

CAPITULO IV

De las asambleas o concejos de cantón

- 1. Reflexiones sobre la necesidad de la entidad cantonal.*
- 2. Formación de la asamblea municipal del cantón.*
- 3. Atribuciones.*
- 4. Relaciones con el merino o jefe de cantón.*
- 5. Relaciones con los administradores comunales.*

1. En los últimos tiempos ha estado muy en boga la opinión que elimina del sistema administrativo municipal los concejos de cantón, que en la Nueva Granada son conocidos con el nombre de concejos municipales. Quisieran muchos que no existiese esta entidad intermedia entre la provincia y la parroquia; y si ello fuera en todas partes practicable así convendría que sucediese. En los Estados Unidos no hay entre el Estado y la parroquia más 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 comparación para dar las disposiciones administrativas adaptables a un grande Estado central. Y si la comparación quisiera hacerse, no debería ser precisamente con uno de los miembros de la asociación federativa, sino con la Unión en su conjunto; y entonces hallamos que también se encuentra allí esta escala cantonal, porque el condado no puede considerarse respecto de la Unión Americana, sino como el cantón respecto de la Nación Granadina.

Existen en los grandes Estados de Sur América vastas provincias, que comprenden muchas parroquias; y ni la autoridad nacional, ni la municipal de la provincia ejercieran una acción fácil, pronta y eficaz, sin un auxiliar intermedio, para llevar al cabo sus providencias, ya porque

habría que multiplicar extremadamente las órdenes, ya por la dificultad de combinar tantos pormenores en un solo centro. La distancia de los extremos del radio impediría en la acción que ella llegase allá como había partido del punto central, porque no había quien la auxiliase en medio del camino; y en la reacción sucedería otro tanto, por la razón misma. Existiendo el cantón, ya se promedia el trabajo; y la acción de las autoridades provinciales encuentra un apoyo que la refuerce y haga efectiva; y también se hallan arbitrios para combinar los intereses opuestos que algunas localidades pudieran tener, formando una asamblea que en determinados períodos examinase los actos comunales, anulase aquellos que fuesen perjudiciales, exigiese la responsabilidad a los administradores parroquiales que hubiesen descuidado el cumplimiento de sus deberes, e interviniese en auxiliar algunos actos de la administración nacional, como los que se refieran a la conscripción y al reparto de las contribuciones. Para todo esto creo utilísima una asamblea o concejo cantonal; y no comprendo como pudiera suplirse su falta; pues la cámara provincial con dificultad podría llenar aquellas atribuciones siendo las provincias extensas y las parroquias numerosas. Pretender esto, fuera lo mismo que querer que la legislatura de cada uno de los Estados de la federación Americana ejerciese las funciones que tienen las asambleas de condado.

Admitida, pues, la entidad cantonal en el sistema administrativo municipal, veamos: 1º cómo se forma esta asamblea o concejo; 2º qué atribuciones ejerce; 3º sus relaciones con el jefe cantonal, o merino; 4º sus relaciones con los administradores comunales.

2. Primero. FORMACION. Si lo que puede apetecerse es que en el concejo cantonal se 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 concejo comunal, que no sea de aquellos a quienes esta asamblea encargue la administración especial de algún ramo, para lo cual podrá hacerse en ella la designación por la suerte o por escrutinio.

Yo creo que el concejo cantonal así compuesto, reúne cuanto es de apetecerse para ejercer en provecho público sus funciones; porque vienen a él miembros instruidos de los negocios de cada parroquia, dignos de la confianza del pueblo, pues que los han elegido, e interesados

en que su parroquia no sea perjudicada por los actos de la asamblea cantonal. Hay con esto bastantes garantías en favor de los intereses sociales, que es lo que debe consultarse al constituir las autoridades que han de manejarlos.

2. Segundo. ATRIBUCIONES. La entidad administrativa que yo creo conveniente establecer entre la provincia y la parroquia, no es de una influencia directa tan grande en los negocios como la de las cámaras provinciales y los concejos comunales. Interviene la asamblea cantonal directamente en aquellas cosas que pueden tener el carácter de comunes para todas las parroquias del cantón. Entre éstas sólo están comprendidas las cárceles y establecimientos de castigo que deba haber en el distrito judicial de primera instancia, que comprenderá todo el cantón; los establecimientos de educación que costeen dos o más parroquias de un cantón, los de caridad y beneficencia, y cualesquiera otros respecto de los cuales presenta esta misma circunstancia.

