy adverso á esta especie de contribucion; porque dice que es una plaga para los pobres de las ciudades; porque los derechos que se cobran son mucho mas elevados por lo jeneral que las contribuciones indirectas que se cobran en provecho del Estado. Dice que son tambien 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, podida de inmoralidad, cuyo vicioso contacto pervierte los obreros y los arrastra á todos los desordenes. *Letres sur l' Amerique 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 exigir las, y es mas practicable su percepcion que la de otras. En materia de contribuciones siempre hai que escojer entre males; y muchas veces es preciso resolverse a sufrir aun los mas grandes antes que carecer del servicio público.

ga concejil de la alcaldía, y que hará aplicar mayor número de 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 estraña ó iliberal 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 estrañeza. La confusión de atribuciones lejislativas y administrativas en los altos funcionarios, traeria consigo el despotismo político en la nacion entera; mas la reunion de lo lejislativo y administrativo comunal no puede producir este resultado, por las razones siguientes. Primera. Los funcionarios comunales estan sujetos á una vijilancia mas inmediata de parte del pueblo que los altos empleados nacionales. Segunda. Estan sujetos á la vijilancia de autoridades superiores que pueden exigirles la responsabilidad facilmente, y contenerlos por lo mismo en sus demacias. 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 á sus propios negocios, hay toda clase de motivos para esperar que apliquen todos sus talentos, todo su esmero á desempeñar bien su oficio.

Ademas de esto, la esperiencia ha acreditado que la practica 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 hai un rejidor 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 accion administrativa sobre todos los objetos. El resultado de esto es que los ciudadanos, ó desempeñan mal el destino, ó rehusan ocuparlo, por la convic-

cion 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, otro de la policia de aseo, seguridad y ornato, otro de las aguas y mercados etc. Este sistema fuera util, no solo por las ventajas de la division del trabajo, sino tambien por la emulacion que pudiera exitarse entre los diferentes administradores. El ejemplo de la actividad de unos alienta y estimula á los demas, y el que suele ser sordo al precepto de la lei, 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 segun las exigencias de cada poblacion. El cuerpo municipal de Londres se compone de 236 concejales; (a) de manera que el concejo comunal de aquella metropoli es mucho mas numeroso que el congreso de cualquiera de las repúblicas Sur-americanas. Asi lo exigen las necesidades de esa grande y poderosa ciudad; pero hai muchas en que el número reducido de tres concejales basta para atender á 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 comun, con escepcion de las rentas, porque el encargo de manejarlas debe ser un poco mas permanente, y exige atenciones que imposibilitan al que lo tiene ser al mismo tiempo participe del ejercicio de otras funciones. Por lo demas, este sistema solo me presenta ventajas y ninguna especie de inconvenientes.

6. CUARTO. RELACIONES CON EL ALCALDE, Y AUXILIOS QUE PRESTA A LA ADMINISTRACION JENERAL. El alcalde es el poder ejecutivo de la parroquia en los negocios comunales, y tiene aquella intervencion 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 oido las observaciones que le ocurran, para que asi puedan ellos consultar los inconvenientes y tropiezos que pueda encontrar una medida cualquiera.

(a) Jeografía de Malte-Brun.

No estan reducidas á esto solamente las relaciones del concejo comunal con el alcalde. Aunque no es este el único administrador de los intereses y negocios locales, la vijilancia que ejerce sobre todos los funcionarios del comun, segun diré en otra parte, centraliza en él los conocimientos de las operaciones administrativas, y lo pone en aptitud de combinarlos y transmitirlos mui ordenadamente al concejo comunal. Asi es que deben oirse cuantos informes presente, y aun exijirsele que los envíe en caso de que fuera omiso en hacerlo.

Hai negocios que, aunque sean de competencia nacional para las disposiciones que los arreglen, son tambien del resorte de la autoridad comunal en cuanto á su administracion. 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 á los cuales hayan de construirse estas pesas y medidas, y con que hayan de compararse, en caso que se quiera verificar su exactitud. El concejo comunal presta á la administracion jeneral el auxilio que para esto exija, encargando á uno de sus miembros el cuidado de visitar los mercados, almacenes, tiendas y demas establecimientos en que se haga uso de las pesas y medidas.

Interviene en la conscripcion, en el reparto de las contribuciones y en auxiliar las medidas de salubridad jeneral que se dicten, en aquellas circunstancias desgraciadas en que la peste puede invadir el todo ó la mayor parte de una nacion, sin dejar de tomar por si las que crea convenientes y conformes á las exigencias de la localidad.

Los concejos comunales organizados de la manera que indico en este capítulo, pueden llenar perfectamente el objeto de su institucion. (a) Mas no solo pueden ejercer con ventaja las funciones que quedan espresadas. Tambien 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 nacion. En el Estado de Pensilvania se nombran los jueces de las elecciones por el grupo mas numeroso de partidarios que se pre-

(a) Véase el apéndice al fin de este libro.

ente el día en que deben hacerse, para lo cual el magistrado intima que se formen en dos cuerpos los que presentan distintas opiniones. (a) Pero este arbitrio me parece peligroso, porque entrega un partido á discrecion 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 escojer por la suerte los que hayan de presidirlas y juzgarlas en los diferentes cuarteles ó distritos de las grandes ciudades ó lugares; y tambien lo exige así la naturaleza misma del negocio, porque no fuera útil exigir que todos los que pudieran usar del sufragio ocurrieran á un mismo punto á emitirlo. Habrá de recibirse en diferentes partes, y en ellas debe haber quien dé seguridades de que queda autenticado y llegará á producir el efecto que debe en la formacion de las autoridades públicas. (b)

CAPITULO VI.

OBSERVACIONES RELATIVAS A LAS MATERIAS DE LOS TRES CAPITULOS PRECEDENTES.

1. *Motivos que inducen á modificar la organizacion municipal.* 2. *Ampliacion de facultades á la autoridad municipal en casos extraordinarios: razones para concederla.* 3. *Atribuciones comunes á las cámaras, asambleas y concejos respecto del arreglo de la contabilidad de sus rentas.* 4. *Respuesta á algunas objeciones.*

1. La organizacion municipal que acabo de indicar para las provincias, cantones y parroquias puede sufrir algunas modificaciones segun la naturaleza de las entidades políticas á que tal organizacion haya de aplicarse. Provincia habrá que

(a) Chevalier, Letres sur l' Amerique du Nord.

(b) En un proyecto de lei aprobado por las cámaras legislativas en la Nueva Granada en 1839, objetado por el Ejecutivo (y que vendrá á ser lei de la república en este año) se dá á los concejos de canton la facultad de nombrar los jueces de las elecciones para cada una de las parroquias del canton. Este arbitrio independiza algun tanto las elecciones de la influencia del Poder ejecutivo.

no haya de dividirse en cantones, porque se halle reducida la poblacion á pocos lugares cercanos del centro en que residen las autoridades provinciales; y entonces la misma corporacion ejerceria con ventaja las funciones de cámara provincial y asamblea cantonal, como sucediera si las islas de San Andres y las Bocas del Toro se erijiesen en provincias granadinas; y convendria para su mayor adelanto. Otras veces, una sola ciudad formará un canton, y entonces se necesitan tambien variaciones en la organizacion de las autoridades comunales que entiendan en el arreglo de los diferentes cuarteles, secciones ó parroquias en que la ciudad se divide. No hai que atenernos á 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 nacion. La sociedad parece bajo distintas formas en diferentes 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. Segun varian sus formas, se diversifican las exigencias, y debe tambien modificarse la accion de las autoridades.

2. En los tiempos tranquilos y de paz, cuando el orden permite que la accion de todas las autoridades nacionales se ejerza sin tropiezo, la de las municipales debe limitarse á las operaciones que dejo indicadas. Pero cuando, ya sea por una revuelta interior, ó por una invasion esterna, el gobierno supremo viene á tierra y desaparece el centro de union, el vinculo que unia las partes componentes del Estado, las corporaciones municipales deben tener facultades mas estensas, ya para conseguir el restablecimiento de la autoridad legitima, ya para resistir á los que quieran someter las provincias ó cantones á 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 accion para conservarla. Los conspiradores internos, ó los enemigos estranjeros, sabrán que tienen que conquistar el terreno palmo á palmo para establecer su dominacion; 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

á su soberanía primitiva para repeler la usurpacion, ha resultado de ello el triunfo de la libertad y el restablecimiento del gobierno lejítimo. Las provincias españolas abandonadas en 1808 por el monarca, formaron sus gobiernos y proveyeron á su defensa; y cuando el mayor capitán que ha conocido el mundo pensó que tenia sometido el reino á la nueva dinastía, de todas partes salian ejércitos, como por encanto, para arrojar á los usurpadores. La restauracion de los principios de la Nueva Granada se debe á las provincias que organizaron sus autoridades y levantaron fuerzas para combatir á los gobernantes intrusos. Esto prueba que, aun en medio del desamparo en que se han encontrado los pueblos, cuando ha venido á tierra el gobierno supremo, se ha reconocido cuanto vale el que cada una de las secciones de la sociedad pueda usar de sus fuerzas para valerse á sí misma y auxiliar á las demas.

Seguramente hai que esperar mucho del patriotismo de las secciones de una nacion, cuando se presenten casos de una escandalosa violacion de todos los derechos, como los ocurridos en la peninsula en 1808, y en la Nueva Granada en 1830. Pero ¿no será mejor que de derecho estén autorizadas las provincias á oponerse á la usurpacion y á defender su territorio? Cuando asi lo haya dispuesto la legislacion, hai ventajas, no solo por las facilidades que siempre ofrece lo que ya se alla establecido legalmente para emprender y ejecutar cualesquiera operaciones, sino tambien porque los que intenten turbar el sosiego público, ó llevar al cabo una invasion, 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 seccion territorial que presiden en el estado en que ha de permanecer conforme á la constitucion y leyes de una nacion. Deben, pues, hallarse autorizadas para decretar contribuciones extraordinarias, para hacer que se ponga en servicio la guardia nacional, ó se levanten tropas permanentes, y para disponer relativamente á la seguridad de la provincia cuanto el cuerpo lejislativo pudiera disponer respecto de la de toda la nacion.

Sabida es la cooperacion activa que las autoridades municipales de Venezuela prestaron para el restablecimiento del gobierno destruido por la faccion militar que arrojó á 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 jeneral Paez hubieran logrado el triunfo espléndido que alcanzaron las instituciones. Pero las provincias no se encontraron abandonadas por el éxito de la revolucion del 8 de julio: tenian majistrados propios, rentas y recursos, y usaron de ellos para conjurar la tempestad. Si las facultades de la autoridad municipal hubiesen sido mas amplias para casos de esta naturaleza, mayor auxilio hubiera encontrado el que acometió la empresa de la restauracion.

3. Respecto de la contabilidad de las rentas municipales de la provincia, del canton ó del distrito parroquial deben dejarse facultades amplias á 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 lei orgánica de la administracion municipal dicte aquellas reglas que pueden ser jenerales, como por ejemplo, el que no se estraigan cantidades de las respectivas arcas sin que sean libradas por la autoridad competente, conforme á los decretos ú ordenanzas en que se decreten los gastos.

En la Nueva Granada, cada corporacion municipal arregla su contabilidad, y todas las operaciones financieras de los empleados vienen á ser examinadas en ultimo resultado por un contador jeneral de la provincia y por la cámara provincial. Esta concentracion establecida por nuestra lei organica de la administracion 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 solo empleado y en una corporacion administrativa que tiene tantas atenciones un número mui grande de ocupaciones, los imposibilita para que las desempeñen bien. Yo creo que la cámara, la asamblea ó el concejo deben arreglar el modo de examinar las cuentas de las rentas provinciiales, cantonales ó comunales, y que lo único que debe ordenar la lei es que al ministerio público se permita tomar conocimiento

de dichas cuentas, para que promueva que se exija la responsabilidad á los que las hayan aprobado mal, y á los interesados el que reclamen ante la autoridad judicial, cuando se crean ofendidos ó 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; ó el que se ofendan los derechos de los que manejen los fondos municipales.

4. Desenvueltas mis ideas respecto de la organizacion y atribuciones de los cuerpos municipales deliberantes, restame conestar algunas objeciones que necesariamente habrán de hacerse, porque ocurren á primera vista, y mucho mas en aquellos países en que antes de recibir una buena organizacion política se ha dado al pueblo poca intorvencion en el manejo de los negocios. Veo desde luego á muchos espantados con la idea de que es necesario ocupar un número mui considerable de personas en el servicio público, y tras de esta dificultad hallo que tambien me presentan otra mas grave, á saber, que no podrán encontrarse bastantes ciudadanos con conocimientos para desempeñar bien las atribuciones que se den á las autoridades municipales. Mas á los que se asustan con esta consideracion, yo les contrapongo el espectáculo triste que ofrecen las secciones políticas de una sociedad, cuando no hai autoridades que atiendan á los negocios sociales y que tengan interes 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 á 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 habitacion las inmundicias que pudieran infestarla, para guardarse contra las tentativas de los malvados, para que le traigan los alimentos á un punto á donde pueda ir á comprarlos, para obtener en fin cualquier beneficio. Malogranse entonces las ventajas de la sociedad, y el hombre se ve mas molestado por toda su vida con estas pequeñas atenciones, que lo fuera en los pocos años en que sobrelleva una carga concejil. Asi, pues, ó es preciso que queden desatendidos los intereses y negocios sociales, y que dejemos

á las naciones estacionarias y en una especie de disolucion, ó habrémos de resolvernós á 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. ¿I quien deberá designar los que á cada seccion 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 á las cámaras la facultad de aumentar ó disminuir su número segun lo creyeran conveniente, aunque sin privar de representacion á ningun canton. Las mismas cámaras pudieran tambien fijar el minimun de concejales del comun, dejando á estos la facultad de aumentar su número. Respecto de las asambleas de canton, no tengo que hablar; por que ya he dicho en otra parte que ellas se forman de un concejero comunal diputado por cada parroquia.

Voi ahora á hacerme cargo de la segunda parte de la objecion propuesta, que debo decir no tiene para mi fuerza ni fundamento alguno racional. Se pondera mucho la ignorancia de las masas, para querer separarlas de toda intervencion en el manejo de los negocios públicos, y se hace para ello una argumentacion mui rara, haciendo fijar la consideracion, por ejemplo, en el conjunto de atribuciones de los concejos comunales, y preguntando despues ¿como 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 hai tanto que desempeñar. La lei detallará las funciones de los concejos comunales de las mas grandes ciudades, y en ellas habrá que ejercer todas esas funciones; pero no se negara que tambien 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 hai que ejercer todas esas funciones, porque no hai objetos sobre que ejercerlas, y los pocos que existan son mejor conocidos de los habitantes del lugar que de ningun

otro. He aquí reducida á nada la objecion, y deshecho el tremendo obstaculo que tanto arredra á los que se manifiestan adversos al establecimiento de la administracion municipal.

Verdad es que por mas ventajas que el rejimen municipal traiga consigo, no es posible que deje de tener contradictores entre los mismos que han de recibir sus beneficios. Como á todo se acostumbra el hombre, un pueblo que por siglos ha vivido en el abandono y la indolencia á que lo habituó el despotismo á fuerza de escluirlo de los asuntos públicos, rehusa llevar unas cargas cuya utilidad no conoce por lo pronto, y prefiere vejetar en estúpida negligencia á intervenir en lo que le interesa. Pero no es mui difícil hacerlo marchar por el buen camino, cuando el gobierno se aplica á ello con constancia y buenos deseos, y cuando las leyes le allanan la senda por donde debe andar. Cuestan trabajo los primeros pasos; pero como la progresion es geométricamente ascendente, los avances son rápidos, y pronto se convierte en aguilá el que antes andaba mas despacio que el tardio galápagó. Son tan rápidos los adelantos que se hacen en la educacion política con la practica de las disposiciones legales, que cualquiera que haya conocido lo que eran los pueblos de la Nueva Granada en 1834, antes de plantearse la lei organica de la administracion pública, y los contemple en 1839, se asombra del progreso que en ellos han hecho los conocimientos administrativos. Si al principio se tenia aversion á los cargos concejiles por puro capricho, hoy se repugnan solamente porque las autoridades municipales no tienen bastantes facultades para ocuparse en beneficio público, y dicen los ciudadanos que lejos de odiarlos los buscarian 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 administracion municipal, sino contra la falta de autorizacion de los concejos para hacer con libertad lo que crea conveniente. Nace la aversion de la imposibilidad legal en que se hallan las autoridades municipales de obrar y hacer el bien, no de la naturaleza misma de la institucion.



CAPITULO VII.

DEL GOBERNADOR, CONSIDERADO COMO MAJISTRADO MUNICIPAL.

1. *Posicion del gobernador como empleado municipal.* 2. *Relaciones con la cámara provincial.* 3. *Vijilancia sobre varios negocios.* 4. *Medios para ejercerla.* 5. *Medidas de seguridad que puede tomar en casos cstraordinarios.*

1. En muchas cosas puede la organizacion municipal de la provincia asemejarse á la organizacion politica 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 ejecucion á algun otro empleado de su dependencia. I aun en estos casos, el gobernador ejerce constante vijilancia sobre el ejecutor, para cuidar de que se cumpla lo que la cámara haya prevenido. Asi debe ser; porque inutilmente se darian facultades á un cuerpo que puede dar disposiciones favorables á la provincia, si no se encargase á alguno de hacerlas cumplir.

2. Como es en extremo ventajoso el que siempre se combinen las razones de una resolucion deliberativa con los pormenores y obstáculos que hayan de tocarse en su ejecucion; el gobernador debe tener derecho de intervenir en las deliberaciones de la cámara de provincia, con las objeciones que haga á sus actos, y aun debe permitirsele que tome parte en la discusion, bien por sí, bien por medio de su secretario. Asi, no solo se procederá con los informes y datos necesarios, sino que se darán mas motivos para interesar al gobernador en la ejecucion; porque siempre cumplimos con mas esmero aquello en que hemos tenido parte, que lo que se nos encarga sin que hayamos contribuido á confeccionarlo.

