

## CAPITULO III

### De las cámaras o diputaciones de provincia

*1. Autoridad municipal deliberante de la provincia; quien la ejerce. 2. Formación. 3. Organización. 4. Atribuciones y negocios sobre que las ejerce; impuestos; establecimientos públicos; compañías incorporadas; privilegios y patentes de invención; policía; guardia nacional; conscripción; contribuciones nacionales; intervención administrativa en varios negocios. 5. Relaciones con el gobernador. 6. Relaciones con los empleados municipales inferiores.*

1. La autoridad deliberante en los negocios municipales de la provincia debe ejercerla una corporación de diputados elegidos por los distritos que componen la misma provincia, para que, representados en ella las opiniones e intereses de cuantos en esta gran sección territorial tienen negocios comunes, pueda lograrse que se den acerca de ellos los mejores reglamentos y ordenanzas. Para dar una idea exacta del carácter público y funciones municipales de esta corporación en una república central, contraeré mis reflexiones a los siguientes puntos: 1º formación de las cámaras; 2º organización; 3º atribuciones y negocios sobre que las ejercen; 4º relaciones con el gobernador; 5º relaciones con los demás empleados municipales.

2. Primero. FORMACION. No podremos pretender que cada parroquia nombre un diputado para la cámara de provincia, como lo nombra en el estado de Nueva York para la asamblea del condado; porque en las repúblicas centrales, siendo las provincias de mayor extensión y compuestas de más parroquias que el cantón o condado

norteamericano, habría el inconveniente de que las cámaras o diputaciones de provincia fuesen demasiado numerosas. Y aunque es verdad que esto tiene en su favor la mayor proximidad a la democracia, a que tanto se acercan los Estados Unidos, tiene también en contra el inconveniente gravísimo de ocupar muchas personas en el servicio público, y de entorpecerlo por la dificultad de entenderse. Pase enhorabuena este mal en al cuerpo legislativo de una gran nación, al arrimo de otras ventajas que no pudieran lograrse sin que todas las partes componentes del Estado estén bien representadas en las cámaras nacionales. Mas en las provinciales puede adoptarse un término, que, sin privarnos de los bienes de la representación, no nos arriesgue en los embarazos a que están expuestas las corporaciones muy numerosas.

En los Estados Suramericanos se reconoce entre la provincia y la parroquia una entidad política conocida generalmente con el nombre de cantón, que es el agregado de varias parroquias, que a veces tienen un concejo, y por lo general en su cabecera se administra la justicia en primera instancia, y reside un agente de la administración general, que lo es al mismo tiempo de la municipal. En la Nueva Granada es también el punto donde se reúne la asamblea electoral<sup>6</sup>, que vota por los altos funcionarios públicos y por muchos de los municipales. Esta entidad política llamada cantón puede servirnos de base para el nombramiento de los diputados provinciales, el cual se facilita asombrosamente con el sistema electoral adoptado en mi patria. Si el cantón está, como debe estar, formado de parroquias que no se hallen muy distantes unas de otras, fácilmente se concibe que los habitantes de él no estarán muy ajenos de los intereses que afectan a todas las parroquias; y pueden encontrarse ciudadanos hábiles para representarlos.

Creo por esta razón que la representación en las cámaras provinciales debe calcularse sobre la población de los cantones<sup>7</sup>, y que de los

6. De las repúblicas hispanoamericanas la N. Granada puede lisonjearse de tener un sistema electoral, que participando de muchas de las ventajas del directo no se halla expuesto a sus inconvenientes.
7. Supongo que se tendrá presente lo que dije en el primer tomo respecto de las consideraciones que deben guiar al legislador al hacer la división territorial. Mis

diputados elegidos sobre esta base por las asambleas electorales deben componerse dichas cámaras.

3. Segundo. ORGANIZACION. Una cuestión importantísima ocurre desde luego al tocar este punto, y por la cual debo empezar mis observaciones. ¿Los diputados elegidos para componer las cámaras provinciales se reúnen en un sólo cuerpo para ejercer sus funciones, o a imitación de la legislatura nacional deben dividirse en dos corporaciones? Si en una asamblea municipal de un Estado central se ventilasen las mismas cuestiones que en el cuerpo legislativo nacional, y hubiese sobre ella las mismas influencias, yo me rendiría a las razones con que Franklin persuadió a sus compatriotas a que dividiesen en dos secciones la legislatura de su Estado. Pero una cámara provincial no está expuesta a las influencias de una ambición que procura medros a expensas del bien público; por que ni hace reformas en la organización política, ni da las leyes civiles y penales, ni está en aquel punto elevado de la sociedad alrededor del cual se reúnen todas las pasiones y las intrigas de los aspirantes. Carga ella con ocupaciones pacíficas, que se versan sobre objetos que le son muy conocidos, y no dan lugar a esa exaltación de los partidos, que no solo festina los negocios, sino que llega en ocasiones a producir catástrofes sangrientas, como las que ofrece la desastrosa historia de la revolución francesa. Basta, pues, que la ley orgánica de la administración pública establezca trámites de procedimiento que den garantías de que ha habido madurez en la deliberación y acierto en la resolución.

Después de la experiencia de lo sucedido en la nación francesa en los dos primeros años de la monarquía constitucional, y en los dos que siguieron al degollamiento del monarca, la división de las asambleas deliberantes ha venido a ser un dogma constitucional. Yo lo sigo como el creyente a la revelación, y he conocido por la experiencia que es una garantía de acierto y un medio de contener la exaltación de los partidos, la ambición de los aspirantes, y todas las pasiones malévolas que se

desarrollan a veces en estos cuerpos que se ocupan de los grandes intereses políticos. Pero también creo con Necker<sup>8</sup>, que los excesos podrían en gran parte contenerse con los trámites de un procedimiento algo dilatado; pues allá en Francia las avenidas legislativas que arrebataron por delante el orden, la paz y todos los bienes sociales nacieron de una fuente que hacía la erupción del torrente en el momento mismo en que la tocaba la vara de los partidos.

