

CAPITULO XIII

Atribuciones y deberes comunes al gobernador, al merino y al alcalde

1. Medios coercitivos para lograr obediencia; uso de ellos; consideraciones en que se fundan. 2. Intervención en cuidar de que se hagan las elecciones. 3. Facultad de averiguar los delitos y aprehender los criminales. 4. Intervención en la formación de la fuerza armada. 5. Medidas de seguridad que toman. 6. Registro administrativo; su utilidad. 7. Concesión de licencias. 8. Designación y dotación de empleados de sus oficinas.

1. Hay facultades que son comunes a los gobernadores, merinos y alcaldes, y que no debo pasar en silencio por su importancia, y por que estando algunas de ellas consignadas en las leyes administrativas de mi país, he podido, por una experiencia de algunos años, conocer la utilidad de que sean atribuidas a aquellos empleados.

No basta, para que un funcionario del orden administrativo pueda llenar cumplidamente su deber, que tenga la atribución de dar órdenes: es necesario un poder coercitivo que las haga eficaces, y que, amenazando constantemente al que desobedezca, obre sobre el, en el instante en que reciba un precepto, para que lo obligue a someterse. El uso de la fuerza, bien sea la del ejército permanente, bien de los resguardos de policía, o ya de la guardia nacional, conseguirá que el objeto en muchas ocasiones, especialmente cuando se traten de llevar al cabo medidas que tiendan a proteger la seguridad pública o la individual. Pero cuando se trata de obrar sobre el ánimo de un agente inferior, o de un ciudadano, para que haga alguna cosa que es de su deber, el medio coercitivo de la

fuerza es ineficaz; porque no bastan los ejércitos más respetables para obrar sobre la voluntad. He aquí por qué, cuando hablé de los medios activos de facilitar la administración pública, indiqué la utilidad de conceder a los agentes la facultad de imponer ciertas penas a los que desobedezcan sus órdenes. No repetiré las reflexiones que entonces hice, y que creo convincentes, y me contraeré a expresar cuál debe ser el procedimiento para la imposición de estas penas.

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

Y también es preciso que al ir a ejecutar la pena se de noticia de ella a aquel a quien se trata de imponerla, para que pueda reclamar y libertarse del castigo, en caso de que no lo haya merecido. Esta reclamación variará la resolución punitiva, si ésta no fuere fundada, o agregándose a los documentos, que se hayan creado para el procedimiento, servirá para promover la responsabilidad.

El fundamento de esta atribución en los agentes de la administración es la necesidad de facilitar la pronta ejecución de todas sus providencias; y basta para ello el que pueda imponerse una ligera pena, como una multa o el arresto de pocos días, pues no sucederá que haya frecuentes desobediencias de una trascendencia grande, como se ha experimentado en todas partes. Más bien son la pereza, o la indolente condición de los que han de obedecer, las causas de que quede sin efecto lo que se ordena: y una ligera multa, un corto arresto bastan para que la actividad y el

deseo de cumplir vengan a reemplazar aquellos vicios funestos para el servicio público. Sin embargo, cuando las faltas del que desobedece no sean ligeras, y no basta por consiguiente aquel correctivo, también debe someterse al culpable a los tribunales, para su castigo ulterior.