3. Si como ajente jeneral de la administracion nacional le corresponde el cuidado y vijilancia sobre los establecimientos, oficinas y empleados nacionales, con mayor razon 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, ó sean de la competencia de la autoridad municipal. Mas su acción respecto de los funcionarios municipales de la provincia, del cantón ó parroquia no se extiende á 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 á la cámara, no le compete otra cosa que el promover que concurran á 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 ó 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 á 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 á las garantías sociales, presta menos apoyo á 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 á 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 las 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 la 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 la administración

nacional, ó á la provincial, ni se respetasen mucho los diques que las leyes hubieran puesto para que no se estendiese su accion á objetos que no eran de su competencia. Esta inspeccion celosa es al mismo tiempo un freno para que aquellos cuerpos se encierren dentro de la orbita de sus atribuciones, y un aguijon que los estimula para desempeñar sus deberes, sin esponerlos á ningun acto arbitrario y atentatorio de la autoridad permanente de la provincia.

Podemos, pues, establecer que el gobernador tiene respecto de las corporaciones municipales deliberantes cuantas facultades puedan contribuir sin peligro á asegurar sus reuniones periodicas, á estimularlas á llenar sus funciones, y á contenerlas dentro de la orbita de ellas; y que le es prohibida toda intervencion que tienda á dirijirlas ó apremiarlas en su modo de obrar.

He manifestado en otra parte la conveniencia de que los miembros de estas corporaciones sean destinados á administrar los distintos ramos de competencia provincial, cantonal, ó comunal: y como no siempre estan 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 algun arbitrio para evitar los abusos. Los miembros de la cámara provincial que, durante su reunion, hayan sido comisionados para visitar algunos establecimientos provinciales, ó las obras públicas de su competencia, serán vijilados por ella misma y le responderán del ejercicio y cumplimiento de su comision. Mas si se nombrasen comisiones permanentes que, en su receso, quedaran encargadas de alguna operacion administrativa, como por ejemplo la de intervenir en la construccion de algun camino, de algun canal ó de cualquier obra pública, es indispensable que el majistrado municipal de la provincia tenga facultad de hacerlo cumplir con su deber. Yo no vacilo en darle la atribucion de remover á los que obtengan tales comisiones, y de someterlos á un juicio de responsabilidad. I para que haya garantias de que no se hará de facultad semejante uso indebido, pudiera con ventaja adoptarse el partido de imponer la obligacion de nombrar otro de entre los mismos diputados, para contrastar asi las desventajas del nombramiento libre.

En cuanto á los miembros de los concejos cantonales y comunales que tengan comisiones administrativas, ya diré las facultades que respectivamente tienen sobre ellos los jefes de canton y los alcaldes parroquiales. Mas no deben quedar exentos de la vijilancia del gobernador, quien siempre que advierta faltas en el ejercicio de sus funciones debe indicárselas á los merinos y alcaldes, para que ejerzan la accion que les corresponde, si hallan que debe hacerlo. Así, interviene él mismo en los negocios provinciales, y tiene bajo su inspeccion los cantonales y comunales.

Debe, pues, establecerse una regla jeneral; á saber: toca al gobernador una intervencion directa en los negocios municipales de la provincia; y una indirecta en los cantonales y comunales. La primera es mas rigurosamente administrativa, por el contacto inmediato que la autoridad tiene con los negocios; la segunda lo es menos, porque es de mera inspeccion y vijilancia.

4. Mas como tal inspeccion y vijilancia no pudiera ejercerse sin conocer el estado de los negocios, preciso es que el gobernador tenga derecho de exijir informes sobre cuanto se liaga en los cantones y parroquias, y que tambien pueda visitar las oficinas principalmente las de rentas municipales y los archivos públicos, para exitar á los merinos y alcaldes al cumplimiento de sus deberes, ó cerciorarse si los han llenado.

El ejercicio de la accion 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 á desarrollar los elementos de la prosperidad social. Mas, por desgracia, no siempre disfrutan los pueblos de esa quietud saludable, que hace contraer la atencion á las facultades productoras y á las operaciones necesarias para ponerlas en accion útil y provechosa. Los mismos hombres, que siempre debieran vivir hermanados por los vinculos de las leyes, ó las naciones vecinas perturban el sociogo de las provincias; y poniéndolas en una situacion estraordinaria hacen tambien indispensables arbitrios estraordinarios, para ocurrir á las exigencias que afectan necesariamente á una posicion social diversa. Ya indiqué la utilidad de que las cámaras provincia-

les tengan en estos casos mas amplias facultades que las ordinarias; porque es preciso que cuando la autoridad nacional no puede atender á las secciones, tengan estas medios de ponerse á cubierto de cuanto pudiera causarles mal. En las ocasiones en que la cámara se halla reunida, debe el gobernador ejecutar cuanto ella disponga sobre el modo de facilitar recursos pecuniarios y de levantar y equipar una fuerza que ponga á cubierto la provincia de los resultados de una agresion esterna ó de una conmocion interior.

Mas si no estuviese reunida, sin perjuicio de convocarla, debe el gobernador estar autorizado para levantar fuerzas, para negociar empréstitos con que sostenerlas, y para aplicar á este objeto cualesquiera rentas municipales que existan en la provincia, aun cuando sean de aplicacion especial.

En las revueltas que han agitado á las repúblicas de Sur América hemos visto á 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 despues la aprobacion de sus medidas: se han reconocido las deudas que contrajeron, y se ha mantenido en las filas del ejército á los individuos á quienes habian llamado á componer un cuerpo de tropas.

No podia ser de otra manera; porque ¿cual partido adoptará una provincia que ha visto caer el gobierno de la voluntad nacional y suplantarlo por el de una faccion, ó 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 soberania 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 ambicion de los facciosos ó de la usurpacion extranjera. Es, pues, preciso que el magistrado municipal tenga legalmente la facultad de obrar por si respecto de los negocios y en los casos espresados.

Cuando las leyes asi lo hayan dispuesto, sabe el magistrado que tiene un deber que cumplir, y no obra solamente por sus buenos deseos, que en otro caso serian los unicos de que se pudiera esperar que lo condujesen á ejecutar actos que no estaban legitimados anteriormente. No puede entonces dejar de atender al restablecimiento del orden, ó á la defensa de la provincia con frivolos pretextos, ni puede paliar una traicion

alegando carencia de facultades para contrastar los esfuerzos de los enemigos.

En la Nueva Granada, la lei organica de la administracion pública faculta á los gobernadores para llamar al servicio la guardia nacional, acuartelarla y pagarla, en los casos de conmocion interior ó de invacion esterna; y ya se han experimentado mas de una vez los buenos efectos de tal disposicion.

CAPITULO VIII.

DEL MERINO Ó JEFE DE CANTON, CONSIDERADO COMO MAJISTRADO MUNICIPAL DEL CANTON

1. *Carácter administrativo municipal del merino.* 2. *Sus deberes como agente de la administracion municipal de la provincia.* 3. *Atribuciones como majistrado municipal del canton.* 4. *Vijilancia: medios de ejercerla.*

1. El merino ó jefe de canton, es el agente intermedio entre el majistrado municipal de la provincia y la administracion local, y ademas tiene funciones propias, necesarias para manejar los negocios ó intereses peculiares de la seccion territorial que preside. En otra parte demostraré cuan necesaria es la entidad denominada canton, para que pueda comunicarse la accion administrativa á todos los puntos del territorio, y tambien quedó allí patente la conveniencia de que haya una asamblea deliberante que arregle cuanto fuere de naturaleza cantonal. De aqui deduciremos facilmente el carácter administrativo que debemos dar al merino.

2. Asi como los actos de la administracion nacional no podrian llegar á ejecutarse sin que hubiöse los empleados suficientes distribuidos en el territorio, de manera que facilitasen la trasmision de las órdenes espedidas, y que velasen en su cumplimiento; del mismo modo, tampoco los actos de la autoridad provincial llegarian á ser efectivos sin estos empleados en la provincia. Existen, por tanto, las mismas razones para que el merino cumpla i haga cumplir las ordenes i disposiciones que el gobernador le comunique como majistrado municipal de la pro-

vincia, en los mismos terminos y con las restricciones que ya se indicaron cuando traté de aquel empleado como agente general de la administracion suprema en el canton. El interviene, pues, de la misma manera que en los negocios nacionales en todos aquellos que en el canton sean de competencia provincial, Como tal le corresponde velar en que los encargados de las obras públicas provinciales, como canales, caminos ó cualesquiera otras que hayan de tocar para su construccion en el territorio del canton, cumplan con sus deberes. I tambien les presta el auxilio necesario, ó da las órdenes convenientes para que se les preste por las autoridades subalternas, cuando hayan de necesitarlo para obligar á los habitantes á prestar su servicio personal, si debiesen contribuir con él, ó para que den las contribuciones que para los gastos de esta obra se les hayan impuesto. En fin, siendo en el canton un organo de la administracion provincial, y el empleado en quien debe concentrarse la accion que no haya delegado á otros espresamente la cámara de provincia, y el conocimiento de cuanto se ejecuta, aun por estos comisionados especiales, comparando la semejanza de posicion en que en este respecto se encuentra con la de agente de la administracion nacional, (a) facilmente se conocen las atribuciones que le corresponden.

3. Veamos pues cuales le tocan como majistrado municipal del canton, que es el carácter mas señalado que este funcionario tiene en el orden administrativo.

Su primer deber es informar al concejo ó asamblea cantonal en sus reuniones periodicas del estado y necesidades del canton, 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 estos no manifiestan mucha consideracion por los informes ó memorias que se les pasan, tampoco se esmeran mucho los jefes de canton en procurar que contengan noticias útiles. Mas tal conducta cesará á proporcion que los ciudadanos se vayan penetrando de la utilidad de conocer las necesidades públicas para atenderlas. Los jefes de canton pueden propender mucho á ello ins-

(a) Vease el libro. II. capít. XI.

tando á los concejos para que tomen en consideracion sus informes ó memorias, á lo que contribuirá tambien el que cuiden de enterarse de los objetos que exigen preferente atencion y de proponer los medios que pudieran adoptarse para prestarla. Es difícil que el hombre público deje de moverse á obrar cuando llega á conocer las ventajas que resultarán de sus operaciones; y aun cuando su desidia y abandono lo mantuviesen en la inaccion, fuera bastante á sacárle de ella la opinion pública, que seria 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 administracion cantonal, se halla en estado de saber si hai en el canton exigencias que no puedan aguardar la reunion ordinária del concejo para atenderlas. Por tal razon debe concedersele la facultad de convocarlo estraordinariamente.

Le toca mui particularmente la policia de las cárceles de seguridad ó de castigo, que existan en la cabecera del canton, y cuidar de que los presos y detenidos sean tratados de la manera que prescriben las leyes, y alimentados economicamente con los fondos municipales que tengan este destino.

En todos los casos en que la autoridad judicial del canton lo necesite, le presta mano fuerte, bien con los agentes de policia de las parroquias, bien llamando al servicio algunos individuos de la guardia nacional para este objeto. Esto sucede cuando hai cuadrillas de salteadores ó asesinos, ó cualesquiera otros criminales con quienes no basta la voz de los organos de la justicia para que se sometan á sufrir su accion.

No solo para estas operaciones de policia interna, que tienden á asegurar la accion de la justicia, dispone de la fuerza cantonal. Tambien tiene derecho de ponerla en servicio para repeler cualquiera agresion que toque inmediatamente con el territorio cantonal; porque tan útil es que tal facultad recida en este empleado subalterno para proteger el canton, como son las que tiene el jefe del Estado respecto de toda la fuerza pública para atender á la seguridad nacional. Por otra parte, solo hai motivos para esperar que una atribucion semejante se ejerza en beneficio público, y ningunos temores aparecen de que hubiera de abusarse de ella para ultrajar las garantías sociales. ¿Que celos puede inspirar un jefe de canton

que armase la guardia nacional con el pretexto de defender el canton; pero realmente con otro designio cualquiera? ¿Ni que esperanzas de buen exito pudiera concebir cuando comparase la lidia desigual de sus pequeños recursos contrapuestos al inmenso poder de la nacion? Yo hallo mil ventajas en la atribucion para precaver, ó neutralizar por lo menos algun tanto los efectos de un golpe de mano, y ningun riesgo de que se abuse de ella

4. La vijilancia sobre los empleados comunales es absolutamente necesaria para asegurar el buen servicio en las parroquias; porque no descuida facilmente sus deberes el que sabe que hai quien esté alerta para recordarselos y procurar que los desempeñe. Para ejercer tal vijilancia es necesario, como ya indiqué hablando del gobernador, que se conozca el estado de los negocios sobre que se versa; y asi es que debe el jefe politico tener facultad de exigir cuantos informes necesite de todos los empleados comunales, y visitar sus oficinas, libros y cuentas cuando recorra las parroquias. I como en el archivo de la asamblea y concejo cantonal deben existir todos los actos de los comunales, este archivo debe estar á su disposicion para consultarlos é imponerse de cuanto se ha dispuesto en cada una de las parroquias.

La inspeccion y vijilancia de que acabo de hablar, para que produzcan un resultado útil, es necesario que traigan algunas consecuencias favorables ó adversas para aquellos sobre quienes se ejerce, segun que resulte que ellos se hayan conducido bien ó mal. Para que tal fin se consiga, el jefe cantonal debe promover que se exija la responsabilidad á los que aparezca que son omisos ó culpables, dando para ello noticia al encargado del ministerio público, para que intente la accion debida, ó á la corporacion ó autoridad que tenga facultad de multarlos, removerlos, ó usar de cualquiera 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 creacion de este centro de muchas operaciones útiles, que sin su intervencion no podrian 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 administracion municipal de la provincia y del canton.* 3. *Relaciones con el concejo comunal.* 4. *Intervencion en la policia.* 5. *Vigilancia: negocios en que la ejerce.* 6. *Arbitrios de que puede valerse para beneficiar el distrito comunal.*

1. A proporcion 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 administracion jeneral, provincial y cantonal, y al mismo tiempo como majistrado parroquial. Tal vez asusta á algunos la idea de las atenciones que pesarán sobre un empleado á quien afectan tantos caracteres; pero si se considera que el circulo, en que se ejercen sus atribuciones es bastante circunscrito, y no hay que ocuparse sino de lo que pasa en él, facilmente se concibe que no es tan pesada la carga como se presenta á primera vista. Los negocios á que principalmente deberá atender el alcalde, son los peculiares de la parroquia, y para el manejo de estos he dicho en otra parte que el concejo comunal debe comisionar á sus propios miembros; de manera que ellos serán los administradores de muchos ramos especiales de competencia comunal.

2. Previa esta explicacion, 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 á los negocios peculiares de la provincia que hayan de ejecutarse en la misma parroquia. Estas disposiciones, ó se refieren directamente á él, es decir, que á él mismo le toca su cumplimiento, ó tocan con otros administradores parroquiales. Entre las primeras estarán comprendidas las que se refieran á la guardia nacional, por ejemplo, respecto de la cual le corresponde hacer que la parte de ella que haya tocado á la parroquia conserve en buen estado su armamento, que debe custodiarse bajo su in-

mediata inspeccion; que en los dias que se hayan señalado se consagre á los ejercicios militares, y que concorra á los lugares designados como puntos de asamblea en las ocasiones en que así se haya determinado. Segundo, velar en la recaudacion de las contribuciones provinciales y cantonales que han 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 á los culpables ú omisos. Tercero, cuidar de que las obras públicas provinciales ó cantonales, que se construyan dentro de la comprension comunal, se hagan con arreglo á lo que haya prescrito la autoridad superior respectiva, y dar cuenta de la conducta que observen los comisionados especiales que se empleen en la construccion de ellas. Cuarto, remitir copia de todos los actos deliberativos de los concejos comunales al merino, para que este lo haga al gobernador, á fin de que se conozcan las disposiciones comunales que han de observarse en la parroquia, y pueda ejercerse la vijilancia de que he hablado en el lugar correspondiente. Quinto, cumplir las órdenes del merino respecto de los negocios cantonales que afecten á la comprension comunal, y ejercer la misma vijilancia é inspeccion sobre las rentas y establecimientos cantonales, que he dicho le corresponden sobre los negocios é intereses de la misma clase que sean de competencia provincial.

Estas atribuciones necesarias para facilitar la accion de la administracion municipal de la provincia y del canton, no solo son importantes bajo este aspecto. Repárese la tendencia que ellas tienen á centralizar los conocimientos sin centralizar la administracion, y se concebirá facilmente cuantas ventajas deben de tal sistema resultar. En efecto, se deja de este modo espedita la accion de los agentes especiales que la cámara de provincia ó la asamblea cantonal hayan creido 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 mas acierto. He aqui 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 ó embarazarse recíprocamente.

Siendo incontrovertible la necesidad de que haya en la comprensión ó distrito comunal quien lleve á efecto los actos de la autoridad provincial y de la cantonal, no dudo que se convenirá en que el alcalde debe tener el carácter administrativo que acabo de describir. Vamos, pues, á 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 é informes puedan serle útiles para desempeñar cumplidamente sus funciones; lleva á efecto los actos del concejo, cuya ejecución no se encargue á un comisionado especial; y vela sobre los comisionados especiales para exitarlos, en caso de morosidad ú omisión, á 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 á sus órdenes las reales de serenos, que velan de noche en la seguridad de las personas é interés del distrito comunal, y los agentes destinados á cuidar del alumbrado, del aseo y buen orden de la población. El dirige á 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 espedita y no encuentre entorpecimientos, tiene la facultad de nombrar y remover libremente estos agentes, ó de imponerles arrestos cuando sean morosos ó 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 encomendarán muchas de ellas á comisionados especiales, no puede corresponderle la misma autoridad sobre todos los agentes empleados en el servicio de la policía. Nombra, remue-

ve y castiga con arcsto á los que obran bajo sus órdenes inmediatas, mas no á los que obedecen las de los comisionados especiales; que á ellos les incumben entonces tales facultades, que son el nervio de su accion y una de las garantias del buen servicio.