No se matice a las corporaciones municipales de las animosidades eleccionarias, y sepárese de ellas toda función ajena de un cuerpo deliberante; y entonces no hay recelo de que las pretensiones encontradas hagan hervir el odio en su recinto y las precipiten a locuras y desatinos. La experiencia de ocho años en mi patria me ha ratificado en esta opinión; pues durante ellos he visto que no era porque los diputados provinciales estuviesen reunidos en un solo cuerpo que se pretendía tomar en la cámara resoluciones aventuradas. Puedo decir de mí mismo, que al ocuparme de las elecciones que irracionalmente se han atribuido a las cámaras de provincia, había estado lleno de agitación y poseído de pasiones fuertes, y apenas pasaba a la tarea pacífica de arbitrar recursos para las mejoras provinciales, me sentía con una calma im- pasible, que me dejaba ver claro en todas las cuestiones para proceder con probabilidad de acierto.

Creo, por tanto, innecesario dividir en dos secciones el cuerpo de diputados provinciales, y que basta para asegurarnos de la madurez y prudencia con que procederán en sus deliberaciones con que se les obligue a someterse a trámites dilatados; es decir, a que discutan los decretos y ordenanzas provinciales<sup>9</sup> con los intermedios que se acostumbra con las leyes en el cuerpo legislativo.

La inviolabilidad de la corporación en el ejercicio de sus funciones, la irresponsabilidad por las opiniones, la inmunidad de los diputados mientras desempeñan su cargo, la publicidad de las deliberaciones, y la facultad de darse sus reglamentos y ejercer la policía de la casa de su

8. Necker, *Du Pouvoir executif dans les grands Etats*.

9. Doy este nombre a lo que los ingleses y norteamericanos llaman *By-Laws* que son los preceptos de sus autoridades municipales.

reunión, son cosas tan necesarias en las cámaras provinciales como en el cuerpo legislativo. Sin ellas mal pudiera esperarse que procedieran con aquella independencia y libertad de que debe usar el que, viniendo a representar los intereses y opiniones del pueblo, tiene que considerarlos en todas sus relaciones y emitir sin temores los juicios que forme para llenar debidamente su misión.

4. Tercero. ATRIBUCIONES, Y NEGOCIOS SOBRE QUE LAS EJERCEN. Una corporación creada para ver por los intereses de la provincia, debe sin duda tener las facultades necesarias para consultarlos; por que de otra manera será una sombra de autoridad, que alucinará al pueblo con las apariencias por algún tiempo, pero que será vista después con indiferencia por que no se recibe de ella ningún bien. Ni basta que estas facultades estén escritas en las leyes orgánicas, sino se asegura su libre y positivo ejercicio a las corporaciones provinciales; pues si el encargado de la administración nacional ha de tener el poder de suspender sus actos, es probable que ellos queden anulados, aunque se hallen dentro de la esfera de sus atribuciones, por aquella tendencia que la autoridad central tiene a impedir cuanto no procede del impulso que ella ha comunicado. Una cámara provincial compuesta de diputados de todos los pueblos de la provincia, tiene por los negocios de esta sección territorial tanto interés como puede el cuerpo legislativo nacional tenerlo por los de la nación: y más que ninguna otra autoridad tiene los conocimientos necesarios para proceder con acierto. Esta verdad demostrada tantas veces por otros escritores, y también en varias partes de esta obra, está hoy día al alcance de todos; y por esto no es preciso desenvolverla con nuevas reflexiones. Veamos, pues, sobre qué objetos se ejercen las facultades de las cámaras provinciales, además de las que le son privativas para conservar su organización e integridad. Para ello haré una clasificación de los principales negocios a que deben atender.

IMPUESTOS. Una autoridad sin recursos de que echar mano para que se lleven al cabo sus disposiciones, no puede ni debe existir, porque para nada es útil, en razón de que nada puede hacer; y sus preceptos quedarán escritos solamente para que los ciudadanos lamenten su impotencia. Es, pues, preciso que las cámaras provinciales tengan facultades amplias para establecer las contribuciones necesarias para el servicio especial de la provincia, sin más limitaciones que la prohibición de

que estas contribuciones recaigan sobre los objetos que estén gravados con una imposición nacional, o que se hayan reservado para una comunal. Así es que debe tener facultad para gravar las propiedades de la provincia con imposiciones directas; para establecer peajes y pontazgos sobre los caminos provinciales, y derechos sobre las posadas que en ellos se establezcan; para imponer una cuota sobre el ejercicio de las diferentes industrias o profesiones, o lo que se conoce con el nombre de derecho de patentes. En las provincias litorales y en las bañadas por ríos navegables, el tránsito y capacidad de las embarcaciones pueden también ser objeto de imposición.

¿Y deberá esta facultad de establecer impuestos ser absoluta, o será necesario que ella se encierre dentro de un minimum y un maximum fijados por la ley? Esta es una cuestión, que solo parece difícil de resolverse en favor de las prerrogativas de la autoridad municipal, por haber estado en uso la práctica de hacer aquella fijación. El legislador no puede hallarse más al cabo de los inconvenientes o ventajas de una contribución provincial y de la cuota a que ella puede ascender, que lo que puede estarlo una corporación compuesta de diputados de la misma provincia, y que han de sufrir los efectos de las disposiciones que dictaren. Siendo esto así ¿para qué han de mezclarse las leyes en indicar lo que el interés mismo de los individuos de las cámaras y sus conocimientos locales les indican bastante? Esta tutela en que se coloca a la autoridad provincial no puede producir sino males; por que no hay modo de ejercerla con ventaja, ni con los conocimientos bastantes para obrar el bien. Yo creo, pues, que el partido mejor es confiar absolutamente en las cámaras, y no mezclarse en decirles hasta qué cantidad podrán fijar como cuota de las contribuciones que impongan. Harán a veces ordenanzas gravosas; pero para eso habrá de establecerse que haya una renovación frecuente de los individuos de las cámaras. Si en una sesión se hizo una mala ordenanza, en otra se reformará o revocará; porque el pueblo nombrará diputados que no la dejen subsistente. Esta es la ventaja del sistema representativo; y cuando un pueblo la disfruta no hay para que poner trabas que, si no son perjudiciales, son por lo menos innecesarias.

**ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS PROVINCIALES.** La enseñanza secundaria, es decir, la de la filosofía, la de las ciencias exactas, la

de las naturales y profesionales exige establecimientos de alguna consideración, que pocas veces podrán ser fundados, sostenidos y vigilados por una localidad y sus autoridades. Ellos son de un interés común para todos los habitantes de la provincia, y toca también a la autoridad común su fundación, organización y dotación. El legislador debe solo mezclarse en dictar las reglas que hayan de observarse en los establecimientos nacionales de enseñanza, que son los de su inspección, y en fijar los requisitos que hayan de exigirse para obtener el título de profesor en aquellas ciencias cuyo conocimiento es necesario para poder ejercer algunas funciones públicas, como la jurisprudencia. Respecto de los demás ramos de enseñanza, las cámaras de provincia deben tener facultad amplia para establecer cómo ha de proporcionarse, y qué organización deben tener los colegios o casas de educación en que ella se facilite<sup>10</sup>

Algunos asilos en que la caridad pública da acogida a los indigentes, aunque sean en muchas ocasiones un negocio de competencia comunal, pueden también serlo de la autoridad provincial. Sucederá esto cuando sean de una extensión e importancia que a todós puedan interesar. Una casa de refugio, en que se proporcione trabajo a los que no lo pueden obtener, ya por la abundancia de brazos o por que la situación del individuo no le permita prestar el suficiente para merecer una compensación que le diese medios de subsistencia, deberá colocarse en una ciudad poblada e industriosa, en donde pueda haber consumo de los productos de la casa y maestros que puedan dirigir los trabajos. A esas ciudades ocurren también los indigentes y ociosos de los lugares menos

10. El Gobierno nacional dictará las reglas necesarias relativamente a la clase de enseñanza profesional que deba proporcionarse en los establecimientos de instrucción pública; pero no debe impedir que las autoridades municipales dicten las que crean convenientes sobre otras enseñanzas. En cuanto a los arbitrios de que haya de echarse mano para fundar y sostener los establecimientos de instrucción secundaria, rentas con que se sostengan, manejo de ellas, nombramiento de superiores y preceptores y arreglos económicos internos, la autoridad municipal de la provincia puede tener una intervención más útil que la nacional. Aquella está más inmediatamente interesada en esos negocios, y los manejará por lo mismo con mayor esmero y cuidado.

poblados, por que allí tienen mayores probabilidades de hallar medios de subsistencia; de manera que puede decirse que las parroquias de una provincia tienen allí la representación positiva de una necesidad a que es preciso atender, tanto para la mejora de las costumbres y evitar las molestias de los que viven de la caridad de los demás, como para sacar alguna utilidad de hombres que abandonados a sí mismos son una carga y una calamidad pública<sup>11</sup>.

Aunque el código penal deberá ser sancionado por la legislatura nacional, a las cámaras provinciales deben quedarles algunas facultades para dar disposiciones penales en muchos casos; por que en vano se les acordaría la de hacer ordenanzas obligatorias, si no se les concedía reforzarlas con una sanción que compeliere a su observancia. Ya veremos lo que les toca hacer respecto de la policía, y cuan necesario será el que se les permita adoptar los medios de hacer eficaces las ordenanzas que dicten relativas a este ramo. Ninguno será más a propósito que un establecimiento de corrección, en que los vagos, los ebrios, los jugadores y todos aquellos que ejecutan acciones que encaminan al crimen, al mismo tiempo que se empleen en el trabajo, reciban una instrucción

11. El que las leyes hayan presentado a los hombres una base de esperanzas de obtener socorros cuando se hallen indigentes ha producido en la Gran Bretaña tan graves inconvenientes, que desconfío mucho de que sea útil la intervención de la autoridad pública en este negocio. Este es un punto cuestionable sobre el que no cabe una decisión general; y por lo mismo las autoridades municipales deben pesar mucho las circunstancias en que se encuentren las localidades respectivas para tomar un partido. Mejor parece dar salida a los indigentes llevándolos a colonizar un país despoblado, si no padecen enfermedades que los inhabiliten para ello, que encerrarlos en esos establecimientos, en que rara vez se saca provecho de ellos; pues no puede obtenerse esto de las ocupaciones forzadas a que se les consagre y para las que tal vez no tienen disposiciones. En una colonia puede darse más amplitud al sistema que se emplee para ocuparlos; y por consiguiente, teniendo la libertad más ensanches, hay más probabilidad de que sea productivo el trabajo. Creo que es una verdad inconclusa que los auxilios seguros de la autoridad son un aliciente para la pereza, y que la caridad precaria pero discreta de los particulares, al mismo tiempo que no deja abandonado al que la merece, contiene al holgazán. Por consiguiente, muy raras veces será preciso hacer excepciones de esta regla general.



moral que los mejore. Tal establecimiento es de una importancia provincial, y toca a las cámaras arbitrar los medios de fundarlo y de organizarlo.