No dejará de haber quien impugne esta facultad, como extraña de la autoridad administrativa y una invasión en los límites del poder judicial. No tienen razón los que con tales fundamentos quieran privar a los agentes de la administración de un medio de acción, sin el cual sería en muchas ocasiones ilusoria su autoridad. Yo no creo extrañas en un funcionario aquellas facultades que pueden conducir a que él llene su misión más cumplidamente, cuando por otra parte ningún peligro corren los derechos individuales, ni hay temor de que sea ofendida la justicia. Tal es el caso en la cuestión de que me ocupo, si la facultad se ejerce con los requisitos que ya he mencionado. Ese temor saludable de que a la falta se seguirá el castigo, y de que este ha de venir del mismo que se halla interesado en ser obedecido, es una potencia que obliga a seguir el impulso comunicado, y coopera al movimiento administrativo; porque no hay probabilidades de evitar esta especie de coerción. Y si se considera, que colocada tal facultad en los agentes de la administración pública, habrá menos ocasión de ejercerla, que si ella se diese a una autoridad distinta, la utilidad y conveniencia de atribuirla a aquellos es todavía más palpable. La probabilidad de evitar las faltas crece en razón que se aumenta la certidumbre del castigo: y no hay duda que esta es mayor cuando la facultad punitiva reside en aquel que no quiere ser desobedecido. Hágase necesaria la intervención de la autoridad judicial para el castigo de estas faltas, y desaparece hasta la esperanza de que la consideración del castigo sea un obstáculo para que se cometan. La autoridad misma que ha sido burlada no será el actor en estos juicios, que serían para ella una diversión perjudicial al servicio público; ni decidiría un juez que estuviese al alcance de apreciar la magnitud del reato, por los males que se hubiesen seguido de la falta. El ministerio público sería el encargado de proseguir la instancia en estos juicios, y los juzgados ordinarios tendrían el deber de fallar. Ya la falta de celo que debemos suponer en la persecución en los que no se hallan en situación de apreciar la trascendencia de la falta, ya la chicana forense, o la indulgencia del que no tiene que responder de los embarazos con

que tropiecen los que administran, son otros tantos motivos de esperanza de impunidad. Desde que exista esta esperanza, habrá también mayor número de faltas, y mayor número de acusaciones será también preciso intentar; siguiéndose de aquí, no sólo que se multipliquen los delitos, sino que la administración sea lánguida y embarazosa, y que la pereza y la indolencia se fomenten.

No así cuando la autoridad administrativa tiene aquella facultad. No hay entonces necesidad de ejercerla; que basta en los que ejecutan la certidumbre de la pena, para que no se expongan a ella. Es la división del poder público, y la independencia de acción de las respectivas autoridades y de los negocios sobre que ellas ejercen su acción, una garantía política indispensable para conservar las libertades de la nación y mantener ilesos los derechos individuales: y nadie, tanto como yo, es celoso de cuanto pueda ser una salvaguardia para los ciudadanos. Pero ¿habrá de llevarse la exactitud de esta división hasta un extremo, en que, no tocándose ya en ningún punto las autoridades que forman la máquina política del gobierno considerado en todas sus relaciones, la falta de contacto de las diferentes ruedas paralice el movimiento? ¿O habrá de privarse a una autoridad de algunas funciones parecidas a las de otra, cuando hay mayor utilidad en que aquella y no ésta las ejerza? Pretensión dañina sería esta, y fundada sólo en abstracciones metafísicas, que muy bien pueden servir para halagar una exaltada fantasía; pero que no deben influir en una ciencia cuyos principios se deducen de la observación de los hechos, y sirven para conducirnos a establecer lo que más a propósito sea para obtener la felicidad.

Los publicistas que más insisten en llevar a la perfección la división e independencia de los distintos ramos en que el poder público se divide para su ejercicio, no niegan a las cámaras legislativas la facultad de juzgar y castigar a sus propios miembros, y a los que cometan faltas en el recinto en que celebran sus sesiones. La inmunidad e integridad del cuerpo legislativo y las consecuencias que de ella se deducen, exigen aquella atribución judicial, y que el diputado delincuente no vaya al poder del juez común, ni pueda éste arrebatarlo del recinto en que se hallan sus colegas dando las leyes que han de regir la nación. También las mismas cámaras tienen ciertas facultades ejecutivas, que ejercen por medio de sus presidentes y secretarios, porque allí también hay que administrar,

hay que ejercer acción sobre intereses y negocios íntimamente conexiados con la existencia del cuerpo y con el uso expedito de sus atribuciones.

Hay y habrá igualmente lo que se llama contencioso administrativo, en que la autoridad ejecutiva tendrá que oír, no sólo las reclamaciones de los que piden, sino también los informes de los empleados de aquellos ramos a que se refieran las peticiones, para decidir, y llevar a efecto las leyes aplicables al caso. Entonces es necesario comparar, y después de comparar es preciso juzgar. He aquí invadido el dominio de la autoridad judicial, he aquí confundida la acción de las autoridades, se dirá. Pero gobiernen y administren sin estas atribuciones esos utopistas para quienes el gobierno y la administración son únicamente combinaciones ideales inaplicables a la sociedad. Eso no: esos sueños de su recóndita y divertida fantasía sólo se consignan en los libros para pasatiempo de los ociosos.