5. Aunque el concejo comunal haya nombrado comisionados especiales que administren algunos negocios de la parroquia, y tengan intervencion en los diferentes establecimientos del comun, tambien el alcalde debe informarse del estado de estos negocios, y visitar cualesquiera establecimientos comunales para cerciorarse de que no estan descuidados. En caso de que alguno de los administradores especiales que nombra el concejo comunal, descuide ejecutar lo que es de su cargo, será muy útil que el alcalde pueda suplir á su omision, y que procure que se exija la responsabilidad al culpable. De esta manera se asegura mas la buena administracion; porque hai quien supla las faltas que la negligencia ó descuido ocasionen; y como á su vez el alcalde será responsable, si no ha ocurrido á desempeñar lo que algun administrador especial dejó de hacer, se cria un estímulo para una vijilancia celosa, que hará que se atiendan bien todos los intereses y negocios comunales.

6. Cuando consideramos que en la parroquia ó distrito comunal es en donde se hallan mas hermanados los intereses de los individuos, como lo hace presumir la formacion de este grupo social, tambien concebimos todo el partido que la autoridad pública que lo preside puede sacar del conjunto de los esfuerzos de los habitantes del distrito, para promover y facilitar el progreso de los intereses comunes. Si el alcalde es activo, intelijente, y conoce la influencia y medios que tiene á su disposicion para llevar al cabo proyectos útiles á la poblacion, no hai duda que podrá consumarlos, aunque ellos se consideren superiores á las fuerzas individuales. Debe considerar, que cuando ha merecido la confianza de sus compatriotas, no solo se le ha colocado en un puesto público para cumplir las disposiciones escritas, sino tambien para invitarlos á hacer cualquier cosa que pueda redundar en beneficio del comun. Las plazas, las calles, los paseos, los acueductos los teatros, las lonjas, los templos, todos los establecimientos públicos pueden mejorarse por la cooperacion de los particulares, cuando las rentas destinadas á 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 á sus convecinos y demostrandoles la utilidad de las mejoras que medite, exitarlos á que con su dinero y sus personas ayuden á llevarlas al cabo.

Muchas veces la idea del aplauso, que siempre lleva consigo la cooperacion voluntaria, es mas paderosa para alentar á los ciudadanos á desprenderse de una parte de sus haberes para invertirla en obras públicas, ó á prestar personalmente para ellas sus servicios, que pudiera serlo el sentimiento del deber de dar una contribucion que la autoridad impone como obligatoria. En el primer caso brilla el sentimiento de la jenerosidad, que todos quieren poseer; en el segundo hai que luchar con la idea de la sumision, contraria á la natural independendencia del hombre. Tomas Gresham construyó á sus espensas la magnífica Lonja ó Bolsa de Londres, (a) y tal vez no habria dado como una contribucion 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 hai 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 sento en que se concertan las fuerzas, que de otra manera se consideran aisladas. Entonces, no solo hai facilidad de que se pongan en accion, sino de que se vigoricen y alienten con el ejemplo de los buenos resultados.

Yo he visto á una parroquia carecer por muchos años de una escuela para la enseñanza primaria, porque las contribuciones forzosas con que debiera costearse no se podian 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 á sus hijos, y los exitó á que propendiesen á fundarlo, hubo los recursos suficientes para ello. La escuela se planteó y ha continuado mejorandose cada dia. Tambien he visto á los habitantes de una ciudad prestarse por algun tiempo á costear el alumbrado de ella, porque hubo una autoridad local que los invitara á proporcionar este beneficio

(a) Hume Hist. of England, Appendix III.

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 é inteligencia.

CAPITULO X.

DE LOS MEDIOS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES.

1. *Necesidad de una sancion que asegure el cumplimiento de las disposiciones administrativas. 2. Medios de descubrir las faltas que se cometan: agentes destinados á este objeto: recompensas á 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 selleven á efecto. No basta el precepto de la autoridad, si los que han de obedecerlo no son apremiados con alguna sancion, y si no temen que las contravenciones sean descubiertas y positivamente castigadas. Dedúcese de aqui, que ha de haber apremios penales, y que debe darse interes á algunas personas en descubrir á los culpables.

Desde que se ha reconocido que el placer y el dolor son móviles de las acciones humanas, es indudable que de ello debe valerse la autoridad para gobernar á los hombres. Toda disposicion, para que sea positivamente obligatoria debe, por lo menos, tener anexa una sancion penal en el caso de infraccion de ella. Esto es indudable, y no debo por lo mismo detenerme en reflexiones, que puede cada cual encontrar en todos los escritores de legislacion, si las necesita para convencerse de una cosa tan obvia. Pasemos, pues, á lo que no es tan claro ó que por el contrario es oscuro y difícil; á saber, cuales son los medios de descubrir la falta, y quien debe declarar la culpabilidad é imponer la pena.

2. La aristocracia veneciana, cuya politica no puede recordarse sin horror, mantenía un ejército de esbirros, que en todos los momentos de la vida espiaban á los ciudadanos, aun en el recinto del hogar doméstico, para saber si se conformaban á los preceptos de los gobernantes, si murmuraban de ellos, si los veían siquiera con poco respeto. También inventó este

gobierno tenebroso esos leones, por cuyas horribles bocas un delator alcevozo pedia la muerte del padre que le habia negado la mano de su hija, ó del esposo que custodiaba á una consorte á quien se queria seducir. Estos medios empleaba allí la autoridad para hacerse obedecer: sus órdenes eran cumplidas con exactitud y sin demora, á menos que el desobediente se resolviese á 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 administracion en el ramo de policia. No; vale mas esperar todo de la disposicion á obedecer que tengan los ciudadanos, que emplear medios tan inmorales que, sembrando la desconfianza entre los miembros de la sociedad, amortiguan el jermen de todos los sentimientos jenerosos, y entorpecen todas las relaciones sociales.

El nombre de la policia se ha hecho odioso, porque siempre se pronuncia asociado de recuerdos ingratos. Al oirlo, viene á nuestra memoria el Concejo de los Diez y el nombre de Fouché. Pero es preciso que no por esto nos pronuncemos antipaticamente contra lo que tenga alguna semejanza con las instituciones viciosas que contribuyeron á sostener la tirania en otros paises. Hai 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 apropia á conseguir un fin. Los esbirros, los delatores son malos, cuando ocultandose bajo la capa de perñda amistad, asechan sin que haya modo de conocerlos, sin que se sepa si son personas de quienes se puede confiar ó se deba desconfiar. Lo son mucho mas, 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 pais gobernado por leycs que haya sancionado una autoridad popular, y por disposiciones de majistrados tambien populares. En un pais semejante, creo que pueden adoptarse estos medios para descubrir las contravenciones: 1.ª vijilancia de todos los empleados dependientes de una autoridad administrativa, con facultad para perseguir ante los funcionarios competentes á los que contravengau á sus providencias ó sean

omisos en cumplirlas: 2^o multas á los contraventores, promediabiles entre el que persiga al contraventor y las rentas municipales de la provincia, canton ó parroquia, segun sea la naturaleza de la disposicion infrinjida ó no observada.

Primero. Los dependientes á quienes la autoridad emplea para velar en que se cumplan sus disposiciones, ó para aprender á los que las infrinjan deben existir, si se quiere que esa misma autoridad llene su mision. De otra manera, será preciso emplear á todos los ciudadanos ocasionalmente en desempeñar aquel deber, y este recurso administrativo, ademas 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 Union Norteamericana. "en donde, como dice Chevalier, (a) la autoridad hace un jendarme de cualquiera que pasa por la calle;" pero tambien sé que la falta de un resguardo de policia, de que puedan valerse los funcionarios públicos en ocasion oportuna, se ha notado más de una vez, y ha dado lugar á exesos que de otro modo no se hubieran cometido. Asi es que yo no vacilo en asegurar que deben crearse ajentes de policia, que velen en la conservacion del orden.

Creo que no puede dudarse de la utilidad de tal institucion; lo que ha ocasionado diverjencia en las opiniones es la cuestion de si estos ajentes deben existir y presentarse al pueblo de manera que sean conocidos, ó si por el contrario, deben estar disfrazados y solo darse á conocer en las ocasiones necesarias. Tiene este ultimo arbitrio sus ventajas si lo consideramos como un medio de apoderarse facilmente de los que contravengan á las disposiciones de la autoridad. Pero como el objeto de la policia es mas bien impedir que castigar, es preferible el que los ajentes que se emplean por ella sean conocidos y se distinguan con insignias, que adviertan á todos que hai presentes personas que obligarán á cumplir un deber, ó someterán á la accion de las leyes á los que se denieguen á llenarlo. Ajentes 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 á

(a) Letres sur l' Amerique du Nor Letre xxvii.

excesos que sin duda cometerian, desde que se creyeren libres de la vijilancia de la autoridad pública. Por esta misma razon, son tambien un apoyo para los ciudadanos honrados y virtuosos, que son advertidos con su presencia de que hai en medio de la sociedad quien tiene el encargo obligatorio de protegerlos, si llegasen á ser injuriados ó de cualquier modo ofendidos.

La obligacion de que el ciudadano preste mano fuerte á la autoridad, cuando se le exija, debe existir tambien; pero ella es precaria é insuficiente; porque no se obtiene del mismo modo el auxilio de individuo privado, sobre quien solo pesan los deberes comunes 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 á prestarlo con gusto, como que precisamente este es su oficio.

Asi es que podemos establecer como necesaria la existencia de agentes que velen constantemente en la conservacion del órden público, y sirvan para reprimir cualesquiera excesos, y que al mismo tiempo exista la obligacion subsidiaria en los ciudadanos de auxiliar á la autoridad cuando para ello sean requeridos.

Segundo. En todas ocaciones dicta la conveniencia pública que los castigos que impongan á los que cometan faltas en la sociedad sean convertibles en provecho de la misma, para que el desfalco de felicidad que hai en el individuo que sufre una pena sea compensado con la ganancia que hace la nacion. Pero cuando se trata de contravenciones á los preceptos y ordenanzas de la autoridad administrativa municipal, es mas necesario seguir este principio y concretarlo, no solo 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 mision, y justo es que contribuyan á suministrarlos aquellos que han entorpecido ó anulado su accion. He aqui porque en los Estados Unidos se ha echado mano de las multas, ó penas pecuniarias, para castigar á los que cometen faltas contra las disposiciones administrativas, ó que atacan ú ofenden los intereses que estan 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 á resarcirlo (lo que es una mera satisfaccion)

sino que es preciso que sufra algun mayor gravamen para que sirva de freno á su inclinacion, y para que supla á las probabilidades de escapar á toda averiguacion, en los casos en que ellas puedan realizarse.

I no solo tienen las multas esta utilidad, que no fuera por cierto la mayor; tambien facilitan ellas á la autoridad los medios de estimular á 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 razon las tentaciones de cometerla; pues siempre para delinquir se tiene en cuenta la esperanza de escapar del castigo. Creo por esta razon, que puede asegurarse la accion de la autoridad administrativa con mucha certidumbre, si se establece que los que contravengan á sus disposiciones incurran en una multa proporcionada á la falta, y que el que la denuncie y suministre las pruebas para averiguarla, participe de la mitad de esta multa.

Con una disposicion semejante, encuentran los norteamericanos quien supla la falta del ministerio público, en aquellas partes en donde la naturaleza de la organizacion municipal no permite establecerlo con todos los recursos necesarios para llenar su objeto. Asi puede hallarse quien procure auxiliar la accion de la autoridad que tan precaria debe ser, si no la refuerza el interes individual; y como en proporcion que se aumenten las probabilidades de que haya quien supla las faltas de vijilancia 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 á muchos individuos para destinarlos al servicio público.

Sé bien que este arbitrio administrativo está sujeto á objeciones; pero ellas no son graves sino por la fuerza que les dan preocupaciones basadas sobre otros fundamentos, que nada tienen de comun ni parecido á los que sostienen esta institucion. Un premio por la delacion recuerda la policia veneciana y la época mas horrorosa del imperio romano, se dirá. Un premio á los delatores convertirá á 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, aun 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 habia calumniado. Pero no hai nada de eso en nuestro sistema: no hai recompensa sino para el que suministra los datos para comprobar la falta, presentandose con el carácter de acusador público, sustituyendo al que ejerce el ministerio público, ó auxiliandolo. ¿I no comprendo porque haya de recaer sobre este individuo una nota de vituperio y deshonor, cuando es honroso el ejercicio del ministerio público, y debe serlo. ¿ Como habrá esperanza de que se castiguen las faltas, si no hai quien las descubra, y persiga á sus autores? ¿I que será de la sociedad, si las faltas no se castigan? El oficio de defensor tiene en su favor todas las simpatias del corazon; porque cada individuo teme las probabilidades de incurrir en algun desliz, en alguna culpa que lo haga objeto de las persecuciones de la autoridad: siente con mas fuerza la eventualidad individual de verse bajo la vara del poder, que la necesidad de remediar un mal que, afectando á una gran parte de la sociedad ó á toda ella, le toca solo en una mui pequeña porcion. He aqui porque se considera honroso defender aun a los mas grandes criminales, aun á 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 mui desigual la lucha con el culpable: las antipatias contrarian al que aparece como mas fuerte, quieren tiznar con negras sombras su carácter; y viene á 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, ó dañar las obras públicas, ejerce un oficio honroso, un oficio necesario para que haya buena administracion; pues si no es justo que al individuo que lucha co-

mo 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. Benthan ha demostrado que no hai otro mas apropiado que el de la recompensa; y si al acusador público permanente se le da una por la función que ejerce ¿porque habria de negarsele al que abandona sus ocupaciones privadas, y celosamente se interesa en que la causa del público, que jeneralmente se ve con indiferencia, no sea descuidada, encuentre favor? Yo no hallo ninguna razon para ello: entre el sueldo que percibe el que ejerce el ministerio público, y la recompensa que se da á un acusador particular, no encuentro mas diferencia que el que aquel es permanente, y esta es eventual: aquel seda á un individuo designado espresamente para ejercer tal oficio; esta la recibe cualquiera que tiene voluntad de prestar el servicio en un caso dado.

Mas aun hai todavia ventajas, á que consulta el sistema propuesto. No se impoudrán 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 ó con una prision. Resulta de aqui que se evita en los individuos el interes de perseguir á los que tienen mas medios de eludir el castigo, á aquellos contra quienes rara vez se estrella el ministerio público, contra quienes la sociedad lucha con desventajas. La utilidad, pues, de una disposicion que á tal fin debe contribuir, no puede ser contestada, mucho mas cuando la esperiencia de lo que sucede en la Union Norteamericana la confirma.

No solamente deben establecerse las multas como apremio administrativo, para los ciudadanos que impidan ó descaminen la accion de la autoridad. Tambien debe establecerse el mismo apremio para los funcionarios administrativos que no cumplan con sus deberes, que sean omisos en llevar á efecto las providencias de su cargo. I aun respecto de estos es todavia mas necesario tal apremio; porque es mas importante el que llenen su mision cumplidamente, y porque sus faltas pueden causar mayor daño que las de un simple particular.

CAPITULO XI.

VARIAS OBSERVACIONES RELATIVAS A LAS OBRAS PUBLICAS, Y PRINCIPALMENTE A LAS VIAS DE COMUNICACION.

1. *Inconvenientes de la falta de medios de comunicacion.* 2. *Ventajas de su existencia.* 3. *Interes que debe tomar la autoridad en proporcionarlos.* 4. *Arbitrios para la construccion de las obras públicas: combinacion del interes particular con el público: facultades á los encargados de llevarlas á 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 mista.*

"Uno de los puntos,"(a) por los cuales nuestras sociedades modernas difieren de las antiguas es sin contradiccion la facilidad de viajar. En otro tiempo no era posible viajar sino al patricio. Para viajar entonces, aun como viajan los filósofos, era preciso ser rico. Los comerciantes andaban en caravanas pagando tributo á los Beduinos del desierto, á los Tartaros, á los pequeños principes situados en sus castillos construidos en los desfiladeros de las montañas. Entonces, en lugar de la diligencia inglesa ó de la silla de posta, que quema el empedrado, habia la litera ó el palanquin de la Asia antigua, conservados todavia por la América española; ó el camello, ESTE NAVIO DEL DESIERTO, ó los cuatro bueyes uncidos al carro tranquilo y lento; y para él comun de los ciudadanos ó para los guerreros del cuerpo de hierro, el caballo: entonces en lugar de los suntuosos paquehotes ó buques de vapor, verdaderos palacios flotantes, habia la barca estrecha y frágil perseguida por los ladrones en los rios, por los piratas en los mares: entonces los caminos eran sendas estrechas, escarpadas, peligrosas por los malhechores, por los monstruos de los

(a) Esos extractos son tomados de las cartas de Chevalier sobre los Estados Unidos, cuya lectura me atrevo á recomendar á los que deseen adquirir conocimientos administrativos, y perfeccionar los que tienen.

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 habian legado sus antecesores; porque entonces no existian esas posadas cómodas en que, por medio de su dinero, puede cada uno rodiarse de los goces de la vida y obtener los cuidados solícitos de servidores atentos. Si habia alguna mansion pública, era alguna sala reducida á manera de los paradores de oriente, asilos miserables y desnudos, donde no se encuentra sino agua y las cuatro paredes, ó á estilo de las hosterías de España y de la América del Sur, lo que es el 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 á la gelba; encadenada al suelo á causa de las dificultades de la locomocion.