Para estos objetos, y muchos semejantes, que no enumero por no ser difuso, deben contribuir todas las parroquias de una provincia; y la cámara respectiva debe tener la facultad de poner a contribución sus rentas hasta donde sea necesario y ellas lo permitan sin perjuicio de sus principales atenciones. Ningún temor debe haber de que las cámaras se excedan y graven demasiado las rentas comunales, por que ellas se componen de diputados que representan los intereses cantonales y que llevan a la corporación provincial los afectos de la localidad, que le advierten continuamente lo que puede cercenar de los recursos de la parroquia.

**COMPAÑÍAS INCORPORADAS.** Los ingleses y norteamericanos conocen con el nombre de corporación o compañía incorporada a aquella a quien la autoridad pública faculta para que pueda abrir suscripciones de fondos, adquirir y enajenar como tal compañía o corporación, y ejecutar sus operaciones y negocios con una especie de carácter público. De esta clase son los bancos de giro, depósito, descuento, que quieran establecerse con el carácter de provinciales; las compañías de beneficencia para el socorro de los indigentes, náufragos, expósitos y mujeres desgraciadas por sus debilidades; las sociedades de seguros que garantizan las propiedades marítimas o terrestres, y que precaven las poblaciones de los incendios. Cuando estas compañías se establezcan con ramificaciones en varios puntos de la provincia, o para tener negocios en toda ella o una parte considerable, la cámara debe tener la facultad de concederles algunas exenciones i privilegios, y de dar las ordenanzas que contribuyan a asegurar el buen éxito de las operaciones; facultándolas para exigir en sus contratos y en todas las obligaciones que con ella se contraigan aquellas condiciones, sin las cuales no tendría garantías el establecimiento. Esta facultad es necesaria, si se quiere que la autoridad municipal de la provincia pueda proporcionar la formación de aquellas compañías, que tantos beneficios han hecho en otros países, y han contribuido tan poderosamente a la prosperidad pública. El código civil no puede comprender todas las minuciosidades de los varios negocios que ocurren entre los hombres, y mucho más cuando estos negocios se hallen relacionados con circuns-

tancias que solo existen en algunas localidades, y únicamente son bien conocidas de la autoridad municipal respectiva. Así es, que a pesar de las disposiciones generales del código civil, debe dejarse a la autoridad municipal la facultad de que de algunas excepcionales para asegurar aquellos establecimientos, cuando con tal fin pudieran necesitarse.

No pretendo yo por esto que los bancos o cualesquiera otros establecimientos hayan precisamente de presentarse con el carácter de corporaciones, y necesitar de la autorización de una cámara de provincia para emprender y continuar sus negocios<sup>12</sup>. Los particulares deben tener libertad para proceder en esto como mejor les acomode, o sus intereses lo exijan. Pero si hubieren de relacionarse los establecimientos con los intereses públicos de la provincia, a la cámara respectiva le toca intervenir en ello para asegurar tales intereses.

En un banco, por ejemplo, puede la provincia tomar acciones<sup>13</sup>, y consignar en él sus fondos para librar para sus gastos; y para que en las oficinas públicas provinciales y por los recaudadores de las rentas se admitan los billetes representativos del fondo del banco, es preciso que tenga el carácter de una corporación pública, autorizada por los que representan a la provincia.

12. Las compañías anónimas son las que necesitan de un acto público de incorporación, porque no son conocidas por los nombres de las personas que tienen acciones en ellas, y es preciso que se conozca qué reglas garantizan la observancia de sus compromisos. Cuando los individuos que forman una compañía cualquiera suenan nominalmente en ellas, el crédito adherido a su nombre es el que responde, y no se necesita de más.
13. En algunos Estados de la Unión americana, el Estado sale garante de los caudales que haya habido necesidad de tomar prestados para la fundación de un banco, y tiene sobre él cierta inspección. Puede verse sobre esto a Chevalier, Letres sur L'Amérique du Nord. Por lo general, cuando la autoridad pública toma parte en estas empresas, jamás se apropia el mayor número de acciones. Deja que las tomen las particulares, para que así prevalezca en la dirección de los negocios el fino tacto y activa solicitud que siempre tiene el particular, sin que le falten a la autoridad los medios de inspección, que son los que necesita. Así se aprovecha el esmero y el interés individual, y se obtiene la garantía de la autoridad pública; combinándose admirablemente la acción de los dos resortes que pueden poner en movimiento los gérmenes de la prosperidad nacional.

**PRIVILEGIOS Y PATENTES DE INVENCION.** No siempre los fondos públicos de la provincia son bastantes para la apertura de todos los caminos y canales, y para construir cualesquiera obras de utilidad. Es preciso, pues, que se dejen a la autoridad provincial los medios de facilitar el que todo esto se haga, y la concesión de privilegios, que proporcionen por algún tiempo indemnizaciones a los particulares que los obtengan, es el más a propósito para conseguirlo. No debe temerse un mal uso de esta facultad, ni sujetarla a condiciones que la hagan inútil como en la Nueva Granada, en donde es necesaria la intervención del congreso, siempre que los privilegiados hayan de cobrar algún derecho como indemnización. Nadie mejor que los encargados de la suerte de la provincia puede conocer si la concesión es perjudicial o provechosa; y en vano entonces se exige esta tutela de parte de los que no se hallan en actitud de ejercerla.

Si a las cámaras provinciales se les faculta para ocurrir al medio de los privilegios para lograr la ejecución de algunas obras públicas, es preciso que sea con toda la amplitud posible, para que no sea una atribución nugatoria sino una cosa real y positiva. No deben tener más límites que la prohibición de disponer de las propiedades nacionales o de invadir asuntos de la competencia de la administración suprema; porque solo esto es necesario para impedir que haya males. Si se concede, por ejemplo, un privilegio para abrir un canal o un camino, la cámara podrá eximir de servicios provinciales a los que se emplean en estas obras útiles, y también podrá inhibirlos de pagar algunas contribuciones municipales; pero ni podrá declararlos exentos de la conscripción ni de el pago de los impuestos nacionales; así como tampoco le será lícito regalar a los privilegiados las tierras u otras propiedades que pertenezcan a la república.