No puede organizarse una administración de justicia completa en cada localidad; porque las exigencias de este ramo del servicio público en los asuntos de grande interés, como los pleitos cuantiosos, y el juzgamiento de los delitos graves, pueden consultarse con una autoridad que extienda su jurisdicción a muchas parroquias. No hay, pues, necesidad de aumentar tanto el tren de empleados de esta clase; y en la capital del cantón puede concentrarse la acción de la autoridad judicial. El cantón debe asegurar esta acción, prestando los medios que a ello puedan contribuir, como son el local correspondiente para el despacho, las prisiones en que se asegure a los criminales y agentes que cooperen con los jueces a la aprehensión de los sindicados de delitos y a su custodia. Si la administración de la justicia no es una función municipal, sí lo es la de asegurar la acción judicial; porque lo que a esto contribuye tiene una relación inmediata con el cantón; pues es allí donde se da el ejemplo de que los infractores de las leyes no escapan de las persecuciones de la justicia, es allí donde más comprometida se hallaría la seguridad individual si los hombres a quienes la perversión de sus costumbres conduce al crimen pudiesen evadirse de las prisiones en que se les custodia. Si a todo esto se agrega las mayores facilidades que la autoridad municipal del cantón tiene para arreglar, cuidar y vigilar

estos establecimientos de seguridad, no queda duda ninguna de que estas operaciones deben encargársele.

Entre los establecimientos más importantes que pueden contribuir a la seguridad de las propiedades se encuentran las oficinas de registro y anotación de los contratos, principalmente de aquellos en que entren las fincas raíces. Por atrasada que se halle la sociedad, deberá disponer el legislador que haya estos establecimientos, por lo menos en todas las capitales del cantón: y entonces toca a su autoridad municipal asegurar su existencia, disponer cómo han de nombrarse sus empleados, e inspeccionarla de tiempo en tiempo para saber si cumple con sus deberes. Digo por lo menos, porque creo que tales establecimientos deben irse fundando en todas las parroquias para facilitar más las transacciones civiles sobre las propiedades. De manera que siempre que las necesidades de una localidad lo exijan, ya este negocio pasará a ser de la competencia de la autoridad comunal, en los lugares en donde se críe el establecimiento.

Ya indiqué que la asamblea cantonal debe auxiliar la acción de la administración nacional en las operaciones de la conscripción y del reparto de las contribuciones. La cámara provincial habrá desempeñado su oficio respecto de los cantones, y el concejo cantonal procede en iguales términos respecto de las parroquias.

Una de las funciones más importantes que deben atribuirse a los concejos cantonales, es la de ejercer un arbitramento cuando la acción de las autoridades comunales se halle contrapuesta y una parroquia puede ser perjudicada por los actos administrativos de los funcionarios de otra. La asamblea cantonal es la que debe decidir si el acto subsiste o se anula; porque no hay autoridad ninguna que en tal caso pueda conocer y conciliar mejor los intereses opuestos de las localidades. Así en los Estados de Nueva York, Ohio y Pensilvania la asamblea del condado restringe los poderes de la administración comunal a los límites en que deben encerrarse; y este asomo de jerarquía administrativa, que se nota en aquellos miembros de la federación y es desconocido en muchos otros, no ha producido malos resultados.

En las mencionadas repúblicas, la asamblea del condado forma el presupuesto de los gastos del Estado, que han de hacerse en el mismo condado y que aprueba la legislación; y tiene intervención en repartir la

contribución que debe exigirse a las parroquias o comunes para cubrir tal presupuesto. Creo que esta práctica pudiera introducirse con ventaja en los Estados de Sur América respecto de los gastos y contribuciones provinciales; porque ella está basada sobre un principio aplicable en todas partes, el de que nadie puede calcular mejor sobre cualesquiera negocios e intereses que aquellos a quienes más inmediatamente tocan y pertenecen.