2. "Mejorar las comunicaciones, es pues trabajar en favor de la libertad real, positiva y practica; es hacer participar á todos los miembros de la familia humana de la facultad de recorrer y explotar el globo que se le ha dado en patrimonio; es estender las franquicias del mayor número tanto y tambien como es posible hacerlo por las leyes electorales. Diré mas es crear la igualdad y la democracia. Los medios de transporte perfeccionados tienen por efecto, no solo reducir las distancias de un punto á otro, sino tambien de una clase á 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 á 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 á los ojos. En la India y en la China, en los países mahometanos, en la España medio arabe y en su América, poco importa que el país se llame república, imperio ó monarquía templada. El cultivador y el obrero no sienten la tentacion de creerse iguales al guerrero, al brahmino, al mandarin, al pacha ó 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, apesar 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 carruaje, 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 á establecer vias de comunicacion en su territorio y á disminuir los gastos y la duracion de los trasportes. ¿No es verdad que á lo largo de los grandes caminos, de los canales y de los rios, las ideas circulan al mismo tiempo que las mercancías, y que todo viajero es mas ó menos un misionero? Los hombres dominados por las convicciones retrogradadas lo saben bien. Ellos no se cuidan de favorecer las empresas de comunicacion: temen mas un ingeniero de puentes y calzadas que á un editor de las obras de Voltaire.

3. Si las buenas vias de comunicacion son tan útiles para los adelantos materiales é intelectuales de la sociedad, en nada debe la administracion poner tanto esmero, como en facilitarlas y mejorarlas. En una nacion que carece de capitales hai, por cierto, dificultad grande en que la autoridad halle medios para ello; pero no hai una imposibilidad absoluta, y los obstaculos y embarazos con que se tropieza dependen á veces mas de errores de calculo que de que ellos existan realmente. Asombra á veces un presupuesto muy cuantioso para la apertura de un camino, de un canal; para la consotruccion de un puente, como si la suma total hubiera de consignarse en un dia, 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 á proporcion que se van necesitando; y á 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 (a) de mal resultado: contradijeron

(a) Chevallier, Letre xxii.

la empresa hombres atamados por sus luces y servicios; Jefferson mismo dijo que era necesario esperar un siglo para atreverse á 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 podria llevarse á cima ni con todos los tesoros de la Union. Sin embargo este Estado, que no contaba entonces mas que 1 300,000 habitantes, comenzó un canal de 146 $\frac{1}{2}$ 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 de Witt Clinton, que se puso á la cabeza de la empresa.

4. No siempre la autoridad debe pretender llevar al cabo las obras públicas con las rentas que están á su disposicion: es mejor hacer que los particulares tomen parte en ellas, para aprovechar, no solo sus capitales, sino su pericia en la direccion de la empresa. Asi es que para mi el método preferible para la construccion de cualquiera obra pública es la formacion de compañías, en que tomen los particulares el mayor número de acciones y los fondos públicos el menor, á fin de que en la direccion de ellas prevalezca el interes de los particulares. Este metodo es el que se ha seguido en la Union Norteamericana en el establecimiento de los bancos. En el de los Estados Unidos tenia la Union las dos quintas partes de las acciones y las particulares el resto: y de esta manera, conservando los medios de que la autoridad pública ejerciese la vijilancia necesaria sobre el establecimiento, se dejaba que el interes de los particulares preponderase en la administracion de los negocios.

Otro de los medios eficaces para llevar al cabo la construccion de obras públicas y para su conservacion, es dar á los comisionados que intervengan en ellas todas las facultades que sean necesarias para llenar su mision. No debe pretender la autoridad deliberante reglamentarlo y rejentarlo todo; porque no le es posible hacerlo con acierto: necesidades ocurren en el momento de la ejecucion, que no pueden ser previstas, y que solo están en capacidad de consultar los que las sienten y las palpan. Por esto es indispensable el que á los individuos á quienes se comisione para llevar el cabo cualesquiera obras públicas, ó para cuidar de la conservacion, me-

jurá y perfeccion de las existentes, se les envía de las facultades bastantes para dar los reglamentos que havan de observarse, ya por los que trabajen en las obras públicas, ya por los que havan de hacer uso de ellas.

"En los Estados Unidos, dice Chevalier, (a) hai comisionados para los canales, para los bancos, para las escuelas. Su poder es real y estenso. Los comisarios de los canales hacen reglamentos de administracion pública que cambian á su gusto y sin aviso previo. Ellos fijan y modifican las tarifas; estan rodeados de una numerosa personal, enteramente dependiente de ellos, y revocable á 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 á menos trabas que las que rodean en Francia la administracion de puentes y calzadas ó el cuerpo militar de ingenieros. Si ellos hubiesen tenido las leyes financieras, y la contabilidad francesa, habrían gastado diez años mas en ejecutar los trabajos confiados á sus cuidados y no los habrían construido, ni mejor, ni con menos gasto."

ó. Muchos se alarmarán 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 continuacion 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 ademas cualesquiera objeciones que pudieran hacerse. No ha habido allí abusos notables, y los trabajos públicos han adelantado mas que en cualquiera otra nacion. Basta comparar las noticias estadísticas de Warden (a) con las publicadas 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 aquel país con el sistema que para ello se ha adoptado. Los Estados Unidos tienen mas vias de comunicacion que la Francia y el poderosísimo imperio británico, y la progresion que siguen las mejoras materiales, á proporcion que avanza el si-

[a] Letre XVII.

[b] A statistical, and historical account of the United States of North America &c. 1819.

glo, excede á los calculos mas exagerados de los amigos de la prosperidad social. Cuando hai esta leccion práctica, y cuando ella nos enseña lo que puede un buen sistema seguido con cuidado y constancia ¿porqué habremos de arredrarnos de imitarlo? ¿porqué habremos de inventar otros nuevos, que no tienen mas garantias de acertar que los buenos deseos de los que los concibieron?

6. Hago estas preguntas, porque es mui comun 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 tambien, porque se dice que no ha de comprometerse la suerte del país por experimentar si las ideas de un individuo son exactas. No hai pues medio; seria preciso vivir estacionarios con semejantes principios. Pero todos sentimos que el hombre no ha nacido para vivir estacionario: desea adelantar cada dia; se afana por ello, y es preciso que para conseguirlo se arroje á practicar sistemas desconocidos é inventados por él, ó que siga por la senda que le han trazado los demas. ¿Que es mas racional? El tratandose de las obras públicas, que estan ligadas con los intereses materiales del hombre, nadie puede dudar que el ejemplo es la mejor leccion. El interes es el mismo en todas partes, el trabajo produce por donde quiera los mismos resultados; he aqui, pues, que los dos agentes que contribuyen al buen exito de las mejoras son en todas partes los mismos; y siendo iguales los metodos para emplearlos, el resultado debe ser igual. La ignorancia nos ofrecerá embarazos es verdad; pero esto no debe arredrarnos. Empecemos, venimos las primeras dificultades y las demas desaparecerán sin trabajo. los primeros pasos son en todo los difíciles.

La Francia, despues de muchos ensayos infructuosos, dejó de atenerse al jenio creador de sus habitantes ilustrados, y mandó a estudiar á los Estados Unidos los medios que les han proporcionado llegar en tan poco tiempo á ese alto grado de prosperidad que tanto admiramos todos hoi dia. Aquella nacion, sobre cuya existencia se aglomeran los siglos, aquella nacion que de cincuenta años á esta parte ha tenido en movimiento el mundo y de donde han salido las mas celebres pro-

ducciones del ingenio humano; la Francia, la patria de Colbert, de Voltaire, de d' Alembert, de Diderot, de Talleyrand, de Thiers no se ha desdoblado 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 estravagantes abstracciones! En mi patria, por fortuna, va ya cesando esa mania antipatriótica; y espero que antes de mucho tiempo sigamos á nuestros únicos maestros, los norteamericanos.

Tanto se han jeneralizado en los Estados Unidos los conocimientos necesarios para llevar al último grado de perfeccion los trabajos públicos, que, segun dice Chevalier muchas de las operaciones que para ello se necesitan no son ya una ciencia, ni una arte, sino un oficio. Al principio faltaban hombres para todo; para dirigir; para trabajar materialmente. Despues abundan unos y otros: la concurrencia de operarios hace rebajar cada dia los gastos que ocasionan las obras públicas; y la enseñanza practica recibida proporciona el que los trabajos sean mas perfectos y que todo se haga con mas solidez. Asi sucedera en todas partes; pero es necesario resolverse á empezar, sean cuales fueren los obstaculos que nos contrarian.

Las vias de comunicacion, no solo son útiles por lo que contribuyen al aumento de la riqueza nacional. Lo son aun mas porque propenden á la homojeneidad de las relaciones sociales, porque hermanan á los habitantes de una nacion poniendolos en contacto, porque facilitan el que se forme una opinion que pueda verdaderamente llamarse nacional; y porque establecen asi vinculos fuertes entre las diferentes partes del Estado. Mientras mas se decentralice la administracion, mas necesarios son estos vinculos, 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 descentralizacion trae consigo esta ventaja, porque con ella se consigue fomentar los intereses que han de tener esta influencia. El felizmente esta influencia de los intereses sobre los intereses, es mas saludable y provechosa que la influencia política del gobierno. Cuando ella existe, los vinculos sociales se refuerzan mas, porque dependen de la utili-

dad que cada cual reporta de estos vinculos: aunque no se sienta la accion 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 á cargo de los particulares, bien seguro de que serán atendidas.

7. En los últimos tiempos ha prevalecido en los Estados Unidos la opinion de que el gobierno jeneral no debe intervenir en los trabajos públicos, y que ellos son de la competencia esclusiva de cada uno de los miembros de la confederacion. En consecuencia, el gobierno de la Union se ha abstenido de mezclarse en esto; porque el partido democrata, demasiado preponderante, no ha podido ser contrastado. Mas tal opinion, si tiene algun fundamento (a) en una república federativa, carece de él en los países que tienen un gobierno central. Los Estados de una federacion tienen mas medios de entenderse sobre lo que les interese en comun para llevarlo á efecto; mas poder y mas importancia que la provincia de una nacion central. En esta es preciso que el gobierno decida sobre lo que interesa á todas ó á muchas de ellas, y que con sus esfuerzos unidos coopere á llevarlo á efecto. Por esta razon, no he vacilado en creer que las obras públicas deben ser de una competencia mista, y que en esta parte podemos imitar á la Francia en algo. por la lei de 1836, ella ha dejado á las localidades varias obras públicas; pero su gobierno no se ha desprendido enteramente de intervenir en las que sean de un interes nacional. En este, como en todos los negocios administrativos, podemos fijar un principio jeneral: "Intervencion de las localidades, sin restricciones ni trabas, en todo lo que se refiere á sus intereses jenerales: intervencion del gobierno jeneral en todo lo que el puede conocer mejor que las localidades y para cuyo buen exito puede contar con mas medios que ellas: union de la accion de ambas autoridades en todos los casos en que sea necesaria para llevar al cabo 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, ó adelantar los que po-

(a) Véase la obra de Chevalier, Letres XXI y XXII.

ean. 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 mas útiles; porque en las ciencias experimentales los ejemplos son los que fundan los principios ó los corroboran.

... los gobiernos... la acción de que el gobierno... en los negocios públicos... la estadística... los ejemplos son los que fundan los principios ó los corroboran.

(?) Ver en esta de Ciencias, Letras y Bellas Artes.

APENDICE AL LIBRO 3.

Creo que lo que he espuesto en los capitulos precedentes hace comprender facilmente de que manera deben organizar se 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 organizacion municipal, y especialmente á la comunal, que he encontrado en la seccion II. del capitulo II. lib. II. de la obra del conde de la Borde sobre el espiritu de asociacion.

“Que es un Común? ha dicho un administrador ilustrado (a): es una asociacion de ciudadanos, que encerrados en un territorio limitado proveen á los gastos que exigen las localidades: los impuestos que pagan para este destino pertenecen á la asociacion y son una propiedad suya incontestable. El regimen municipal, esta estension del gobierno de la familia, tan necesario á la sociedad como lo es la sociedad á los hombres, esta administracion en comun 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, ó que se pongan en duda sus ventajas. ¿Como podrá asegurarse la propiedad particular, si la propiedad colectiva no esta asegurada, si las sociedades consideradas como individuos fuesen menos respetadas que los individuos?”

“La organizacion de esta primera base del orden social es tan natural en sus causas y en su objeto, que ella jamas ha diferido mucho, aun 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 habia 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 á si mismas, eran sus PROPIOS LEJISLADORES. (b) Ro-

(a) El conde de Brigode, de la cámara de los Pares, discurso pronunciado el 21 de diciembre de 1815.

(b) Demost. I. phil. paj. 41 edic. de Reisk.

ma introdujo este sistema al principio de su fundacion, 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 arreglaba á su imperio. Ella les dejaba sus leyes, sus usos, con el objeto de sacar mas partido de su alianza y sumision: ella sabia que los pueblos nutridos en la libertad y acostumbrados á gobernarse á si mismos estiman toda otra forma política monstruosa y antinatural. (a) Estas ciudades ó comunes compuestos de muchas aldeas, eran gobernados por un magistrado bajo el nombre de arconte, de pretor ó de dumviro, á quien se agregaba un concejo con el nombre de senado ó curia encargada, de acuerdo con él, de todos los intereses, y representando en pequeño la administracion de la ciudad de Roma, que se componia de un senado y dos consules.

“Esta curia era el concejo municipal cerca del merino, elegido por los notables de la comunidad: estos funcionarios transmitian algunas veces su dignidad á sus hijos, que tenian entonces asiento en la Curia; (b) pero no tenian 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 ó de servicios hechos. Las resoluciones se tomaban por mayoría; y entonces la peticion, asi como el modelo del decreto redactado por el secretario del concejo (scriba) (c) se enviaba preparado al principe, á fin de que solo tuviese necesidad de firmar. Estos magistrados se dividian las ocupaciones relativas á los intereses de los comunes; unos velaban en la recaudacion de las rentas; otros se encargaban de las subsistencias. A los ediles, que hacian parte de ellos, estaba encargado el cuidado importante de los trabajos públicos, de los caminos, (d) albañales, puentes, baños; (e) de la policia de los mercados, de los pesos y medidas. (f) el concejo fué autorizado á tomar por adjuntos algu-

(a) Montaigne. Essais liv. I.

(b) Cod, Theod, de decar.

(c) Seribae, scrinarii, ood, de negot. gest.

(d) Papinianus, de via pub.

(e) Seneca ep, 86,

(f) Juvenal, x, 65,

nos de los propietarios mas distinguidos por sus luces y sus virtudes, y encargarlos de comisiones ó empleos particulares relativos al bien del Comun; de este número eran los CURATORES VIARUM, REI FRUMENTARIAE. Estos cargos eran gratuitos; y habia obligacion de admitir el empleo de decurion en Roma, como la hai de admitir el de Sheriff en Inglaterra, cuyas funciones son igualmente gratuitas y tienen anexas muchas fatigas. Tambien imponian estas plazas una responsabilidad peligrosa; pero los que las obtenian eran recompensados con algunos honores frivolos (a), y con el rango de nobles entre el pueblo (b); 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 lei la obliga á ello?

“Estos magistrados tenian bajo sus órdenes los recaudadores de las contribuciones. Al fin del imperio, se creó un nuevo magistrado con el nombre de DEFENSOR DEL PUEBLO; (c) que estaba encargado de velar en los intereses de cada Comun; de protegerlo contra las usurpaciones del fisco, asi como lo estan ahora los concejos de prefectura; lo que completa la analogia de la administracion de aquella epoca con la que existe en Francia. Hemos hallado útil, dice el código, instituir estos magistrados, á fin que el pueblo inocente y tranquilo pueda, con el apoyo y concejo de los defensores, gozar pasíficamente del fruto de sus trabajos. Ciceron habla de sus municipales de Arpinum y de los intereses del Comun, que se ocupaba de proteger; habia hecho que su hijo se recibiese de Edil con este objeto. En efecto, la felicidad y la industria de los distritos comunales dimanaban de la independencia de su administracion, del goce libre de sus derechos y propiedades. Las propiedades consistian entonces, como ahora en los bienes raices que habian adquirido por donaciones, legados ó compras, y en los propios y arbitrios, ó derechos municipales, MUNERA PÚBLICA, que eran diferentes de los impuestos pagados al fisco, que estaban igualmente á cargo y bajo la responsabilidad

(a) Sufficit tunicæ summis edilibus albae. Juv, Sat,

(b) Quis non diligendam putat colendamque eam nobilitatem quæ gravissimas pro salute publica molestias aut à legibus subire cogitur? Cod, de dec

(c) Cod, Th de def civ

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 (a); velaba en la percepción de las contribuciones ó arbitrios, y no podía imponer nuevas sin permiso del emperador; pero algunas veces estaba autorizada á emplear en bien del Comun 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 fué siempre independiente: su administracion estaba arreglada por la lei JULIA; pero bajo los primeros emperadores tuvieron que luchar contra las invasiones del fisco: fué bajo Trajano que recobraron su libertad y el entero goce de su propiedad. Este principe les permitió disponer á su agrado de sus rentas para todos los objetos de mejora.

El odio que Constantino habia jurado á todo lo que se habia creado durante la república, se dirigió tambien contra el sistema municipal. (b); despojó los Comunes de sus bienes, y eximió á muchos individuos de las tazas municipales. Su hijo fué mas lejos; dió 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. (c) Valentiniano, por espíritu de contradicción, cambió estas disposiciones, que Theodosio restableció por igual oposicion: hizo restituir á los Comunes las tierras que Constantino, para vergüenza suya, dice, les habia quitado. La existencia de los Comunes se conservó en el Bajo Imperio, con las modificaciones que tuvieron lugar en el rejimen administrativo despues de Justiniano. Eran los obispos y otros eclesiasticos los que presidian los concejos municipales en Italia. Los condes y los prepósitos en las Galias remplazaban á los pretores romanos, pero con municipales siempre elejidos por la comunidad. Las rentas consis-

(a) Habiendo querido una curia emplear en la reparacion de los muros del Comun una suma que se habia legado para juegos Diocesia no la hizo restituir para su verdadero uso.