La probabilidad de fomentar el estudio y las disquisiciones de la industria, que nace de la seguridad que el autor de algún invento tenga de disfrutar de los beneficios que de él puedan reportarse, ha hecho adoptar en las naciones civilizadas el sistema de patentes, en virtud de las cuales se garantiza la propiedad exclusiva del invento por cierto número de años. Aunque la autoridad legislativa nacional debe tener facultades para dictar reglas para la concesión de estas patentes, también deben hacerlo las cámaras provinciales, siempre que consideren

útil estimular ciertos inventos, por que no hay riesgo en ello y sí probabilidades de provechosos resultados. Este es de aquellos negocios de competencia mixta, en que la acción de las autoridades nacionales y municipales es igualmente útil.

**POLICIA.** El evitar los crímenes, la infección y el contagio de las enfermedades, y dar seguridad a las personas y propiedades, son los principales objetos de la policía; y ella es de la incumbencia de aquellas autoridades que puedan con más acierto y mayor interés llenarlos. Serán de la competencia de la autoridad provincial aquellas disposiciones que tiendan a asegurar las vías de comunicación precaviendo a los viajeros y traficantes de los ataques de los malvados; las precauciones que se tomen para asegurar las propiedades rurales, como los ganados de toda especie y los frutos cereales: la desecación de las marismas o terrenos pantanosos de gran extensión, que exhale miasmas pestilentes cuya acción deletérea pueda extenderse a muchas parroquias de la provincia: los arbitrios y medios para aprehender a los delincuentes en cualquier parte de la provincia en que se encuentren, y otras cosas semejantes que no se refieran precisamente al recinto de las poblaciones; pues lo que con esto tenga relación pertenece absolutamente a la autoridad comunal.

Como la mejor medida de policía es hacer conocer a los hombres sus deberes y la importancia de cumplirlos, y esto no puede conseguirse sino facilitando los medios de instrucción, el cuidado mayor de las cámaras provinciales debe ser el de la difusión de los conocimientos. Justo es que tengan para desempeñarlo las facultades bastantes, que pueden reducirse a la autorización para disponer de sus rentas para fundar establecimientos de enseñanza y facilitar libros, y a la de apremiar por medio de multas a las parroquias para que mantengan escuelas primarias suficientes para la enseñanza de los niños de ambos sexos que haya en ellas.

Y también deben las cámaras crear resguardos de celadores, que recorriendo los caminos y los campos, informen sobre las reparaciones que sean necesarias en los primeros y auxilien a los habitantes de los establecimientos agrícolas, en caso que lo necesiten, para aprehender a los que ataquen o pretendan atacar sus propiedades o personas. Da esto seguridad y confianza a los habitantes, porque saben que no se hallan

abandonados al furor de los forajidos que adopten la profesión de vivir a expensas de la industria de los buenos ciudadanos.

Pero debe guardarse mucho el legislador de conceder a ninguna autoridad facultades para crear una tropa de esbirros, que espionando los actos más inocentes de la vida, y atormentando al ciudadano con una vigilancia innecesaria, no le dejen quietud y libertad ni aún dentro de las paredes domésticas, en medio de su esposa y de sus hijos. Tan mala es esta policía, llevada a su último extremo por el célebre duque de Otranto, como pudiera hacerlo el desamparo en que la autoridad deja a los viajeros y traficantes en algunas naciones del oriente: y aún prefiere muchas veces el hombre luchar con sus esfuerzos aislados contra los ataques de sus semejantes extraviados a gozar de una protección que se le vende a expensas de los goces queridos de que le priva el espionaje. Haya resguardos de policía y organícenlos las cámaras de provincia de la manera que crean que pueden llenar mejor el objeto de su institución; pero no sean ellos cuadrillas de delatores secretos y cubiertos con un disfraz que, presentándolos como amigos, autoriza la perfidia y la traición de parte de unos hombres que convierten en mérito el que haya crímenes que delatar, y que pueden por lo mismo ser tentados a fomentarlos.

No solo contribuyen a la seguridad de las propiedades rurales estos resguardos ambulantes, que al mismo tiempo pueden emplearse últimamente, para evitar el contrabando, por los empleados en las rentas nacionales. Sabido es que cuanto contribuye a facilitar la averiguación de un delito coopera a disminuir la tentación de cometerlo. Las marcas con que se distinguen los ganados son medios que pueden emplearse con aquel objeto, y que se adoptan generalmente, aún en los pueblos en que la civilización no está muy adelantada. Pero es preciso que este recurso sea cierto y esté garantizado para que produzca su efecto. Será una buena medida de policía el que haya oficinas de registro, en donde se conserven copias de estas marcas, y noticias de las personas que han de usarlas, para que los asientos hechos allí sirvan de tipo de comparación el día que hubiera de hacerse una averiguación judicial.

**GUARDIA NACIONAL.** Los resguardos de policía pueden ser la fuerza permanente de las provincias, y en los casos ordinarios bastan para mantener el orden, evitando los delitos, o aprehendiendo a los que

los hayan cometido. Pero es preciso que en las ocasiones de peligro, bien venga este de la agresión de un enemigo externo, bien provenga de tentativas criminales de algún ambicioso del interior, se encuentre la provincia en el caso de hacer frente a las fuerzas que pretendan someterla. Sirve para este objeto la guardia nacional.