En aquellos países en que la facultad electoral se viene a ejercer definitivamente en la cabecera del cantón, el concejo cantonal es el que debe tener intervención en asegurar la reunión de los electores, el ejercicio libre de sus funciones, la autenticidad de sus registros de votaciones y su dirección al lugar en donde debe hacerse constar la elección. La ley debe dejar, pues, a estas asambleas las facultades bastantes para todo esto: y también son ellas las que pueden ejercer con más imparcialidad la atribución de examinar los registros de las votaciones primarias, para averiguar en quienes ha recaído el nombramiento de electores, y para avisarlo a los que lo hayan obtenido. Esta es una de las funciones más importantes que la asamblea cantonal puede ejercer, porque ella tiende a asegurar a la nación de que el poder público va a ser ejercido por ciudadanos elegidos a la sombra de todas las garantías protectoras de la libertad. También es racional y justo que en el acto en que se confiere el poder de gobernar, que es cuando se hacen las elecciones, los que representan a los miembros componentes de la gran sociedad, los que llevan la imagen de la soberanía local al centro cantonal, sean los que intervienen en vigilar que el poder se confiera bien y legalmente por el pueblo, no por autoridades dependientes de algún ambicioso que quiera anular la nación. También así la autoridad municipal se presenta al pueblo como más importante, y de aquí se deduce que se tome más empeño en confiarla a los que mejor puedan consultar los intereses sociales.

Sin recursos pecuniarios no puede haber acción administrativa; porque falta el resorte principal de que puede valerse la autoridad. Es, pues, preciso que tenga el concejo cantonal facultades para exigir que las parroquias contribuyan para los gastos que requieran la conservación de las prisiones y subsistencia de los detenidos en ellas, y para cualesquiera otros que hayan de hacerse, a fin de llevar a efecto sus provi-

dencias. No hay necesidad de indicar hasta donde pudiera extenderse esta facultad de tasar a las parroquias; porque ninguna otra autoridad puede conocer mejor hasta donde ha de llegar aquella sin causar perjuicio, si se recuerda que el concejo cantonal es compuesto de concejales que pertenecen al común de las parroquias.

Sucedará a veces que los individuos de la guardia nacional de cada una de las parroquias formen un cuerpo de aquellos en que se divide el ejército; y entonces le toca también al concejo cantonal intervenir en asegurarle alojamiento en los casos de asamblea, y en velar que su plana mayor se conserve en actitud de servir de punto de reunión, y de dar la instrucción necesaria en los ejercicios que la ley haya determinado. Provee igualmente a que las armas y municiones, que bien el Estado, bien las localidades hayan suministrado a la guardia nacional se mantengan en buen estado y seguras, para que en todo tiempo la fuerza pública se halle dispuesta a llenar su objeto, ya sea empleada para repeler a los enemigos externos, ya se destine a mantener la tranquilidad interior.

Y como bien sea la autoridad judicial, bien la administrativa, pueden en muchos casos necesitar de echar mano de la guardia nacional para prestar mano fuerte a sus provincias; el concejo cantonal debe arreglar el turno del servicio de la que pertenece a las diferentes parroquias, para que no recaiga sobre una sola la carga que todos deben llevar.

4. Tercero. RELACIONES CON EL MERINO O JEFE DE CANTON. La asamblea representativa del cantón da al merino aquella intervención en sus actos que es necesaria para combinar la bondad de las disposiciones con las dificultades de los pormenores de la ejecución. Quiero decir con esto, que oye las observaciones que el merino o jefe de cantón hace a las proyectadas ordenanzas, y recibe cuantos informes quiera darle para proceder con más aciertos en sus deliberaciones.

Mas no sólomente debe recibir estos informes, sino que puede exigir cuantos sean conducentes a ilustrarla; porque ningún cuerpo deliberante y de funciones transitorias puede estar al cabo del estado de los asuntos públicos como las autoridades que ejerciendo una acción permanente sobre la sociedad se hallan todos los días en contacto con ellos. Generalmente entre nosotros se observa que los concejos municipales de cantón reciben y exigen informes del jefe municipal por escrito. Creo

que sería también utilísimo el que los oyeran verbalmente en muchas ocasiones de aquel funcionario, y que le permitiesen tomar parte en sus discusiones. No hay en esto peligro alguno, pues no existe ni aun con la asistencia que se permite a los secretarios de estado a las cámaras legislativas; y sí hay ventajas, por que se combinan los conocimientos locales que posee cada concejal con el conjunto de ellos que debe suponerse en el merino.