Si la necesidad de facilitar la acción de las autoridades exige en el cuerpo legislativo, en el Poder Ejecutivo alguna participación de las funciones de la autoridad judicial ¡qué mucho que los agentes la tengan también cuando son los que más la necesitan! Debe, pues, concederse a los gobernadores, merinos y alcaldes la facultad de que he hablado, y todos ellos deben ejercerla con las condiciones que quedan enunciadas. Ya en el libro 1º hablé de la responsabilidad a que deben quedar sujetos por el abuso, y a ello me refiero, si se trata de saber el correctivo que la arbitrariedad puede tener.

2. La facultad de elegir sus funcionarios, que la nación que goce de un buen sistema constitucional se habrá reservado, debe ejercerse con absoluta independencia de todas la autoridades existentes; porque de otra manera serían ellas las que nombraran a los que habían de suceder en el mando, y no elegiría el pueblo a los que deseara que las reemplazasen. Sin embargo, la autoridad administrativa interviene en las elecciones, no para obligar a los ciudadanos a que voten de esta o de aquella manera, ni para intimidarlos, ni para anular sus sufragios; no, las leyes que tal intervención diesen a las autoridades serían viciosas y por consiguiente perjudiciales. La participación que tienen en esto los agentes de la administración pública se limita a excitar a que se ejerza el derecho de elegir de la manera que se haya dispuesto, a convocar a los

sufragantes y electores para los períodos en que deban reunirse a elegir, o a impedir que se les haga fuerza o violencia por las autoridades, o por los particulares, y a protegerlos en todo aquello que sea necesario para que las elecciones se hagan con la más completa libertad. Las facultades que para esto se necesitan las ejerce el gobernador respecto de las corporaciones eleccionarias provinciales, el merino respecto de las cantonales: y según el orden de la escala vigila el gobernador sobre el merino y este sobre el alcalde, en que cada cual no descuide de hacer en este negocio lo que le corresponde.

3. Cuanto menos probabilidades tenga un delincuente de escapar la acción de la justicia, mayor certidumbre habrá de evitar los delitos. De aquí la utilidad de multiplicar los medios de averiguar los delitos y de aprehender a los que los perpetraren. No basta la diligencia de los jueces y del ministerio público; que muchas veces podrá el crimen escapar de sus persecuciones. Y como los gobernadores, merinos y alcaldes, por la naturaleza de sus funciones, que exige su acción constante sobre la sociedad y la vigilancia sobre lo que pasa en ella, son los que tienen más facilidades y medios para encontrar el crimen y el criminal, y asegurar a este; deben tener para ambas cosas la facultad necesaria. Pueden, por consiguiente, recibir los denuncios que se les hagan de los delitos y contravenciones a las leyes, practicar las informaciones necesarias para comprobarlos, asegurar a los que aparezcan culpables, y entregarlos dentro del más corto término a la autoridad judicial, que oyendo al perseguido y concediéndole la legal defensa fallará con imparcialidad sobre su falta. Y no es preciso que sus procedimientos sean motivados siempre por un denuncia; que el encargado de velar en que las leyes no sean infringidas, debe estar siempre alerta, para hacer cuanto a este objeto pueda conducir.

4. Para aumentar o relevar la fuerza pública se efectuará la conscripción en cada provincia, según su población. El jefe de la provincia debe cuidar de que la autoridad municipal haga el repartimiento de los individuos que corresponden a cada parroquia, el merino y el alcalde deben cooperar a que la conscripción se haga con la imparcialidad y garantías que puedan asegurar de que la obligación de ir a exponer su vida en el campo, o a sufrir las fatigas de una guarnición, sólo cae sobre aquellos a quienes la ley quiso imponerla.