Las falanges verdaderamente republicanas que ella contraponen a los enemigos de la nación deben organizarse por una ley general, para que haya en la fuerza pública una disciplina uniforme, que la haga disponible por el gobierno nacional. Pero si, como debe ser, se desea que ella sea una fuerza popular, que tenga sus intereses hermanados con la masa común de los habitantes, es preciso que la corporación de la provincia que los representa intervenga en darle aquél carácter. La ley dirá cómo habrán de organizarse los cuerpos, el número y grado de los oficiales que en ellos deban ocuparse; pero las cámaras provinciales deben establecer el modo como en la provincia se haya de nombrar estos oficiales, cómo debe proporcionarse el armamento, municiones y demás que se necesita para poner la fuerza en aptitud de obrar el día que lo exijan las circunstancias.

De esta manera, cada una de las secciones territoriales se presenta con poder y fuerza para existir por sí; y ni el enemigo externo funda esperanzas en la confianza necia en que puedan sumirse algunos gobernantes, ni el ambicioso del interior se lisonjea de someter a sus compatriotas a un yugo ignominioso el día que logra dominar la capital del Estado; porque saben todos que las secciones que obran unidas, cuando quiere o necesita conducir las el gobierno nacional, también obran solas cuando las abandona este gobierno o no pueden escuchar su voz. Así es poderosa la nación, porque los son sus miembros; y estos son fuertes porque tienen en sí mismos recursos para defenderse.

La administración comunal, como diremos después, debe cooperar con la municipal de la provincia al equipo y armamento de la guardia nacional; y para ello es preciso que las cámaras de provincia tengan la facultad coercitiva de las multas, a fin de que por medio de ellas obliguen a las parroquias a que mantengan en buen estado la parte de la guardia nacional que les corresponda, y a que provean a su disciplina y alojamiento cuando haya de ponerse sobre las armas, bien para recibir la instrucción militar, bien para ejecutar algún servicio.

En los casos de servicio en la provincia para prestar auxilio a la policía, la cámara provincial debe tener la facultad de dictar las disposiciones convenientes para hacer que haya cierta turnabilidad en tal servicio, a fin de que no sean molestados con él unos ciudadanos más que otros. En los casos de servicio para una guerra con el extranjero, o contra perturbadores del interior, la ley debe haber arreglado como ha de prestarse.

Se ve, por lo dicho, que la guardia nacional es un negocio de competencia mixta, en que tienen intervención la administración nacional, la provincial y la comunal. La primera se mezcla en su organización y en el manejo en grande del cuerpo de fuerza que presenta; la segunda provee el personal jerárquico que entra en esta organización, y dispone su servicio en muchas ocasiones; la tercera provee a la conservación de los cuerpos, y a que se ejerciten en las operaciones militares y tengan lo necesario para ejecutarlas.

Jamás se esmerarán bastante las cámaras legislativas y las provinciales en procurar el arreglo de la guardia nacional. Ella forma una fuerza que se halla siempre a disposición de la libertad; por que sale de la masa del pueblo que se ejercita en la práctica de sus derechos y conoce su precio; y jamás puede ser el apoyo de la tiranía, porque no encuentra en sus filas hombres acostumbrados a formar en la sociedad una clase privilegiada, sino ciudadanos para quienes la ocupación de las armas solo es una necesidad para asegurar el bienestar ulterior.

Cuando una nación haya organizado bien su guardia nacional, y que la autoridades municipales ejerzan con interés y celo la participación que en este negocio se les conceda, puede reducir al minimum posible el ejército permanente, y conservar solo las grandes bases para hacerlo existir de repente con esta milicia de ciudadanos.

**CONSCRIPCION.** Ya indiqué en otra parte la conveniencia de adoptar el medio de la conscripción para formar el ejército, y de que en ella tuviese parte la autoridad municipal. A la cámara provincial corresponde distribuir entre los cantones el número de conscriptos con que deban contribuir y a la clase a que han de pertenecer. Y ya que hablo de clase, preciso es que diga, que entiendo por ella la sección de los individuos hábiles para tomar las armas, de entre quienes se sacan a la suerte, o por la numeración que les haya tocado en los empadronamien-

tos que se hagan de las diferentes clases, dentro de un maximum y un minimum de edad. La nación pide, por medio del gobierno general; la provincia da lo que se le exige, por medio de la autoridad municipal, que es la que mejor conoce sus necesidades y recursos.

Pero para que esta intervención en la conscripción sea provechosa, es preciso que la cámara provincial tenga facultad amplia para asignar los conscriptos a los cantones según crea más conveniente, sin ligarse en todos los casos a la base de población; pues no solo esto debe tenerse en cuenta para proporcionar el personal del ejército. La especie de vida particular y de profesión privada que adopta el hombre, le hace más o menos a propósito para el uso de las diferentes armas. El soldado de caballería no debe tomarse en los países montuosos, en que los habitantes no se ejercitan en la equitación; ni el marino puede encontrarse lejos de la costa, ni el soldado de infantería se debe buscar en las llanuras en que el ciudadano se dedica a la cría de ganados. La cámara dispondrá que la conscripción se haga según el destino que haya de darse a los conscriptos, lo cual cuidará de indicar el secretario de guerra.