(b) Gibbon. 3 y 23

(c) Sosomenes Hist v 5

tian siempre en bienes raíces y en contribuciones ó derechos. Una ordenanza de Arcadio confirma los arbitrios concedidos á las ciudades, y se encontraban en todas las Galias, al lado de las aduanas imperiales, las oficinas pertenecientes á las ciudades para la percepcion de sus derechos. Tal era el réjimen 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: despues estas instituciones se perdieron en las invasiones del feudalismo, ó al menos es difícil reconocer lo que de ellas quedó en este tiempo de barbarie. Seria un estudio curioso esta indagacion: y tengo la conviccion de que se encontrarian documentos que mostrarian 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 restablecimiento autentico de sus privilegios en el siglo doce: lo que lo haria sospechar, es que los vestigios de este gobierno se encuentran en todos los paises que tienen archivos de aquel tiempo, como la Italia y la España. Hasta el siglo IX y X, Napoles tenia un cuerpo municipal, cónsules electivos y un jefe de la milicia amovible; lo mismo sucedia en Barcelona bajo la autoridad del conde ó del veguer, su subdelegado.

El verdadero restablecimiento 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 despues en los Países Bajos, en Francia, en Alemania, en Inglaterra, recobraron la forma de administracion municipal que conservaron despues, y que sirvió maravillosamente á su industria. Florencia, Sienna, Venecia, Hamburgo, Barcelona eran verdaderas repúblicas, que no reconocian sino una simple supremacia en los soberanos. Estas ciudades, dice un historiador, habian recobrado las costumbres y los usos de los antiguos romanos; y esta forma era tan ventajosa á su bienestar, que los extranjeros de todas partes vendian sus bienes para ir á establecerse á ellas. Las funciones de ediles, de cónsules, de inspectores de los trabajos estaban establecidas; la policia de los mercados, los propios y arbitrios municipales, hacian parte de sus atribuciones; los cabildos tenian correspondencia con los soberanos, que les daban el título de **HONORABLES E ILUSTRES CONCEJOS**

(a) Los reyes juraban mantener sus privilegios; estaban contentos de conservar este espíritu de libertad en las ciudades, á fin de oponerlo al sistema feudal; y esta existencia prudente, sabia é independiente tenia tantos encantos, que en muchos países se vió á los nobles renunciar á sus prerogativas 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 comun. Reinaba ya tanta comodidad, tanto lujo en los Países Bajos, que Juana, duquesa de Borgoña, al entrar en Brujas tomó á todas las habitantes de la ciudad por señoras de la corte.

Estos usos habian caído de tal suerte en desusud en Francia, que su restablecimiento fué una verdadera creacion. Luis el Gordo dió este noble ejemplo; y sus sucesores, emancipando los vasallos de sus dominios particulares, permitieron al mismo tiempo á las ciudades, que estaban bajo su jurisdiccion inmediata, constituirse en municipalidades; y á las aldeas reunirse para formar Comunes. Este beneficio fué apenas conocido por los desgraciados que jemian aun bajo el yugo de los señores, que sus manos se levantaron de todas partes acia el trono para pedir su emancipacion. Se hizo al mismo tiempo en la opinion una revolución en su favor, y el impulso dado no pudo ser detenido. En vano los señores y los obispos quisieron resistir á este grito de la humanidad, á este primer signo de resurreccion de la libertad; vieron romperse cadenas que no habian de volver á anudarse. La municipalidad, "dice el abate Nogent," nombre detestable, institucion odiosa que tiene por objeto convertir en un censo anual la servidumbre del censuario, que no impone al que falta sino una miserable multa, y libra asi al siervo de todas las obligaciones á las cuales estaba sometido." (b)

En efecto, los Comunes desde entonces tuvieron leyes escritas, magistrados, milicias, sindicos encargados de establecer y percibir sus contribuciones, su escote municipal: ellos formaron una corporacion que podia obrar como un individuo por su bienestar; y no faltó en esa época, para constituir el es-

(a) Capmani com Barcel tom 1

(b) Guilbertus de vita sua lib. 3 cap. 7:

tado industrial y llevarlo al mas 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. Segun los antiguos usos, los Comunes tuvieron un primer majistrado y un concejo colocado cerca de él: el merino remplazó al duumviro ó al pretor, y los rejidores á 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 mui solisitados. Esta organizacion se conservó hasta la época de la venalidad de los cargos, cuando la consideracion vino á ser un valor fiscal, que el soberano emprendió explotar en su provecho; medida mas ridicula que odiosa, y cuyas funestas consecuencias se han exagerado mucho. Este miserable monopolio probaba solamente que no habia bastante industria para inventar otro y que existian bastantes tontos para quienes este era preferible. El solo inconveniente que habia era el de obligar á los Comunes á pagar el interes de cantidades que no recibian; lo que hizo que muchos rescatasen estos cargos, aña de entrar de nuevo en el derecho de nombrar para ellos.

Las propiedades de las ciudades fueron mas respetadas que sus majistraturas. Hasta mediados del siglo XVII no se tocó sus rentas. Sin embargo, en algunas ocasiones importantes, como la guerra de Westphalia, se tomó una parte con el nombre de donativos voluntarios; y despues casi la mitad de sus propios y arbitrarios fué empleada en los gastos jenerales. Durante algun tiempo, la corona cojió aun la totalidad, permitiendo á los Comunes doblar sus imposiciones para sus usos; pero las riquezas que su exelente organizacion los habia puesto en estado de adquirir, hácian estos socorros bien faciles, y ellos no lo reusaban. Despues de haber pagado mui cara su emancipacion, suministrado en muchas ocasiones sumas considerables para los gastos del Estado, pagado por si solos el rescate de Francisco I, ellos poseian en el momento de la revolucion rentas suficientes para mantener sus fuentes, sus caminos, sus mercados; algunos aun eran mui ricos, y debian todo su bienestar á sus instituciones.

¿Quien no habria creido que la revolucion debia ser favorable á este jenero de propiedad, de industria popular? Esa

fue en efecto la intencion de la asamblea constituyente; pero, atenta al principio, se equivocó en los medios: ella creó esta administracion complicada de que hemos hablado, y ocho mil administradores sucedieron en Francia á 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 pretesto irrisorio de que los pobres eran hijos del Estado y debian ser pagados por él. Las pocas rentas que escaparon á este nuevo jencro de fiscalidad democrática pasaban á 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, las iglesias quedaban en el estado mas deplorabile.

Entonses se les acordó un medio ilusorio en el derecho de imponer cinco centavos adicionales, en un tiempo en que no habia imposiciones. Aun este favor se les retiró bien pronto: pero despues se les restituyó; y en fin la lei de 23 de pluvioso del año VIII restableció el orden en la administracion. Se estableció un concejo municipal para manejar los intereses de los Comunes, compuesto de veinte miembros en las ciudades que tienen mas de dos mil 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 Comun. El merino puede ademas convocarlo para todo negocio administrativo obteniendo antes el permiso del prefecto.

Esta organizacion habria producido muchos bienes, sino hubiese sido mai pronto circunscrita y casi enteramente anulada por el espíritu de centralizacion, de absorcion, que se manifestó por el gobierno imperial. Se abrumó cada año á los comunes con nuevas cargas, que consumian de ante mano los recursos que habrian podido encontrar por la mejora de su industria; aun se hizo mas, se les impidió aprovecharse de estos recursos particulares, con el pretesto de que semejantes gastos podian quiza dañar á la percepcion de las contribuciones del Estado. La administracion central se establecia casi como el unico poseedor, como el único á quien le era permitido explorar todos los trabajos: ella detenia con las for-

mas mas complicadas, con las dificultades mas pueriles las demandas que no podia rehusar ó convertir en provecho del fisco.

Habria mucho que decir sobre este extraño y desgraciado abuso, que existe aun en toda su plenitud, y que escritores ilustrados han señalado. (a) Me limitaré á citar un hecho que me es personal. El año de 10 fui nombrado merino (MAIRE) de Mereville, aldea de mas de 1500 almas. Uno de mis primeros cuidados fué arbitrar los medios de reedificar la iglesia, que se habia arruinado durante la revolucion por falta de 200 francos, que se habrian necesitado para impedir un daño en una parte del enmaderado. Los materiales de todas clases estaban aun amontonados en el mismo sitio sin que se hubiese pensado en sacar partido de ellos. Pedi la autoriza-

(a) M. de Villèle 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 atribucion. Pero cuales son los resultados de esta centralizacion 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 cumulo de negocios de sus oficinas es mas poderoso que ellos mismos; y esta autoridad tan desgraciadamente arrebatada á nuestros concejos de ciudad, de comun, de circuito, de departamento tenemos el dolor de verla ejercida por oficiales subalternos.

„A la verdad, señores, no es al ministro á quien se debe acusar de todos estos abusos; es el sistema que yo combato el que trae consigo estas consecuencias tan ciertas como funestas.

„Nuestros mas pequeños gastos no pueden hacerse sin una órden del ministro, la cual es mas ó menos atendida segun la situacion del tesoro que debe satisfacerla.

„Para las reparaciones mas urgentes de los edificios públicos es preciso desde luego un estado y un presupuesto levantado en el lugar en que se hallan; despues correjido en Paris; despues la aprobación del ministro; despues la adjudicacion: despues en fin la órden para obtener los fondos. Sucede frecuentemente que el edificio se haya deteriorado antes que se llenen estas formalidades y que no sea permitido emplear nuestro dinero en conservar lo que nos pertenece. Rompiendo así los lazos que nos unen á nuestro comun, á nuestra ciudad, á nuestro departamento, matando el interes que tomamos en nuestras administraciones secundarias, en nuestros edificios, en nuestros caminos, en due los paseos, en nuestros monumentos, se acaba de aniquilar entre nosotros el amor de la patria tan fuertemente sacudidos; se destruye el espíritu público, se acaba de desunir y desmoralizar la nacion, se aisla á los franceses los unos de los otros &c. &c.

cion 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 autorizacion de tazarnos todos extraordinariamente para la redificacion del edificio que debia costar 40, 000 francos, pero que no se podian pagar sino en cuatro años. Envié el presupuesto hecho con cuidado, aprobado por el concejo municipal y los principales habitantes: este presupuesto gastó un año en llegar al ministerio del interior pasando por Etampes y Versailles: esto era viajar lentamente ó divertirse en el camino. Habiendo llegado al ministerio y sido trasmitido al concejo de los edificios civiles, permaneció allí un año, y fué devuelto al Común por razones frivolas, tales como pretendidos errores en el precio de los materiales y en la cantidad de los gastos de jornal: en fin, fué aprobado; pero se rehusó "la autorizacion ILEGAL, se dijo, de tazarse extraordinariamente; innovacion peligrosa que podia perjudicar á la percepcion de las rentas del Estado:" como si lo que es voluntario pudiese embarazar la recaudacion 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 podia enajenar para disminuir este gasto. Las rentas sufragaban apenas para la conservacion de los edificios, del mercado, y la reparacion mui cara de un camino empedrado, etc; demanera que era imposible tomar nada de los ingresos: en fin, á fuerza de injeniarse vino una idea á uno, idea penosa á que tuvimos mucho trabajo en acceder. La aldea poseia un sitio de jugar al maulo sombreado de mui hermosos alamos; este era el solo paseo, el único punto de reunion de los habitantes los dias de fiesta y las tardes despues de sus trabajos; Que dolor ver derribarlos!... Eran los habitantes ancianos quienes los habian plantado; los hijos no podian llegar á ver otros semejantes sino en su vejez. En fin, se decidió hacer la ofrenda de ellos, pidiendo al gobierno que al menos por consideracion á tal sacrificio apresurase la decision. Pasó sin embargo un año para que esta demanda se tomase en consideracion, para que llegase á la administracion de las selvas, que envió sus agentes á visitar los arboles, para que el informe que ella dió atravezase á su turno toda la jerarquia de su administracion dependiente del ministerio de hacienda, y volviese al minis-

terio del interior que, en fin, ordenó la venta. Pero como el producto de esta venta no subía sino aserca de la cuarta parte del gasto total, y como la autoridad no había decidido el medio que se debía adoptar para proporcionar el resto, fué necesario poner su monto en caja de amortización. ¿Que sucedió entonces? Lo que no es creíble, lo que sería digno de risa, si no fuese odioso. Este dinero fué disipado en 1813, con otros depositos semejantes hechos en esta caja; hoi mismo no es posible encontrar ni esperar que se encuentre un sentavo de esta suma. Así, lo que ha podido obtener uno de los mas grandes Comunes rurales de Francia, á las puertas mismas de Paris, despues 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 á la pérdida del edificio de su culto.

No, yo no creo que se pueda jugar mas impudentemente con los derechos mas sagrados de los hombres; y esto debe haber sucedido en muchos otros lugares. Solo habria una cosa que pudiese ser mas afflictiva; esta seria 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 hai sino una apariencia, una superficie, una corteza de libertad en un pais en que los negocios se tratan y manejan de esta suerte. Si asi fuese; si las intenciones francas, buenas, de perfeccionar nuestras instituciones en el sistema adoptado pudiesen ser de otra manera interpretadas; si á 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 pais, y atrincherarse detras del antiguo dicho: YO NO TENGO QUE VER CON ESO, (a) tan funesto en otro tiempo, tan peligroso todavia. ¿De que se trata, sin embargo? unicamente de imprimir á instituciones creadas el movimiento que supone su forma; de dar alma á meras maquinas, de consentir en que jentes tranquilas y fieles, despues de haber pagado sus cargas sociales, empleen sus economias y sus provechos en la mejora de su existencia privada, y en todas las empresas que á ello puedan contribuir; en fin de dar al conce-

(a) Demosth. de cor. c. 15.

jo municipal una accion positiva."

He trascrito las observaciones que preceden; porque son de un miembro distinguido del Instituto frances y corrobora las opiniones que he emitido sobre la organizacion municipal. Muchas de las reflexiones que él hace respecto del espíritu de centralizacion que ha prevalecido en Francia, son aplicables á los Estados Sur-americanos, 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, mui poco se encontrará de nuevo en ellas; pues solamente son el resultado de la observacion de lo que se está practicando en los países mejor administrados, con bueno y feliz éxito. La organizacion que se funde en estas ideas contribuirá á la dicha social, porque consultará los intereses de los asociados, les dará buena direccion, y estrechará de este modo los vinculos que deben ligar á los habitantes de un pueblo. Asi debe ser; porque el sistema propuesto es conforme á la naturaleza del hombre, sea cual fuere su estado de cultura, su creencia, su educacion. Ignorante ó ilustrado, católico, mahometano ó enteramente descreido, él es dominado por su interes, y sigue aquello que favorece este interes. 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 poblacion 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 direccion social que indican las instituciones municipales. El ruso que, acabando de entrar en la Union, recibe su carta de naturaleza, empieza desde luego á tomar parte en la democracia municipal del Comun en que se domicilia, y tiene tanto gusto en la participacion que se le concede en los actos públicos que tienen influencia sobre sus intereses y los de su condado, como si nunca hubiese oido nombrar el despotismo autocratico del grande emperador. Haced buenas instituciones, es decir, instituciones que se hermanen con los intereses de los hombres, y todos los hombres se unirán á ellas. Pero no pueden ser buenas sino las instituciones que permitan á cada cual intervenir en el manejo

de sus intereses: solo estas dan seguridad y confianza; pues sea por orgullo ó por algun motivo racional, el hombre se atiene mas bien á si mismo que á los demas; ó solo cree que pueden hacer bien las cosas aquellos á quienes él quiere recomendarlas. Estos sentimientos son halagados con el réjimen municipal y halagados con ventaja.

No se crea que es mui difícil hacer comprender al pueblo este réjimen, y hacerselo amar. El lo quiere por una especie de instinto, por esa inclinacion que tenemos todos á 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 aversion, lo ve como uno de los elementos indispensables de su prosperidad, y aun pelea obstinadamente por conservarlo.

Una constitucion política, que garantice un buen réjimen jeneral, 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 constitucion que arregla el réjimen jeneral, 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, á 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 estan en comunicacion frecuente y activa, y que las naciones civilizadas llevan á las otras las muestras del bienestar y de los adelantos materiales que sus instituciones los proporcionan, no es ya posible ocultar al pueblo el conocimiento de los principios políticos á que debe con preferencia someterse. En vano, pues, pretenderán los gobiernos oponerse á que adopten aquellos cuya práctica ha producido la felicidad de otras naciones.

LIBRO CUARTO.

DEL MODO DE EVITAR LA COLISION ENTRE LOS ACTOS DE LAS DIFERENTES AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS I DE IMPEDIR SUS ABUSOS.



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. *Cuales pueden ser estos.* 3. *Facultad del cuerpo legislativo para anular los actos de la autoridad municipal que perjudiquen á los intereses jenerales.* 4. *Intervencion de las diputaciones provinciales en anular, ó no, los actos de las autoridades santonales.* 5. *Intervencion 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, ó si fuera siempre posible detallar en las leyes cuanto se puede hacer por los funcionarios públicos, y lo que debe dejar de hacerse, no habria necesidad de arbitrar medios para evitar la pugna en que sus actos pueden encontrarse. Pero por perfectas que sean las instituciones humanas, habrá siempre vacios que no pudieron preverse, ni por consiguiente llenarse, y habrá que confiar mucho en la discrecion y prudencia de aquellos á quienes se encárgue el ejercicio del poder público. Nace de aqui la necesidad de escojitar los arbitrios que puedan ponerse en practica con buen exito para que la falta de precision de las leyes, ó el abuso de las autoridades no causen una colision entre los intereses que ellas deben manejar.

2. Los arbitrios que en mi concepto pueden adoptarse son:

1.º la intervencion del cuerpo legislativo en anular los actos de la autoridad municipal, aunque estén dentro de sus facultades, que ofendan los intereses jenerales, ó los intereses de dos ó mas de las grandes secciones en que se haya dividido el territorio de una nacion: 2.º intervencion de las cámaras ó diputaciones provinciales en anular los actos de la autoridad municipal de los cantones, que ofendan los intereses de uno ó mas de dichos cantones ó de la provincia: 3.º competencia de la autoridad judicial para declarar que actos de la administracion municipal traspasan sus facultades legales invadiendo las de la administracion nacional, y vice versa; y consecuente nulidad de los actos sobre que se recaiga tal calificacion.