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

6. En un país, en donde los ciudadanos alternan en el ejercicio de las funciones públicas, es preciso adoptar algún medio de encadenar los procedimientos del empleado de nueva elección con los de su predecesor, si se quiere que haya consecuencia en las operaciones administrativas, y que el ciudadano que viene a encontrarse con el mando pueda adquirir una idea del estado de los negocios. Pero aún cuando la alternabilidad establecida en los destinos no hiciese necesario el adoptar aquel medio, todavía habría en ello utilidad para un funcionario perpetuo, para recordar lo que hizo en tiempos anteriores, y ser consecuente consigo mismo. Por estas razones, el gobernador, el merino, el alcalde deben llevar un registro administrativo, o índice analítico de los negocios de que se han ocupado y de las providencias que en ellos dictaron. Este índice o registro llevado por orden alfabético, y comprensivo de una idea en grande de cada negocio, y del número o letra bajo de la cual corre el expediente en el archivo, facilita extraordinariamente el pronto despacho de los negocios, y por consiguiente contribuye a que sea más eficaz y activa la administración. Las leyes de la Nueva Granada, reconociendo estas verdades, han dado la disposición consiguiente a ellas; pero desgraciadamente se ha visto con poco aprecio, cuando no con punible indiferencia, el registro administrativo. Ha influido en esto el poco conocimiento que los mandatarios tienen de los fundamentos en que se apoyan las disposiciones de las leyes orgánicas de la administración pública; lo que es muy natural en un país nuevo, en donde las ciencias políticas apenas han comenzado ahora a difundirse. Cuando cada uno conozca la trascendencia de las funciones que se le han atribuido y de los deberes que se le han impuesto, interés grande reemplazará a la indiferencia con que se ven algunos preceptos importantes.

7. El que es pagado por el pueblo debe servir siempre al pueblo. Pero como los empleados públicos, por serlo, no dejan de estar sujetos a la condición de la naturaleza humana, también es preciso que se les concedan facilidades para curarse en sus enfermedades, y para atender a algunos negocios urgentes que lo afecten individualmente o a las personas que con ellos estén más íntimamente relacionadas. Los gobernadores, merinos y alcaldes deben por esta razón tener facultad para calificar los motivos que pueden obligar a pedir una licencia, y concederla, si los hallaren fundados, a los agentes especiales de la administración nacional colocados bajo su inmediata dependencia; así como cada uno de aquellos funcionarios podrá obtener el mismo beneficio de sus inmediatos superiores.

8. No debo pasar por alto el examinar una cuestión, cuya resolución afirmativa en su segunda parte, en las leyes orgánicas, puede producir inmensos beneficios para la buena administración. ¿Deberá establecerse el número de empleados que deban servir en la oficina de cada gobernador, merino o alcalde, o deberá disponerse que estos funcionarios los establezcan y los paguen de su dotación? Yo me decido por este último partido; porque es el que acercándose más a facilitar la acción del interés individual sobre los funcionarios públicos, presenta más probabilidades para el buen servicio. Viendo el magistrado que tiene que pagar de su peculio el empleado de quien se sirve, sólo buscará al que tenga habilidad y talentos para ayudarle, y no al ocioso e indolente, que vegeta sobre el escritorio cierto número de horas, sin pensar en hacer mucho por el bien público; atento sólo a si pasa con rapidez o lentitud el tiempo de su tarea. Cuanto más se identifique el servicio público al servicio particular; es decir, cuanto más se esmeren los gobiernos en adoptar los medios de que se valen los particulares para lograr el buen servicio, mayores probabilidades hay de que éste se consiga. Y a la verdad que la medida indicada consulta en toda su latitud este principio.