**CONTRIBUCIONES NACIONALES.** De dos especies pueden ser las contribuciones nacionales que se cobren en la provincia, unas directas, indirectas las otras. Respecto de las primeras toca a la cámara de provincia disponer lo conveniente para que se nombren los asentistas<sup>14</sup> que designen a los contribuyentes las cuotas que deben erogar, valiéndose para ello de las autoridades locales. En cuanto a las segundas le toca denunciar al jefe de la administración nacional los abusos, dilapidaciones y faltas de todas clases de los recaudadores, conservadores y distribuidores de los caudales públicos; y para poder llenar cumplidamente su deber es preciso que tengan facultad de comisionar a sus miembros para que visiten las oficinas de rentas nacionales, examinen los libros de la cuenta y los documentos de sus archivos. Esta inspección es necesaria y justa; porque nadie está mas interesado en que

14. No conozco en español una palabra de que pudiera servirme para indicar el oficio de designar a cada individuo la contribución que debe pagar; y me valgo de la palabra asentista, que ya se ha usado en este sentido por algunos escritores españoles, como el traductor de Tocqueville, por que no encuentro otra.



haya pureza en el manejo de las rentas que los que representan a los habitantes de donde ellas se sacan, y que en caso de malversación, y de que por ella haya un déficit para los gastos nacionales, han de sufrir la carga de un nuevo impuesto. También produce tal inspección la utilidad de que los empleados nacionales no se consideren como extranjeros en la provincia, ni tengan tendencia a formar una clase privilegiada que sólo depende de un gobernante que está lejos y es incapaz de ejercer toda la vigilancia que se requiere.

**INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN VARIOS NEGOCIOS.** No basta que una cámara de provincia de disposiciones sobre los objetos de su incumbencia; es preciso que se dejen a su arbitrio todos los medios de cerciorarse de que se llevan a efecto, y no queden solamente escritas para dar prueba de la impotencia de su autoridad.

Con este objeto es que deben someterse en sus reuniones periódicas las cuentas que hayan rendido todos los que manejen rentas de establecimientos provinciales, no sólo de los fundados por ella, sino de los que creados por particulares han adquirido el carácter de públicos, bien por una ordenanza que los haya incorporado, bien por que los fundadores los hayan puesto bajo el patronato de la autoridad municipal de la provincia. De esta manera puede la provincia tener seguridad de que tales establecimientos marchan arregladamente y de que sus fondos son bien invertidos.

Debe también la cámara hacer visitas por sus miembros a las universidades, colegios, y casas de educación, para imponerse del estado de la enseñanza y de la moral de los alumnos; previniendo que en todo esto se haga una escrupulosa indagación; pues aunque el gobernador en su doble carácter de agente ejecutivo y magistrado municipal debe cumplir este deber, se asegura más el buen éxito aumentando el número de los inspectores y celadores. Y también se aviva el interés de estos, por aquel deseo natural que todos tenemos de hacer un trabajo de una manera mejor de lo que lo haría otra persona a quien se encomendase el mismo. Esta es también una de las ventajas que se logran de que las oficinas de rentas sean visitadas por comisionados de la cámara, aunque también lo sean por el gobernador y por otros empleados.

Aunque el gobernador es un magistrado municipal, como al mismo tiempo que tiene este carácter está sometido a la influencia de la

suprema administración nacional, la cámara de provincia debe tener facultad para crear empleados especiales para la ejecución de algunas disposiciones suyas, y nombrarlos ella misma, aunque haya de dejarse al gobernador aquella inspección que exige su supremacía en los negocios municipales de la provincia. De esta manera los intereses provinciales pueden ser mejor atendidos, porque ve por ellos la autoridad más popular, aquella en quien mayores deseos de hacer el bien pueden suponerse.

En los Estados Unidos los mismos que forman algunas corporaciones, que dictan ordenanzas y reglamentos, van después a ejercer las funciones administrativas, ejecutando aquellas disposiciones en cuya confección tuvieron parte; y de ello han resultado beneficios; por que no hay respecto de los funcionarios inferiores, sujetos a una autoridad que puede contenerlos haciéndolos responsables, el mismo riesgo en que ejerzan atribuciones de distintos ramos del poder, que lo hay respecto de los empleados supremos.

5. Cuarto. RELACIONES CON EL GOBERNADOR. El gobernador debe tener una intervención en el gobierno municipal de la provincia en unión con la cámara de la misma. Para que ella sea útil, la cámara debe oír sus informes sobre el estado de todos los negocios e intereses provinciales, y las objeciones que haga a sus proyectos de ordenanzas y reglamentos; pues el que ejerce una acción constante y permanente sobre cuanto existe en la provincia conoce mejor que ningún otro sus exigencias. Así es que para que la cámara tenga facilidad para llenar sus atribuciones, debe tener derecho para exigirle que le presente todos los datos que puedan habilitarla a proceder con acierto. Y puede igualmente prescribirle que solicite estos datos si no existen en su oficina, y que haga asistir a las sesiones a su secretario, cuando ella lo crea conveniente para ilustrar alguna cuestión o combinar alguna medida.

Muchas son las ventajas que las cámaras pueden sacar, para beneficiar la provincia, de estas relaciones con el gobernador; porque ellas son las que proporcionan que los intereses y opiniones que en aquella corporación son representados se pongan de acuerdo con el sistema arreglado que debe seguir el jefe de la provincia en sus operaciones.

6. Quinto. RELACIONES CON LOS EMPLEADOS MUNICIPALES INFERIORES. Para conocer perfectamente los intereses que

hay que hermanar entre las diferentes localidades al dar una disposición que comprenda a todas las de la provincia, es no solo útil sino necesario que se conozca los reglamentos que han dictado sus autoridades y el modo como se manejan sus negocios. La cámara provincial debe por consiguiente tener derecho de exigir cuantos informes 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 cámara del giro administrativo que siguen las localidades, puede encontrar medidas que sean aplicables a toda la provincia en muchas ocasiones; pero siempre hallará un guía seguro en sus combinaciones.