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 cuando los actos en que la autoridad municipal consulta esos intereses pueden hallarse en pugna con lo que á la nacion conviene. El cuerpo legislativo conoce las necesidades de la nacion, si está formado y constituido de la manera que indican los principios; conoce los medios de atender á ellas, y sabe lo que puede ser un tropiezo para llenar su mision. Cuando se trata de una necesidad social solo hai probabilidades de que los que la sienten, los que tienen interes en satisfacerla la conozcan bien. En ellos solos puede calcularse el deseo de hacer lo mejor, la intelijencia ilustrada para realizarlo, la facilidad para escojitar y proporcionarse los medios. Asi es y asi debe ser: es preciso para acertar tener interes en el acierto; este interes no prevalece sino cuando se saquen ventajas de las tareas á que el hombre se consagra. Estos principios favorecen las prerogativas 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 habil para obrar y obra con todas las garantias de acierto apetecibles. Yo no puedo juzgar de las fuerzas de otro hombre, ni de su intelijencia, ni del buen uso que en su favor puede hacer de ellas por-

que 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 escluirlo del derecho de hacerselo 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 á su cargo estas operaciones, es hábil para juzgar de sus efectos, para contenerlos, para anularlos.

No hai duda ninguna en la aplicación de estos principios á los actos de la autoridad municipal que ofendan los intereses generales; ni hai peligro en confiar la facultad indicada al cuerpo legislativo. No hai falta de conocimientos para proceder, como las demostraciones anteriores lo ponen de manifiesto: el peligro solo pudiera existir, si el cuerpo legislativo tuviese interés en abrumar, en reducir á nulidad la autoridad municipal. Pero tal interés no existe. El cuerpo legislativo se compone de la representación municipal, de ciudadanos que llevan á las cámaras sus afecciones locales, el egoísmo que los relaciona mas 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 estan 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 prevision de que la localidad á que ellos pertenecen puede tambien hallarse alguna vez con el carácter del reo sobre cuya suerte se va á decidir. Se renuncian pues todas las probabilidades, todos los elementos que pueden favorecer las prerogativas de la autoridad municipal. No hai que temer de ese poder abrumador, de esa entidad que empieza á poner en acción la soberanía nacional, pero que se halla necesariamente impelida á combinarla con la soberanía local.

No es tan claro que pueda ejercer con la misma ventaja un arbitramento entre las provincias, para anular los actos de unas

que perjudiquen á 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 á las facultades que le ha deferido la lei y que sus actos perjudican sin embargo á otra provincia ¿ que podemos hacer? ¿ dejamos subsistir el daño, ó concedemos el derecho de represalias para que con un acto ofensivo se haga derogar otro acto ofensivo? No puede ser; dos ó mas provincias de un Estado no tienen el carácter de independendencia de dos naciones, á quienes no les queda mas medio coercitivo que el talion de las ofensas; ni hai porque dejar subsistir motivos de disgusto, que agriando los ánimos y dividiendo los ciudadanos pueden contribuir á disociar las partes componentes del Estado. Un árbitro es necesario, un árbitro imparcial, que dé á todos motivos de esperanza y ninguno de temor. El cuerpo legislativo solamente puede presentarse con estos caractéres. La autoridad judicial es hábil para decidir, cuando se ha infringido una lei con un acto cualquiera; pero no lo es para graduar imparcialmente la conveniencia ó perjuicio de este acto. Tendria que entrar para ello en consideraciones sobre la sociedad, que no estan dentro de la letra de la lei: saldria de su carril constitucional; se afectaria de las pasiones contendientes de los que pretendieran anular y de los que quisiesen sostener el acto: se desnaturalizaria pues este poder saliendo del circulo de la lei, para examinar unos intereses que le son ajenos; porque no habiendo en la lei casos que les sean aplicables no puede conocerlos, ni aplicarlos á los negocios de su competencia.

Ademas, los que ejersen la autoridad judicial son funcionarios permanentes, ajenos de los negocios que agitan al comun de los ciudadanos, contraidos á los códigos y á los procesos, y colocados en una posicion social que los priva de los conocimientos que se necesitan para juzgar como arbitro sobre cosas que solo sienten y perciben los que estan en contacto con ellas, los que pertenecen a la masa de la sociedad. No sucede lo mismo con el cuerpo legislativo, como aparece de las razones con que resolvimos la primera parte de la cuestion. No puede encontrarse un arbitrio mejor calculado para decidir bien; en nadie puede suponerse mayor im-

parcialidad. Ante él se alegarán y pesarán las razones de los contendientes, con publicidad, con detencion, con conocimientos; y el fallo será segun lo exijan los intereses de la sociedad. Es un jurado irrecusable, que presenta todas las garantías y aleja todos los temores.

Solo hallo una institucion que pudiera sustituirse al arbitramento lejislativo, en los casos en que los actos legales de la autoridad municipal de una provincia ofendiesen á otra. Pudiera en tal caso, siempre que hubiese esta colision entre dos ó mas provincias, nombrarse por sus cámaras ó diputaciones provinciales y por la de una tercera, que designasen de comun acuerdo, un número de árbitros que decidiesen si el acto debia ó no subsistir. No dudo que este arbitrio pudiera tambien producir buenos resultados; y sin renunciar á la primitiva idea que he manifestado, lo someto á la consideracion de mis lectores. Lo que se necesita, para conservar en estas contiendas los derechos de de la autoridad municipal, son conocimientos é imparcialidad en los que decidan sobre ellos: cualquier partido que se adopte, que tienda á proporcionar estos medios de conservacion y represion, es bueno.

4. Segundo. A proporcion que se estrecha el circulo social á que pertenecen los hombres que han de decidir sobre un negocio, hay mas probabilidades de que este negocio pueda afectar particularmente á los mismos que tengan obligacion de decidirlo; pues naturalmente se hallan mas en contacto con él. Tambien por la razon 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 podieran hacerme vacilar respecto de la intervencion de las diputaciones ó camaras provinciales, en que subsistan ó no los actos de la autoridad municipal de un canton, que puedan ser perjudiciales á otro. Las entidades cantonales se tocan mas entre sí dentro de una misma provincia, que las entidades provinciales dentro de un Estado; y este roce, al mismo tiempo que las hermana ó desaviene, es una causa de parcialidad en sus habitantes, ya obre la simpatia en ellos, ya sea la antipatia 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 persuacion, y deben por lo mismo fundar el principio. A primera vista ocurre que no siempre serán muchos los cantones ofensores ú ofendidos por providencias de sus autoridades municipales, para que todos los diputados á la cámara provincial se considerasen como interesados inmediatamente, y por la misma razon parciales. Habrá diferencias entre dos cantones, entre tres, que tendrán en la cámara representantes de sus pretensiones encontradas; pero habrá ademas 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 diputacion provincial ningun individuo que no tuviese parte en las pretesiones contrapuestas, todavia la cámara es la corporacion que ofrece mas ventajas para ser encargada de la atribucion que he indicado. En tal caso, no se decidirian las controversias por arbitramento; pero se decidirian por otro medio que remplazase aquel, la transacion. Los representantes de los cantones interesados se avendrian necesariamente en una resolucion, por mas que particularmente fuesen ellos afectados, asi como se avienen los individuos cuando sus contiendas no tienen otro medio de terminarse. Pero se dirá que hay el peligro de que una mayoria interesada, irrespetando los derechos de una seccion de la provincia, decida en contra de ella, porque era mayoria y nada mas que por esta razon. Algunos estravios 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 esenta de los vicios anexos á la naturaleza de los individuos que la componen. Por estas pasiones y estos intereses no siempre inclinan al hombre á 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 diputacion provincial seran aquellos que los electores han creido conveniente que se hallen allí representados; y no hay remedio, ó es preciso renunciar á las instituciones democráticas o tenemos que convenir en que la mayoria, tal como es, prevalezca. Si no tuviere razon en sus decisiones, si hubiere cometido una injusticia, la opinion se sublevará contra ella; la impugnarán dentro de poco los mismos que tuvieron parte en ella, asombrados de la obra monstruosa de sus manos; y como las funciones publicas no seran perpetuas, porque la democracia supone

la alternabilidad, el mal que hoy hicieron unos lo remediarán otros mañana.

Si no se confía á la diputacion provincial esta autoridad, yo no sé á 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, ó de individuos de fuera de ella. Si lo primero, encuentro el jurado sujeto á las mismas objeciones que se han hecho á la cámara de provincia, y aun mayores y mas fuertes; si este jurado no habia de ser electivo, porque en tal caso seria formado á la suerte ó por alguna autoridad de las que ejercen accion permanente en la respectiva seccion territorial. Si lo segundo, ni interes ni conocimiento para decidir bien puede suponerse en unos jurados, que por casualidad van á tener noticia del hecho de que se trata, que no han palpado los bienes ó los males que han producido, ni pueden calcular la tendencia que tenga á producir. Este jurado seria un extranjero decidiendo sobre los negocios ó intereses de la nacion que visitase por casualidad.

No nos alucinemos: si una cámara provincial no es á proposito 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 razon las mas, porque hay mas 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 á cometer un delito. Si se interesa en favor ó en contra de un canton, y puede por lo mismo obedecer á sus simpatías ó antipatías, tambien 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 canton, que habia dado alguna ordenanza que no le agradaba á él ni á los habitantes del canton que lo mandaron á la cámara; mañana se hallaria en igual caso su localidad, y él no pudiera esperar justicia, si no habia dado el ejemplo de hacerla hallandose en igual caso respecto de otro. El interes de evitar represalias obra tan fuertemente sobre la voluntad del hombre, como puede obrar cualquiera otro interes. Las ocasiones de talionar pueden presentarse á cada momento en donde las autoridades municipales tienen vida y accion; porque estarán ocupandose constantemente de sus intereses pa-

ra hacerlos progresar, y ya que el bien público no sirviese de guía en la decision de los asuntos, serviria el egoismo 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 á nulidad las localidades; por el contrario, conspira todo esto á darles importancia; pues en la cámara no se encuentra otra cosa que la representacion de las pretensiones y de los intereses cantonales; disposicion á ceder en favor de unos para obtener condescendencias en otra ocasion; elementos de transacion en las desavenencias y contrapesos que eviten la discordia. Esto es lo que se encontrará en las diputaciones provinciales que se establezcan conforme á 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 á buscar otros remedios, sino peligrosos, inciertos por lo menos.

Respecto de los actos de la autoridad cantonal que ofendan los intereses de la provincia, la intervencion de la cámara provincial en anularlos ó dejarlos subsistentes es todavia mas fundada. La cámara es el guardian 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 ó remediar el mal que hayan empezado á hacer. No sirve para dirigir ni para rejentar las operaciones de las autoridades cantonales; porque no tiene tiempo ni conocimientos, ni interes para descender á los pormenores que interesan á una localidad. Pero la cámara sí tiene los medios de impedir el mal que pueda resultar á la provincia, por las mismas razones que espuse respecto de la intervencion del cuerpo legislativo para deslindar las pretensiones encontradas de las provincias.

Si en la Nueva Granada, en vez de dar á las cámaras la facultad de aprobar ciertos reglamentos ú ordenanzas de los concejos cantonales, solo se les hubiese dejado la de anular lo que ofendiese los intereses provinciales, se habria hecho lo bastante. Las cámaras pueden impedir con provecho público; pero darles la atribucion de aprobar es mezclarlas en el ejercicio de la autoridad municipal cuyos actos se someten á su aprobacion, es

emplearlas en aquello para que no puedan 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 á las autoridades municipales, tutela que arruina los intereses que está destinada á cuidar.

5. Tercero. Cuando hay una ley conforme á 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 á 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 ó municipales que invadan sus atribuciones; porque entonces, como cuando litigan dos ciudadanos, se trata de saber y decidir á quien favore la ley.

Sin que se dé á la autoridad judicial esta intervencion en los negocios administrativos, en vano se pretenderá que se conserve la independencia de accion de la administracion municipal. En pugna ella con un poder demasiado fuerte y propenso á absorver en sus facultades las de los demas funcionarios públicos, no podria contenerlo en los medros que pretendiese hacer á sus espensas, si no hubiese un moderador imparcial, contra quien se estrellasen las tentativas usurpatorias de ese poder. Si él era quien ultrajaba los derechos de la autoridad municipal, y quien decidia si las providencias que causaban este ultraje eran legales, el fallo estaba pronunciado de antemano, y necesariamente en favor del mas fuerte, de aquel contra quien es preciso cautelarse y defenderse. Y si hubiera de resolverse sobre un acto de la autoridad municipal que la administracion nacional no quisiese que subsistiera, facilmente se concibe que no podria esperarse una justa y racional determinacion.

Siempre que hay dos interesados con pretensiones encontradas, se ha reconocido que un tercero esento de sus provincias debe ser quien decide, y seria una monstruosidad que se diese á una de las partes derecho de resolver sobre la legalidad de sus hechos, ó 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 á que se halla reducida entre nosotros la autoridad municipal. El Poder Ejecutivo tiene la facultad de suspender sus

actos, cuando sean contrarios á la constitucion ó á las leyes; y este mismo Poder Ejecutivo es quien declara cuando es que lo son; de manera que ninguna garantia queda á las autoridades municipales de que no se las vaya estrechando dentro de un circulo limitadísimo. El encargado del Ejecutivo, con cualquier pretexto, suspende una ordenanza municipal; hecho así una vez, y no habiendose declarado atentatorio el procedimiento, se funda un precedente, que sirve para hacer suspensiones de ordenanzas, no solo iguales, sino diferentes; y el resultado viene á ser la ruina de las instituciones municipales.

Y lo peor de todo es, que á tiempo que se tiene abrumada á la autoridad municipal con la constante amenaza del veto ejecutivo, no hay remedio ninguno para impedir los resultados de este veto cuando sea arbitrario; pues el incierto y tardío recurso de que el congreso apruebe los actos suspendidos, solo ofrece esperanzas difíciles de realizarse; porque siempre los negocios locales quedan descuidados en medio de los grandes asuntos de interes nacional; y si se procede á 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 comision de tres individuos informó que no consideraba que ninguno de los suspendidos tuviese tal importancia que mereciera una decision legislativa. En vano las provincias han dirigido reclamaciones encarecidas para que se alze el veto ejecutivo y se les deje poner en practica lo que ellas creen útil para sí mismas y conforme á las leyes: sus clamores no se oyen; porque son ahogados por los de los secretarios de Estado, que urjen por las mejoras jenerales y piensan rarísima vez en los negocios locales. Así, esta desconfianza de la autoridad municipal, y este deseo irrealizable de concentrarlo todo, ó mentorizarlo por la autoridad suprema, anula la accion de la autoridad local y aun de la misma que pretende ejercer esta tutela innecesaria; pues nose concibe que los funcionarios públicos puedan tener movimiento agoviados por un cumulo de ocupaciones, que ni la mayor capacidad mental puede abrazar, ni las fuerzas físicas soportar.

Encarguese á la autoridad judicial la decision de las controversias que se susciten sobre si las ordenanzas municipales son ó no conformes á las facultades de los funcionarios que las es-

pidieren, 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 á 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 mas fuerte; ni los negocios quedarán olvidados sin esperanza de que se tomen en consideracion; pues habrá tiempo y deseos de decidir el pleito, siempre que se entable por los funcionarios de que ya llegaré á hablar.

Hay mas: los tribunales, diseminados en diferentes puntos del territorio, se hallan en el caso de apreciar mas exactamente las circunstancias de que un acto administrativo se halla rodeado, para fallar con acierto si excede ó no la competencia de la autoridad de que proviene. Y como no tienen obligacion de ocuparse de todo cuanto hagan la administración nacional y la municipal, sino solamente de aquellos actos de la una que invaden las atribuciones de la otra, nó tienen un recargo de ocupaciones que les impida darles evasion.

Todo lo que hacen la administración nacional y la municipal se lleva á efecto, hasta que los jueces hayan ordenado que se suspenda, por el recurso que á ellos hayan hecho los encargados del ministerio público, por parte de la nacion, ó de las secciones de ella.

Por supuesto, que deben adoptarse algunas precauciones. para evitar que esta suspension sea indefinida; pues de otro modo sucediera que la inaccion de los tribunales traeria los mismos inconvenientes de que antes he hablado. Entre ellas la mas esencial es la fijacion de un término preciso dentro del cual deba decidirse la contienda, y el prevenir que si dentro de este término no se ha decidido, se lleve á 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 omision ó 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 jeneral que sea ofensivo á sus de-

rechos, el tribunal supremo del Estado debe ser el competente para conocer de este negocio; pero si fuere el Estado el que quiere oponerse á un acto de la administracion provincial, el tribunal de la provincia es el que debe conocer. Asi puede establecerse una gradacion hasta llegar al último punto de la escala, determinando que los negocios entre los cantones y la nacion se decidan por los tribunales de provincia y los que median entre las parroquias y el Estado por los tribunales de canton. El mismo orden puede seguirse cuando las controversias sean entre diferentes autoridades municipales, poniendo siempre la justicia al alcance del mas debil. 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 administracion pública consultará la naturaleza de la organizacion judicial, y determinará la competencia de los jueces y tribunales, segun el punto que ellos ocupen en la jerarquia judicial, y la relacion en que se encuentren con la nacion entera y las secciones territoriales.

En el libro primero de esta obra contesté á una objeccion que pudiera hacerse á la intervencion que doy á la autoridad judicial en los negocios administrativos; pero volveré á hablar sobre ella para aclarar mas 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 parecen las esperanzas de llegar al término. Asi 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 razon á las reglas de procedimiento que existen en los Estados de la América española, fruto positivo todas ellas de los habitos adquiridos bajo el gobierno colonial, y negativo de la pereza de indagar y estudiar lo que en los pueblos civilizados se practican. Mas no hay porque pensar que sea mi intencion 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 cual de ellos es el conforme á la misma ley, despues de oir 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 á semejantes asuntos; por que la naturaleza de las cosas así lo exige, y aunque varien los litigantes es un pleito comun el que se ventila. Ni tales controversias pueden decidirse de otro modo; porque ellas hacen indispensable la intervencion de los jueces; y así es que aun en aquellos países en que no se tiene idea de la utilidad de esta intervencion en la administracion pública, se reconoce su competencia para decidir esos pleitos.