5. Cuarto. RELACIONES CON LOS ADMINISTRADORES COMUNALES. Aunque las ideas de jerarquía administrativa desarmozan con lo existente en la nación modelo de la buena administración pública, los Estados Unidos, yo creo sin embargo, que es necesaria aquella jerarquía, que dando cierto grado de centralización a las operaciones de las diferentes autoridades, tiende a enlazar su acción y evitar de esta manera una colisión perjudicial. Y habiendo demostrado ya la conveniencia de que a los concejos de cantón se les conceda una especie de arbitramento para evitar que las providencias comunales choquen entre sí, necesario será también que el árbitro se ponga en actitud de poder ejercer su oficio. De aquí la conveniencia de que las leyes orgánicas de la administración pública faculten a los concejos de cantón para exigir de los comunales una noticia periódica de todos sus actos.

Sirve esto, no sólomente para ejercer la útil función del arbitramento sino para que se conozca más plenamente por todos el estado del cantón, y también para ser más cauta en sus procedimientos a la autoridad comunal; porque tienen ellos entonces un carácter de mayor publicidad y se facilita el que haya una mayor responsabilidad moral. No perjudica entonces, antes bien aprovecha, esta jerarquía; porque no tiene por objeto anular arbitrariamente, sino contener con la opinión.

He aquí el carácter gubernativo y administrativo de los concejos cantonales en el sistema municipal. Yo no encuentro que las funciones que les atribuyo puedan ejercerse por otra autoridad en un país, en que, como en la Nueva Granada, hay tantas operaciones públicas de carácter cantonal, en que es preciso, o que intervenga la autoridad municipal propiamente dicha, o que se dejen al procedimiento arbitrario de los agentes generales del Ejecutivo. No habría otro arbitrio para quitar esta rueda administrativa que reducir las provincias a la extensión de un pequeño condado de los Estados Unidos; y entonces complicaríamos y

entorpeceríamos las operaciones de la suprema administración general, que difícilmente podría entenderse directamente con tantos agentes de inmediata dependencia suya.

En la Nueva Granada hay alguna prevención contra los concejos municipales muy mal fundada; porque se han atribuido al carácter propio de estas corporaciones defectos que no le son anexos y provienen de otra fuente. Es imperfecta la formación de estos cuerpos; por que no se consulta el que representen los intereses de todas las localidades, y están autorizados al mismo tiempo para mezclarse en todos los asuntos comunales a falta de concejos de parroquia. Sucede con esto, que no hay conocimientos, porque no hay un representante de cada parroquia; que como la asamblea electoral elige, nombra generalmente vecinos de la cabecera del cantón, que solo atienden a los asuntos locales de ella, y dejan a las demás poblaciones en desamparada orfandad. Notando estos defectos, se ha clamado irracionalmente contra la institución, como sucede generalmente con todo aquello en que se advierten tales defectos, aunque no sean inherentes a ello.

Pero en los concejos cantonales que yo he descrito no se advierte nada de esto. Ellos se forman de los mismos concejales del común o parroquia, llevando así al centro cantonal los conocimientos locales, y no se mezclan en los negocios comunales para dirigir, sino únicamente para impedir mutuos perjuicios entre las parroquias. Promueven y auxilian la marcha de los establecimientos cantonales; pero dejan expeditas a las parroquias para que se ocupen de sus peculiares intereses.

No se si me equivoco; pero yo encuentro todas las probabilidades en favor de esta institución, y veo que ella enlaza los intereses aislados de las localidades y es un vínculo de unión que contribuye a hacer estrecha y compacta la masa social. Con esta rueda administrativa encuentro enlazadas la provincia y la parroquia; sin ellas las veo aisladas, y a la una sin el arrimo de la otra.