Hemos de tener presente que la descentralización administrativa deja a los funcionarios locales la libertad de encaminarse por donde crean que pueden marchar mejor al fin que se proponen. Y ya se conoce que habiendo esta Libertad, no en todos los lugares se seguirá un sistema uniforme, sino que los concejales o empleados municipales usarán de sus facultades según las circunstancias se lo indiquen, y lo exijan los intereses heterogéneos que por necesidad habrán de existir. Mas siempre es verdad que, ya por un rumbo, ya por otro el interés propio, que es el que en este sistema dirige las operaciones del funcionario, se encaminará a un mismo resultado, que es la felicidad de la porción de habitantes sobre cuyos intereses ejerce su acción la autoridad. La cámara medita en este resultado y en los medios que se adoptaren para producirlo, y puede así calcular de qué manera podrá usar con más utilidad de sus facultades.

Es verdad que esto tiende a establecer una especie de centralización; pero no de aquella que propende a encadenar la acción de las autoridades locales, sino de la que se dirige a ilustrar a las autoridades provinciales. La centralización es mala cuando tiende a hacer esperar a las localidades las providencias que necesitan sus intereses de una autoridad lejana, que ni los conoce, ni tiene tiempo de ocuparse de ellos; pero es utilísima cuando solo se dirige a dar conocimientos a esa autoridad para que proceda con más acierto en lo que pueda dejarse a su cuidado, o a auxiliarla en su manejo. El mismo Tocqueville<sup>15</sup>, que tanto admira la democrática y descentralizada administración de los Estados Unidos, cree que ella produce inconvenientes; porque a fuerza

de hacer independientes a las localidades, se quitan los recursos a la autoridad que ejerce funciones en mayor extensión de territorio para ejecutar algunas operaciones muy importantes, en razón de que no puede contar con sus esfuerzos aunados para cooperar a un fin. Yo creo por tanto que a las cámaras provinciales debe dejárseles la facultad de valerse de las autoridades locales, para llevar a efecto cualquiera empresa en que se necesiten los esfuerzos reunidos de las localidades para llevarla al cabo, y hacerles que se apresten para ello los recursos necesarios, sin mezclarse en los medios de que se valgan, ni legislar en lo que es privativo de cada población, o que se refiere al interior de ella misma.

He indicado algunos de los principales negocios de la competencia de la autoridad municipal de la provincia. Fácilmente puede comprenderse cuáles otros deben dejarse a su cuidado; porque hay para ello una regla segura, que no fallará sino en muy pocas ocasiones. Esta regla es la siguiente: todo lo que se refiera a la provincia, sin tocar con el interior de las localidades, ni ser común con las otras provincias del Estado, de manera que pudiese ser atendido por la autoridad nacional, es de la competencia de la cámara provincial<sup>16</sup>; e igualmente todo aquello que en la provincia tienda a favorecer la acción de la autoridad nacional, o a dejar expedita la de la autoridad local dentro del círculo a que debe concretarse. La primera parte de esta regla nos sirve para saber en qué negocios ordena y dispone directamente como propios la cámara provincial: la segunda se refiere a los actos que ella debe expedir para favorecer las providencias de la autoridad nacional.

La educación e instrucción pública, que como indiqué en otra parte, es un negocio de competencia mixta, puede ser manejado por la autoridad que cuente con recursos para hacerlas prosperar. Si se trata de un establecimiento provincial para este objeto, puede la cámara ordenar su fundación y arreglarlo de la manera que mejor y más conveniente lo crea; pero si el establecimiento es costeadado por la nación y reglamentado por

15. De la Democracia en América. cap V. tom. I

16. Esta regla no se refiere a los negocios de competencia mixta.

su gobierno, le toca prestar el auxilio que se le exija, para conservarlo y hacerlo progresar, ya haciendo que se inspeccione de tiempo en tiempo, y dando aviso al gobierno de los defectos o abusos que note, ya indicándole las mejoras que pudieran introducirse.

Frecuentemente las leyes orgánicas de la administración pública en diferentes Estados confieren a las cámaras o concejos provinciales, o departamentales, facultades para promover la agricultura, el comercio y la industria. Tal vez es perjudicial hablar en estos términos; porque pudiera llegar a creerse que se quería dar injerencia a las cámaras de provincia en reglamentar estas diferentes ocupaciones del hombre, principalmente cuando no están tan difundidas las nociones de los principios económicos, y se cree por muchos que la autoridad pública debe mezclarse en estos negocios. El hombre más prominente de la América española, y las personas que empleó en su administración dictatorial, incurrieron en este error pernicioso, como lo prueban tantos absurdos decretos que se encuentran en el registro oficial colombiano; ¿qué no deberá temerse de una gran porción de individuos creados bajo el sistema gremial de la monarquía española, en que todo era regentado por la autoridad; ¿por qué se creía que sólo el gobierno sabía como se hacían todas las cosas? El único fomento que pueden recibir de la autoridad la agricultura, el comercio y la industria consiste en poner expeditas las vías de comunicación, dejar un libre mercado a todas las producciones, y en todas aquellas providencias que contribuyen a dar seguridad y confianza. No necesita el individuo de más fomento, ni de otra protección; que su interés particular le estimula y alecciona mejor que pudieran hacerlo los funcionarios públicos.

Las cámaras provinciales, en el ejercicio de las atribuciones que se les confieran, deben pues guardarse mucho de mezclarse en reglamentar las operaciones activas del hombre, que se practican mejor con el auxilio de sus propias capacidades, y rehusan asociarse con un auxiliar extraño, torpe y desmañado por necesidad, como lo es el gobierno. Deben por lo mismo estas corporaciones cuidar mucho de conocer qué negocios, por su relación con el estado social, tienen el carácter de públicos y provinciales, para dictar las reglas en cuya virtud hayan de ser manejados, y abstenerse de entrar en lo que es puramente individual. De otra manera no manejaría la administración los intereses y negocios sociales, sino los

que tocan al hombre en su carácter privado; y enervando así el espíritu de empresa por los entorpecimientos con que había de tropezar, acabaría con todo lo que puede contribuir a la riqueza y prosperidad públicas.