I no solamente puede la autoridad municipal ocurrir á los jueces para impedir que se lleven á efecto las disposiciones ejecutivas que invadan sus atribuciones: tambien debe estar escudada contra los atentados que las leyes puedan cometer contra los derechos y propiedades que la constitucion haya garantizado; y que los jueces tengan facultad de impedirlos. Si la constitucion garantiza la propiedad, y una lei previene que las que tiene una provincia, un canton ó una parroquia sean aplicadas á usos nacionales, preciso es que haya un dique que contenga esta arbitrariedad legislativa. El tribunal supremo de la nacion debe ser este dique, y hallarse facultado para amparar á la autoridad municipal contra esas invasiones de los derechos garantidos por una lei mas fuerte y valedera que todas, por la lei de las leyes, por la constitucion.

En los países en donde ha habido costumbre de creer que nada hai 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 hai mas natural y necesario. Cuando un tribunal juzga y hai diferentes leyes aplicables al caso sobre que versa la cuestion sometida á su conocimiento, tiene que averiguar cual de las leyes es de mas valor, cual está derogada por otra; y es claro que habrá de decidirse por la que tenga mas fuerza. Entre la constitucion que prohíbe que anadie se le prive de su propiedad, y una lei que diga que á alguno se le prive de esta propiedad, el partido no es dudoso: la constitucion será aplicada, y la lei desatendida; porque no es lei, porque no puede derogar la constitucion.

Esto se entiende en aquellos países, en que para hacer las

leyes se observen tramites distintos que para hacer ó variar la constitucion; pues en Inglaterra, por ejemplo, como observa Tocqueville, en donde el parlamento es cuerpo legislador y constituyente, fuera un absurdo dar á los tribunales semejante facultad. Allí debe suponerse que la lei que contrarie la constitucion, quiso variarla, y que el último precepto es el constitucional. Por eso no pueden los tribunales ingleses declarar las leyes inconstitucionales, y si tienen tal facultad los tribunales de los Estados Unidos, en donde no se sigue el mismo procedimiento para variar la constitucion que para dar una lei cualquiera. (a)

CAPITULO II.

DEL MINISTERIO PUBLICO ; SU INTERVENCION ADMINISTRATIVA.

1. *Que es el ministerio público.* 2. *Necesidad de su creacion.* 3. *Distribucion de sus empleados.* 4. *Division en nacional y municipal.* 5. *Organizacion, caracter y funciones del ministerio público nacional* 6. *Nombramiento y remocion de sus empleados.* 7. *Ministerio público municipal: organizacion y funciones;* 8. *Intervencion del ministerio público en promover que se exija la responsabilidad á los empleados.* 9. *Respuesta á una objeccion.*

1. La organizacion del ministerio público es una de las cosas mas importantes para que haya una buena administracion. Los funcionarios que lo ejercen contribuyen de una manera muy eficaz á conservar á cada autoridad administrativa ileso el ejercicio de las atribuciones que las leyes le defieran; por que están vijilantes para promover que se anulen cualesquier

(a) En el año de 1840 existia una controversia entre la ciudad de Bogotá y el Poder Ejecutivo, sobre si puede ó no disponerse de una propiedad que una lei de 1839 aplicó á la amortizacion de la deuda interior. La ciudad pretende que la propiedad no es nacional sino local, y que la lei no ha podido privarla de ella, estando de por medio el artículo constitucional que garantiza la propiedad. Si los jueces deciden que la propiedad corresponde á los bienes comunales habrán anulado la disposicion legal; es decir, la habrán declarado inconstitucional.

ra. actos de un mandatario que invadan la competencia de otro, ó prestar su auxilio á los mismos mandatarios para hacer llegar á los tribunales su voz con el mismo objeto. Llamase ministerio público la funcion de llevar la voz en nombre de la nacion, ó de las secciones políticas en que se divide, ante los tribunales y demas autoridades que deban conocer de las instancias que hayan de entablarse sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de públicos. Tambien se aplica el nombre de ministerio público á los empleados que ejercen aquella funcion, y á 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 á la autoridad judicial intervencion en decidir las controversias administrativas, es preciso tambien crear el ministerio público y habilitarlo para llenar su mision proporcionandole los medios para ello; pues este ministerio es el que ha de entablar ante aquella autoridad las instancias recursos que la administracion nacional tenga que hacer contra la municipal, ó viceversa. A la administracion 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, ó los derechos que el Estado pueda tener contra los ciudadanos. Esta funcion la ejercian los fiscales en las audiencias españolas y la ejercen ahora en nuestros tribunales. El sindico procurador jeneral de los antiguos cabildos ejercia tambien en tiempo de la dominacion española la personeria 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 á la respectiva localidad. Esto manifiesta que siempre se ha conocido la utilidad de aquellos funcionarios para que intervengan en promover y ajenciar para que se decidan las controversias que se susciten sobre los negocios administrativos, y para reclamar las invasiones que unas autoridades administrativas hacen en los negocios que corresponden á 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 á ellas con mayor probabilidad de buen éxito. Es-

to supuesto, los empleados aquienes se encarga el ministerio público deberán distribuirse en aquellos lugares en que residan las autoridades ante las cuales debe ajenciarse para conseguir la decision de los negocios en que aquellos hayan de intervenir. No puede esto ser controvertido; y por lo mismo, sin detenerme en reflexiones que serian inutiles, me contraeré á dar á 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 administracion nacional y de los que corresponden á 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 razon 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 á hacer igual reclamo contra las providencias de las autoridades nacionales que ofendan de cualquier modo las prerogativas 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 jeneral de los Estados Unidos, (a) que debe ser una persona instruida en la lejislacion del país, y que tiene á su cargo promover y seguir ante la suprema corte de justicia todas las causas en que pueda hallarse interesada la Union. A él le corresponde interponer ante aquel tribunal supremo la voz del gobierno jeneral en todos los negocios de la incumbencia de la administracion jeneral que puedan llegar á ser objeto de contienda judicial, ya para defender los derechos de la Union, cuando ella es demandada, ya para reclamarlos cuando crea que han sido ofendidos ó violados. El interviene en todas las controversias que sean promovidas por los Estados contra la Union, y en que esta tenga que litigar contra los Estados en la suprema corte de justicia. Tambien le toca llevar la voz en las cuestiones de derecho internacional que se ventilen en el mismo tribunal, ya en las causas

(a) Ley de 24 de setiembre de 1789.

de presas, ya en cualesquiera otras relativas al comercio marítimo en tiempo de guerra ó de paz.

El procurador jeneral de los Estados Unidos puede servirnos de modelo para conocer el caracter del magistrado que ocupa el primer puesto en el ministerio público; pues aunque el gobierno del Estado á donde esta institucion haya de trasplantarse sea central, ella siempre le es adaptable, si á las secciones que lo componen se les ha dejado una existencia independiente en todo lo municipal. Si asi ha sucedido, y la autoridad judicial ha de intervenir, como manifesté en el capítulo anterior, en la decision 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 prerogativas de esta; y tal es el oficio y el deber del procurador jeneral de la nacion,

Obra este empleado comunmente en desempeño de su oficio conforme á las instrucciones que le comunique la administracion jeneral 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 tambien proceder oficiosamente. Nunca es demasiado lo que se haga para impedir que unas autoridades invadan la competencia de otras, y este derecho de vijilancia independiente que se concede al procurador jeneral de la nacion tiende á este fin; pues teniendolo es mas probable el que se impidan tales invasiones.

No solamente interviene el procurador jeneral de la nacion en los procesos que se sigan en el supremo tribunal de justicia en que esté interesada la nacion. Tambien puede ser un auxiliar utilisimo de la administracion jeneral, en la decision de aquellos negocios complicados en que se necesitan profundos conocimientos en la legislacion del pais para resolver con acierto. En los Estados Unidos tiene el procurador jeneral el deber de dar su dictamen en todos aquellos negocios en que le sea exigido por el presidente de la república, ó por cualquiera de los jefes de los diferentes departamentos de la administracion. (a) Esta útil disposicion facilita el acier-

(a) Ley citada.

En las resoluciones, y suple á la falta de conocimientos en la legislacion que puede haber en los miembros de la administracion jeneral, que no siempre serán letrados. En Inglaterra tambien sirve para este objeto el abogado del rey, con cuyo dictamen se resuelven los negocios complicados en que es necesario tener presente la legislacion comun, la costumbre antigua del reino, ó el derecho internacional. Sucede asi, que se forma una especie de proceso administrativo; y que se viene á la decision despues de que el asunto se ha esclarecido perfectamente; tanto por el que representa los derechos de la nacion y lleva su voz, como por cualquiera otro que sea parte en él.

El fiscal de la corte suprema debiera tener entre nosotros este caracter, además del de acusador público; y fuera un auxiliar utilísimo de la administracion, y se pondria en aptitud de desempeñar mejor sus funciones en el tribunal, cuando interviniera por la parte de la república en las contiendas judiciales sobre deslinde de facultades de la administracion nacional y la municipal, sobre derechos del tesoro contra los particulares, y otras cosas de esta naturaleza; porque tendria entonces mas conocimiento de todos los negocios.

Y no solo debe el procurador jeneral de la nacion ser un agente pasivo, que se ponga en movimiento cuando la administracion suprema se lo comunique. Puede él promover mejoras importantísimas en el sistema administrativo; porque interviniendo en los procesos á que den lugar los actos contrapuestos de la administracion nacional y la municipal, tiene todos los datos para calcular si deben subsistir ó variarse las leyes que determinan las funciones de las distintas autoridades, y si perjudica ó aprovecha el que se hayan designado como de su competencia estos ó los otros objetos. Asi, pudiera establecerse que en todas ocasiones, en que lo creyera conveniente, pudiese representar al jefe del Estado pidiendo la adopcion de algunas medidas, y que en periodos determinados le pasase una esposicion de las observaciones que hubiese hecho sobre los efectos de las leyes administrativas existentes. De este modo, el encargado del Ejecutivo se hallaria en aptitud de proponer al cuerpo legislativo útiles y acertadas mejoras en la parte mas interesante de la legislacion, 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 faltará quien promueva la intervencion que en el capitulo anterior manifesté debieran ellas tener en anular los actos de la autoridad municipal, que fuesen contrarios á los intereses nacionales; ningun funcionario puede con mayores ventajas tener la iniciativa en este negocio que el procurador jeneral de la nacion. Este empleado es el centinela de las prerogativas y derechos de la autoridad nacional, y contraido unicamente á estudiar y conocer los asuntos en que pueden hallarse comprometidos, se halla en aptitud de ejercer aquella funcion con mas acierto que otro cualquiera.

Me parece que el primer funcionario del ministerio público revestido de las atribuciones que he indicado, será un auxiliar eficazísimo para que haya en el Estado una buena administración. Mas debe por su puesto habilitarsele para que pueda llenar debidamente sus funciones. En los Estados Unidos se concede al procurador jeneral de la Union un oficial para el despacho, con una dotacion de mil pesos anuales. (a) 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 á 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 amovibles libremente por él, para que tengan mayor interes en prestar su servicio, y para que haya seguridades de que se escojerá á los que tengan aptitudes para él; pues ninguno tendrá mas esmero en buscarlos que aquel que tiene que esperar auxilio y cooperacion en caso de acierto, y entorpecimientos y molestias en caso de haberse equivocado en el nombramiento.

No es solo esencial el proveer de brazos suficientes para el despacho de los negocios que se encarguen á los que ocupan los diferentes puestos públicos. Importa sobre manera suministrar los medios de que se conozcan aquellos negocios por el que debe intervenir en su manejo. Creo, por esta razon, que el empleado que está á la cabeza del ministerio pú-

(a) Ley de 20 de abril de 1818, seccion 6ª

blico debe ser el encargado de examinar todos los actos de la administracion municipal, y de representar, en vista de ellos, al jefe de la administracion pública, ó 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 dejo indicadas, para que se anulen ó impidan aquellos que no deban llevarse á efecto. A este fin, los secretarios del despacho deben periodicamente tener á su disposicion todos los informes y copias que los agentes de la administracion nacional les habrán remitido relativos á los actos de la municipal. Logranse ademas con esto dos ventajas: la de que los actos administrativos de la autoridad municipal sean examinados por una persona profundamente instruida en la legislacion, y capáz por lo mismo de valuarlos en sus relaciones con ella; y la de desembarazar con esto á los secretarios del despacho de un trabajo á cuya evacion no dan lugar las grandes atenciones que pesan sobre la administracion suprema del Estado.

Indiqué ya en otra parte de este capítulo las circunstancias que debieran tenerse presentes al hacer la distribucion de los funcionarios del ministerio publico. No solo hay que hacer instancias á nombre de la nacion ante el tribunal supremo y ante el cuerpo legislativo: tambien ante los demas tribunales y autoridades diseminadas en las secciones territoriales deben defenderse los derechos nacionales; y es necesario por lo mismo que haya quien desempeñe esta funcion.

En los Estados Unidos hay un personero de la Union 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 Union, y en que esta pueda hallarse interesada. Ademas hay tambien personeros de la Union en todos los territorios de los Estados Unidos, (a) para intervenir en los negocios en que los mismos Estados puedan tener interes. Esta institucion de un gobierno federativo puede trasplantarse á un Estado en donde el réjimen municipal exista con la independendencia que necesita para contribuir á la prosperidad nacional: y aun cuando tal réjimen no exis-

(a) Leyes de 24 de setiembre de 1789, y 29 de abril de 1802.

fiere, fuera todavía indispensable el que la administración tuviese estos personeros que interviniesen en las controversias que se tuviesen con la nación. No es esto disputable, y por lo mismo lo que nos importa es averiguar como 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 de 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 administrativos, en unión con otros empleados. Es miembro de las juntas de hacienda y de diezmos, y antiguamente servía como de una especie de asesor de la autoridad administrativa. Hoy no están detalladas las funciones de estos empleados del ministerio público, y presentan á veces un carácter anómalo, que no se puede comprender. Son acusadores de los funcionarios públicos á 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 mistas 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 jeneral, 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 á buscar cargos que aglomerar sobre el hombre que se presenta con el carácter de reo, da siempre á sus raciocinios un jiro que no le inclina mucho á 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 ejercen el ministerio público á nombre del Estado en los distritos judiciales, deben pues tener unicamente el carácter de actores ó defensores en los negocios en que la nación

se halle interesada, y obrar conforme á las instrucciones que la autoridad administrativa nacional les comunique, cuando crea ella conveniente promover la intervencion de los jueces en algun negocio.

Asi como el procurador jeneral de la nacion obra respecto de la administracion suprema, pueden obrar los procuradores nacionales de distrito respecto del agente de la misma administracion en la provincia ó provincias del distrito. Interviene, pues, por la parte de la nacion en las controversias que la administracion jeneral 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 administracion jeneral 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 atribucion que deben tener los procuradores nacionales de distrito. Ella los habilitará en muchas ocasiones para impedir la colision de los actos de una administracion con los de la otra haciendo conocer el carácter y tendencia que puede tener una medida propuesta: y tambien facilitará el auxilio que la autoridad municipal debe prestar en muchas ocasiones á la nacional; porque habrá quien estimule á los empleados de aquella á 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 relacion con la hacienda. En estos juzgados especiales lleva tambien la voz el procurador nacional de distrito para sostener y defender los derechos de la nacion, auxiliado por los empleados del ramo respectivo, con los conocimientos é instrucciones necesarias para llenar bien esta funcion.

En los Estados Unidos se exige muchas veces el servicio de los empleados del ministerio público fuera de aquellos lugares en que tienen residencia, y se les concede una compensacion de diez centavos por milla, ademas de sus sueldos y emolumentos, en los viajes que tengan que hacer. (a) Esto

(a) Ley de 28 de febrero de 1799.

tiene por objeto facilitar la accion de la justicia, proporcionando los medios de averiguacion 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 diputacion 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 de tras de las cortes de circuito; porque dejaria entre tanto de atender á los negocios que ocurricran en el lugar donde el tribunal reside. Habrá, pues, algunas anomalias en aquellas provincias en que no haya un tribunal y el respectivo encargado del ministerio público, y los agentes de la administracion nacional no obtendrán la cooperacion activa que presta en varios negocios administrativos; y solo podrán servirse de él como personero en el tribunal á nombre de la nacion, dandole al efecto las instrucciones en virtud de las cuales debe obrar en las contiendas é instancias judiciales. El vacio 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 relacion con ellas.

6. Lo dicho creo que puede dar una idea de la organizacion y funciones del ministerio público nacional. Antes de hablar del ministerio público municipal debo, sin embargo, examinar una cuestion mui importante, como que de su resolucion depende el que los empleados del ministerio público nacional sean los que deben ser y llenen sus deberes con interes y celo por los negocios del Estado. Hablo 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 voi á examinar, para que mis lectores se decidan por el que crean que ofrece mayor numero de las últimas que de los primeros. La eleccion popular, es el primer medio de nombramiento; y la designacion direc-

ta que la administracion jeneral haga del individuo que debe desempeñar el destino, es el segundo. La eleccion traería á ejercer el ministerio público ciudadanos celosos de los intereses populares, como que naturalmente habia de representar estos intereses el que hubiera merecido los votos de sus compatriotas para ocupar un puesto tan importante. Ejerceria ademas sus funciones con independendencia ó imparcialidad; porque no tendria que temer, ni que esperar de las autoridades permanentes, supuesto que nada les debia, ni nada podia recibir de ellas. El único juez de sus acciones seria el pueblo; y como para tenerlo grato, para captar su benevolencia y alejar su aversion, no hai otro medio que el de obrar de acuerdo con los intereses del mismo pueblo, este juez terrible mantendria siempre en la esfera de sus deberes á los que hubiese escogido para ejercer el ministerio público. La temporalidad en las funciones publicas es una consecuencia de la eleccion popular; porque se perderian 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 periodo determinado y que pueda ser eljido. De esta manera, se logra que el ciudadano investido de las funciones del ministerio público, comporezca de tiempo en tiempo ante el tribunal de la opinion, que aprobará su conducta honrandolo con una nueva eleccion, ó la condenará escludyendolo del servicio público. Este es el freno mas fuerte que puede contener á un individuo de obrar el mal, al mismo tiempo que es un aliciente poderso para estimularlo á hacer el bien.