Preveo ya las objeciones a que puede esto dar lugar; pero conozco también las soluciones satisfactorias, las cuales se sacan fácilmente de las combinaciones en que está basado mi sistema administrativo. Se espantan, sin duda, algunos con la idea de que un gobernador avaro, al par que indolente y perezoso, guarde íntegra su dotación, y ni busque

brazos, ni aplique los suyos para el trabajo inherente a las obligaciones de su destino. Riesgo ilusorio, que no puede existir, ya porque esa avaricia y esa pereza están contrastadas por la facultad de remover que pende sobre la cabeza del empleado, y porque ella misma, si es calculadora, como lo es siempre la avaricia, encuentra más medios de satisfacerse conservando por más tiempo la dotación, aunque sufra algunos desfalcos. Nadie hay tan necio que, por guardar intactos mil pesos en el primer cuatrimestre de un año, se expusiese a dejar de coger dos mil en todo el año. Si a esto se agrega que la intervención del pueblo da seguridad de que hombres de aquella clase no serán los que ocupan los puestos públicos, ningún temor, ninguna consideración puede arredrarlos de adoptar el sistema propuesto.

No sólo tiene él en su favor la presunción de que se buscarán subalternos inteligentes y activos, sino que también ofrece facilidades, para que el magistrado laborioso quede mejor premiado de sus servicios; porque entonces cuanto él haga por sí, y deje de encomendar a sus subalternos, es pagado con lo que tendría que dar en caso contrario a otros. Y aun resulta para el servicio público otra ventaja, la de que el magistrado aplicándose con más empeño a una ocupación, que le deja lucros proporcionales, adquiere versación en los negocios y ese hábito de trabajar continuamente, de que tan pocos ejemplos se ven en la América española, y que por lo mismo nos importa mucho fomentar. Yo encuentro en este sistema ventajas por todas partes, y no aparece un sólo inconveniente que no pueda allanarse.

Me acerco ya al término de este tratado de la administración nacional; pues que sólo me falta explicar algunas ideas que indiqué respecto de la hacienda, y lo haré en el siguiente capítulo. Pero creo indispensable, al acabar de hablar de los agente generales de la administración nacional, detenerme en algunas reflexiones en defensa de un sistema, que teniendo algo de nuevo para nosotros, puede ser combatido y tildado de perjudicial.

Yo he dado a los mandatarios nacionales cuanta intervención pueden tener con ventaja en los intereses y negocios sociales, y no he excluido de su competencia ninguna cosa de aquellas de que debieran disponer para conducir la sociedad en masa a su fin. He aquí cuanto puede ser apetecible para que la administración general tenga el vigor y fuerza

necesarios para poner el Estado a cubierto de las agresiones exteriores, para combatir en el interior la rebelión y para mantener unidas y amigas las diferentes partes de la nación. Ningún interés, ningún negocio que pueda ser objeto de disposiciones generales, ningún medio de mover la sociedad en masa queda fuera del alcance de la administración general de la nación. Es esto cuanto puede desear un pueblo por lo que mira a la totalidad de él, y al papel que representa en la gran sociedad de los Estados. Respetabilidad, fuerza, recursos, todo lo que se necesita para presentar una nación grande y poderosa en su conjunto, puede proporcionarse con las facultades que se dejan a su gobierno.

Sin perjudicar, pues, esos grandes intereses, y habiendo provisto al buen manejo de esos importantes negocios, ¿me será permitido desear y buscar todavía algo más? ¿Está todo hecho, todos los intereses y negocios atendidos? No: aún quedan por consultar los intereses locales, los que jamás pueden ser arreglados por disposiciones generales, ni por una autoridad que, ajena y distante de ellos, ni los conoce, ni piensa que importan tanto a las localidades a que pertenecen, como a la nación los intereses y negocios generales. Preciso es, pues, que cuando llegue a tratar del régimen y administración municipal se preste favor a mis ideas, que no tienen otro objeto que consultar los intereses más queridos, los que halagan el egoísmo individual, porque se acercan más al individuo, los intereses y negocios locales. ¿Por qué han de quedar ellos olvidados, o sacrificados como las víctimas de Procusto porque no encuentran cabida en las disposiciones generales? ¿Por qué...? Pero bastan estas ligeras observaciones para preparar el ánimo de mis lectores a recibir con agrado lo que en el libro siguiente diga sobre la administración municipal, para que meditando sobre su importancia, y penetrándose de ella, cumplan con el deber de buenos ciudadanos, tratando de plantearla. Concluiré, pues, con el capítulo siguiente.