Pero el medio de la eleccion tiene contra si un inconveniente grave, que me parece anula, si no en el todo, por lo menos en gran parte, sus ventajas. Los encargdos del ministerio público nacional son los agentes de la administracion jeneral, para defender en los tribunales sus atribuciones y derechos; y es necesario que esta administracion cuente con que desempeñarán con interes y celo los negocios que les encomiende, que seguirán sus instrucciones, y serán unos personeros activos y cuidadosos de cumplir con su encargo. Mas la independendencia que les dá la circunstancia de ser electivos, priva á la administracion 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, ó de hacer llevar á 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 llenarian el objeto de su institucion sino en muy pocos casos, y fuera ella en parte, no solo nugatoria, sino perjudicial; porque cooperaria negativamente á que existiese una pugna entre dos autoridades que deben marchar acordes en su accion, para que la una haga el bien de la masa entera de la nacion, 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 administracion jeneral, ha sucedido ya el caso de que los fiscales se denieguen á promover en los tribunales negocios que el encargado del Ejecutivo ó sus agentes les habian recomendado; y no ha habido medio de obligarlos á que cumplieren sus instrucciones, porque la administracion no tiene influencia ninguna sobre ellos. Asi es que puede decirse que la administracion nacional no tiene personeros en los tribunales; pues no pueden llamarse con tal nombre unos empleados que tienen la facultad de decir si deben, ó no, hacer las instancias que se les encomienden y que obran con absoluta independencia de los interesados en que tales instancias se hagan.

Si el nombramiento se hace libremente por el encargado del Ejecutivo, y tambien se confiere á este la facultad de remover á los nombrados, desaparecen las dificultades espuestas; porque ya entonces los empleados del ministerio público tienen necesariamente el carácter que les es propio, y hay seguridades de que desempeñarán la personeria de que se les inviste. Serán designados para ejercer estas funciones los ciudadanos á quienes se crea mas aptos y celosos, por aquel que se halla interesado en tener buenos agentes, por el que puede juzgar si necesita de que se ventilen ante los tribunales algunos actos sobre que estos hayan de decidir, para que marche espedita y prontamente la administracion.

Podrá objetarse que los empleados del ministerio público nacional serán entonces instrumentos serviles de la administracion, y que cuando esta se halle interesada en que su voz

no se levante en favor de la justicia y en contra de los crimines, así sucederá. Los delinquentes no serán entonces perseguidos, no se exigirá la responsabilidad á los empleados públicos que abusen ó cometan omisiones, y estará en manos del encargado del Ejecutivo dejar impudidos los delitos de mas grave trascendencia, manifestando solamente su voluntad de que no sean perseguidos. Ciertamente, existiendo una organización judicial y un modo de proceder tan defectuoso como el que desgraciadamente existe en la Nueva Granada y en la mayor parte de las repúblicas sur-americanas, la objecion tiene una fuerza irresistible; porque los vicios de las instituciones judiciales favorecen los abusos que puede el Ejecutivo cometer. Pero debe tenerse presente que no pueden hacerse mejoras en lo administrativo, sin que se pongan en armonia con ellas todas las cosas que le estan relacionadas en el ejercicio del poder público. Además, debe reflexionarse que habrá un ministerio público municipal, de que ya hablaremos, con derecho los que lo ejerzan para acusar y perseguir ante los tribunales cualesquiera delitos y contravenciones á las leyes, y que no se negará á los particulares, que quieran tomar á su cargo este oficio, que puedan hacerlo en todas ocasiones. De esta manera, si por una parte se presentan motivos para temer un grave mal, por otra aparecen las esperanzas del remedio; y no esperanzas quiméricas, sino positivas y fundadas. Establecido esto, el ministerio público municipal suplirá las faltas del nacional, y estas ocurrirán raras veces; porque no esperandose de ellas ningun resultado, en vano fuera arriesgarse á cometerlas.

Hé aqui las razones que hai en favor y en contra del nombramiento y remocion libre de los empleados del ministerio público nacional por parte del Poder Ejecutivo. Si la organización judicial es buena, y la administracion municipal se halla bien arreglada y establecida, no hai riesgo ninguno de dejar á la administracion nacional los medios de que ella pueda mantener ileso el ejercicio de las atribuciones que la constitucion y las leyes le hayan deferido; porque hai garantias de imparcialidad en los juicios, y de que no faltará quien resista y se contraponga á los abusos, y quien llene los vacios que dejen las omisiones.

Pudieran algunos estrañar que no adoptase yo respecto del

nombramiento de los empleados del ministerio público el mismo sistema que indiqué respecto de los agentes de que ha de valerse la administracion nacional para ejercer su accion en las diferentes fracciones politicas de la sociedad; y debo esponer las razones que para ello he tenido.

Las funciones del gobernador, del merino y del alcalde son funciones mixtas del orden nacional y del orden municipal; y era necesaria una combinacion que produjese el nombramiento de personas que fuesen habiles para manejar á un mismo tiempo los intereses jenerales y los municipales. Mas no sucede lo mismo respecto de los empleados del ministerio público nacional: su mision principal es auxiliar á la administracion jeneral, y defender sus prerrogativas y derechos, muchas veces en oposicion con los que pretendan tener las secciones de la sociedad politica. Destinados á sostener los actos de la autoridad nacional, pero sin ejercer accion directa sobre los ciudadanos, importa mucho que sean celosos de las prerrogativas de esta autoridad y que tengan interes en defenderlas. Para que concurren en ellos tales circunstancias, es necesario que sean escojidos por quien tenga motivos poderosos para buscarlas, es decir, por la autoridad cuyos actos deben ser defendidos por ellos. He aqui una razon de diferencia bastante para no adoptar para el nombramiento de los empleados del ministerio público el mismo medio que para nombrar los demas agentes que he mencionado.

7. Desde que se haya establecido en un pais una administracion municipal con las facultades bastantes para atender y manejar los intereses peculiares de las fracciones politicas de la nacion, es de necesidad absoluta la creacion de un ministerio público municipal, para que haya quien ajencie ante los tribunales y ante las demas autoridades los negocios é intereses municipales. En la Nueva Granada, á pesar de ser muy imperfecta la organizacion municipal, la ley prescribe que la provincia, el canton 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 ó diputaciones provinciales, los concejos de canton y comunales; pues no tiene otro destino que el de sostener los dere-

chos y prerrogativas de la administración municipal. Para que haya seguridades de que llenará este objeto, y de que será un centinela vigilante y dispuesto a salir al encuentro de los que invadan las atribuciones de la autoridad municipal, ó quieran disputarle sus derechos, es necesario que deba la personería que ejerce á funcionarios que por su posición y por la misión que desempeñan tengan indispensablemente en mira lo que afecta á 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 á producir resultados ventajosos.

Las funciones de los empleados del ministerio público municipal; en su línea, son enteramente semejantes á 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 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 arrendamientos que se hagan de sus rentas, contratos para la apertura y composición de los caminos y canales, construcción ó 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 á las autoridades administrativas en el uso de las atribuciones que se les haya deferido. 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 averigua-

cion por la autoridad judicial; esto se halla relacionado con la organizacion de los tribunales y el procedimiento que en ellos se debe adoptar; cosas ambas que exigen ser tratadas con mucha estension, y que aunque estrechamente relacionadas con la buena administracion pública, no pueden ser comprendidas en unos elementos redactados para dar á la juventud nociones jenerales, que le sirvan de base para concebir de que manera debe ejercerse la accion de la autoridad sobre los intereses y negocios sociales. Sin embargo, no debo concluir este capítulo sin hablar de una funcion inherente al ministerio público, y necesaria para que él contribuya á mantener el equilibrio entre la administracion nacional y la municipal: hablo de la facultad de acusar y perseguir á los empleados públicos para que se les exija la responsabilidad.

8.º Es preciso, para que se conserve dicho equilibrio, no solo que se pueda invalidar los actos que hubieran de contribuir á trastornarlo, sino que los que puedan ejecutarlos respondan de la usurpacion de autoridad y de los males que, usurpandola, hayan causado. Dando á los encargados del ministerio público la facultad de acusarlos, cuando la falta se haya cometido por los empleados de la administracion 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 fiscalizacion de parte del ministerio público municipal. Es claro que esto debe suceder, y sucediendo, queda contestada una objecion 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 á la vista esta reflexion: ¿como podrá lograrse entónces que el ministerio público persiga á 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; por que él no tiene esa dependencia, y ántes bien representa los intereses seccionales, que se ha-

llan contrapuestos al poder de la autoridad nacional, que tiene una tendencia incansante a absorverlos entre los de su competencia.

Lo mismo puede decirse respecto de la persecucion de los demas delitos. Si el ministerio público nacional no los persigue, porque las autoridades del ramo ejecutivo de quienes depende tienen interés 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, vijilados reciprocamente todos los funcionarios á quienes está encargada la administracion pública, y contenidos por lo mismo dentro de la órbita que la constitucion y las leyes les hayan trazado, marcharán acordes en su accion, y proporcionarán á la sociedad los beneficios que tiene derecho á esperar de sus mandatarios.

9. Sé que muchos de mis compatriotas acostumbrados al manejo de los negocios públicos é instruidos en las ciencias politicas, son adversos á todo lo que establezca una especie de pugna entre las autoridades jenerales de la nacion y las que se hallen encargadas de lo que es peculiar de las secciones. Tal vez por esta razon no querrian 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 trastornasen la accion administrativa nacional. No niego yo que esto pueda suceder, ni se me habia ocultado tal cosa, pero asi es necesario para que las instituciones municipales produzcan los saludables efectos que tantas veces he demostrado que producirian; y si tal pugna no existiese, todo se rendiria delante de un poder, que mientras mas medros consigue mayores pretende, y solo se contenta y satisface cuando lo avasalla todo, cuando nada se mueve en la nacion sin consultar su voluntad. La objecion, pues, que á primera vista, y suponiendo que los encargados de la autoridad nacional quisiesen siempre hacer el bien, tendria fuerza; la pierde absolutamente, cuando se considera que tambien existe en esos mismos encargados de la autoridad nacional la tendencia á abusar, que no puede ser contrastada, sino hay quien vijile y tenga el deber de salir al encuentro de las usurpaciones y abusos. Vanos é inútiles serán cualesquiera esfuerzos que se hagan para man-

tener de otra manera dentro de su esfera á 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 ó abusos; nada de esto producirá el resultado que se tiene en mira, mientras falte quien tenga interes 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, ningun obstáculo habrá para que las autoridades que hayan de manejarlos cuiden de ellos y contribuyan á 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 creído útil encargar á otra, entonces justo y conveniente será que esto no le sea permitido, y que haya medios de impedirselo. Habra una pugna, pero pugna utilísima; porque tiene por objeto el que triunfe el que tiene de su parte la ley, y el que no prevalezcan las usurpaciones. Podrá esto no ser cómodo para los gobernantes encargados de la administracion 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.

FIN.

DEL TOMO SEGUNDO.

INDICE

DE LOS CAPITULOS CONTENIDOS EN ESTE TOMO.

LIBRO TERCERO

De la administracion municipal:

Capítulo I. Consideraciones generales sobre el régimen municipal.

Pájs.

ARTICULOS 1. Progreso de la descentralizacion administrativa: su relacion con los adelantos de las ciencias políticas. 2. Necesidad de atender á los negocios y exigencias de las localidades. 3. Gobierno y administracion municipal: relacion que tienen. 4. Posibilidad de que existan combinadas la administracion nacional y la municipal. 5. Males que trae consigo la falta del régimen municipal. 6. Ejemplos que hacen palpar la utilidad de este régimen. 7. Aclaracion de una idea de Mr. B. Constant. 1

Capítulo II. de los funcionarios que intervienen en el régimen y en la administracion municipal.

ARTICULOS 1. Autoridades deliberantes sobre los negocios de cada seccion territorial. 2. Autoridades que ejecutan. . . . 13

Capítulo III. De las cámaras ó diputaciones de provincia.

ARTICULOS 1. Autoridad municipal deliberante de la provincia: quien la ejerce. 2. Formacion. 3. Organizacion. 4. Atribuciones y negocios sobre que las ejerce: impuestos: establecimientos públicos: compañías incorporadas: privilegios y patentes de invencion: policia: guardia nacional: conscripcion: contribuciones nacionales: intervencion administrativa en varios negocios. 5. Relaciones con el gobernador. 6. Relaciones con los empleados municipales inferiores. . . 15

Capítulo IV. De las asambleas ó concejos de canton.

- ARTICULOS.** 1. Reflexiones sobre la necesidad de la entidad cantonal. 2. Formacion de la asamblea municipal del canton. 3. Atribuciones. 4. Relaciones con el merino ó jefe de canton. 5. Relaciones con los administradores comunales. . 36

Capítulo V. De los concejos comunales.

- ARTICULOS.** 1. Importancia y carácter social de la parroquia. 2. Organización comunal, y principios en que se apoya. 3. Formacion del concejo comunal. 4. Atribuciones deliberativas. 5. Accion puramente administrativa de los miembros del concejo somunal. 6. Relaciones con el alcalde, y auxilios que presta á la administracion jeneral. 44

Capítulo VI. Observaciones relativas á las materias de los tres capítulos precedentes.

- ARTICULOS.** 1. Motivos que inducen á modificar la organizacion municipal. 2. Ampliacion de facultades á la autoridad municipal en casos extraordinarios: razones para concederla. 3. Atribuciones comunes á las camaras, asambleas y concejos respecto del arreglo de la contabilidad de sus rentas. 4. Respuesta á algunas objeciones. 58

Capítulo VII. Del gobernador considerado como majistrado municipal.

- ARTICULOS.** 1. Posicion 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. 65

Capítulo VIII. Del merino ó jefe de canton, considerado como majistrado municipal del canton.

- ARTICULOS.** 1. Carácter administrativo municipal del merino. 2. Sus deberes como ajente de la administracion municipal de la provincia. 3. Atribuciones como majistrado municipal del canton. 4. Vigilancia; medios de ejercerla. 70

Capítulo IX. Del alcalde considerado como funcionario municipal.

ARTICULOS I. 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. 74

Capítulo X. De los medios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de las autoridades municipales.

ARTICULOS I. Necesidad de una sanción que asegure el cumplimiento de las disposiciones administrativas. 2. Medios de descubrir las faltas que se cometen: agentes destinados á este objeto: recompensas á los que las descubran. 79

Capítulo XI. Varias observaciones relativas á las obras públicas, principalmente á las vías de comunicación.

ARTICULOS I. 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 á los encargados de llevarlas á 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. 86

APENDICE AL LIBRO 3.º

LIBRO CUARTO.

DEL MODO DE EVITAR LA COLISION ENTRE LOS ACTOS DE LAS DIFERENTES AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y DE IMPEDIR SUS ABUSOS.

Capítulo I. De las diferentes especies de medios que se pueden emplear para este objeto.

ARTICULOS I. Necesidad de arbitrar medios de impedir colisio-

nes entre las autoridades administrativas. 2. Cuales pueden ser estos. 3. Facultad del cuerpo legislativo para anular los actos de la autoridad municipal que perjudique á los intereses generales. 4. Intervencion de las diputaciones provinciales en anular, ó no, los actos de las autoridades cantonales. 5. Intervencion de los tribunales en deslindar la competencia de las autoridades administrativas.109

Capítulo II. Del ministerio público y su intervencion administrativa.

ARTICULOS 1. Que es el ministerio público. 2. Necesidad de su creacion. 3. Distribucion de sus empleados. 4. Division en nacional y municipal. 5. Organizacion, carácter y funciones del ministerio público nacional. 6. Nombramiento y remocion de sus empleados. 7. Ministerio público municipal: organizacion y funciones. 8. Intervencion del ministerio público en promover que se exija la responsabilidad á los empleados. 9. Respuesta á una objecion.122

AL FINE DEL LIBRO 3.
LIBRO CUARTO.

DE LOS DERECHOS AUTONÓMOS ADMINISTRATIVOS
Y DE SU INTERVENCIÓN

ERRATAS DEL TOMO SEGUNTO.

Página	Línea	Dice	Lease
2	29	el encargo	el encargado
3	11	ó el canton	del canton
6	19	anheler	anhelar
7	3	mismas	minimas
8	39	bien	el bien
id.	40	de los rigores que la	que los rigores de la
9	27	calidad	caida
11	39	atenidos	detenidos
13	58	de	en
23	11	ratificaciones	ramificaciones
28	31	erucio	ser icio
id.	38	manego	manejo
39	1	atrasada	atrasada
42	34	como la	como en la
50	37	presentarse	prestarse
52	36	camunal	comunal
64	35	crea	crean
68	8	debe	deben
70	19	demostraré	demonstré
77	1	arresto	arresto
78	24	sentro	centro
id.	id.	concertan	concretan
82	10	de individuo	de un individuo
89	25	y las	y los
id.	39	el cabo	al cabo
90	10	personal	personal
96	4	arreglaba	agregaba
102	40	esplorar	esplotar
110	12	que se	que
113	16	consevar	conservar
114	28	Por	Pero
120	32	practican	practica
123	14	tambin	tambien
132	10	ucciones	acciones
id.	21	elejido	relejido
id.	id.	comporezca	comparezca
133	23	decir	decidir
id.	29	menisterio	ministerio
134	4	publices	públicos
135	30	pue	que



CIENCIA

ADMINISTRATI

I, 2.



34
GONZ