

## CAPITULO X

### De los medios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de las autoridades municipales

*1. Necesidad de una sanción que asegure el cumplimiento de las disposiciones administrativas. 2. Medios de descubrir las faltas que se cometan; agentes destinados a este objeto; recompensas a los que las descubran.*

1. En vano se darán las mejores disposiciones, si al mismo tiempo no se adoptan los medios eficaces para que ellas se lleven a efecto. No basta el precepto de la autoridad, si los que han de obedecerlo no son apremiados con alguna sanción, y si no temen que las contravenciones sean descubiertas y positivamente castigadas. Dedúcese de aquí, que ha de haber apremios penales, y que debe darse interés a algunas personas en descubrir a los culpables.

Desde que se ha reconocido que el placer y el dolor son los móviles de las acciones humanas, es indudable que de ellos debe valerse la autoridad para gobernar a los hombres. Toda disposición, para que sea positivamente obligatoria, debe, pues, tener anexa una sanción penal en el caso de infracción de ella. Esto es indudable, y no debo por lo mismo detenerme en reflexiones, que puede cada cual encontrar en todos los escritores de legislación, si las necesita para convencerse de una cosa tan obvia. Pasemos, pues, a lo que no es tan claro, o que por el contrario es oscuro y difícil; a saber, cuáles son los medios de descubrir la falta, y quien debe declarar la culpabilidad e imponer la pena.

2. La aristocracia veneciana, cuya política no puede recordarse sin horror, mantenía un ejército de esbirros, que en todos los momentos de

la vida espían a los ciudadanos, aún en el recinto del hogar doméstico, para saber si se conformaban a los preceptos de los gobernantes, si murmuraban de ellos, si los veían siquiera con poco respeto. También inventó ese gobierno tenebroso esos leones, por cuyas horribles bocas un delator alevoso pedía la muerte del padre que le había negado la mano de su hija, o del esposo que custodiaba a una consorte a quien se quería seducir. Estos medios empleaba allí la autoridad para hacerse obedecer: sus órdenes eran cumplidas con exactitud y sin demora, a menos que el desobediente se resolviese a pasar el puente de los suspiros en busca de la eternidad.

No serán, sin duda, estos los arbitrios que yo propondré, ni tampoco habré de copiarlos de los reglamentos del duque de Otranto y de los agentes que lo auxiliaron en Francia en su administración en el ramo de policía. No; vale más esperarlo todo de la disposición a obedecer que tengan los ciudadanos, que emplear medios tan inmorales que, sembrando la desconfianza entre los miembros de la sociedad, amortiguan el germen de todos los sentimientos generosos, y entorpecen todas las relaciones sociales.

El nombre de la policía se ha hecho odioso, porque siempre se pronuncia asociado de recuerdos ingratos. Al oírlo, viene a nuestra memoria el Consejo de los Diez y el nombre de Fouché. Pero es preciso que no por esto nos pronunciemos antipáticamente contra lo que tenga alguna semejanza con las instituciones viciosas que contribuyeron a sostener la tiranía en otros países. Hay medios que son en sí inocentes, y que si se convierten en criminales y nocivos, depende del principio que los emplea y del modo como se les apropia a conseguir un fin. Los esbirros, los delatores son malos, cuando ocultándose bajo la capa de páfida amistad, acechan sin que haya modo de conocerlos, sin que se sepa si son personas de quienes se puede confiar o se deba desconfiar. Lo son mucho más cuando basta su dicho para castigar, y no se concede al acusado saber siquiera el nombre del que lo ha presentado como criminal ante la autoridad. Pero nada de esto puede haber en un país gobernado por leyes que haya sancionado una autoridad popular, y por disposiciones de magistrados también populares. En un país semejante, creo que pueden adoptarse estos medios para descubrir las contravenciones: 1<sup>o</sup> vigilancia de todos los empleados dependientes de una

autoridad administrativa, con facultad para perseguir ante los funcionarios competentes a los que contravengan a sus providencias o sean omisos en cumplirlas; 2º multas a los contraventores, promediabiles entre el que persiga al contraventor y las rentas municipales de la provincia, cantón o parroquia, según sea la naturaleza de la disposición infringida o no observada.

Primero. Los dependientes a quienes la autoridad emplea para velar en que se cumplan sus disposiciones, o para aprehender a los que las infrinjan deben existir, si se quiere que esa misma autoridad llene su misión. De otra manera, será preciso emplear a todos los ciudadanos ocasionalmente en desempeñar aquel deber, y este recurso administrativo, además de incierto, es gravoso para el pueblo; porque lo es siempre la contingencia en que cada ciudadano se encuentra de tener que prestar un servicio molesto. Sé que tal es el sistema adoptado en casi todas las repúblicas de la Unión Norteamericana, "en donde, como dice Chevalier<sup>25</sup>, la autoridad hace un gendarme de cualquiera que pasa por la calle"; pero también sé que la falta de un resguardo de policía, de que puedan valerse los funcionarios públicos en ocasión oportuna, se ha notado más de una vez, y ha dado lugar a excesos que de otro modo no se hubieran cometido. Así es que yo no vacilo en asegurar que deben crearse agentes de policía, que velen en la conservación del orden.

Creo que no puede dudarse de la utilidad de tal institución; lo que ha ocasionado divergencia en las opiniones, es la cuestión de si estos agentes deben existir y presentarse al pueblo de manera que sean conocidos, o si por el contrario, deben estar disfrazados y solo darse a conocer en las ocasiones necesarias. Tiene este último arbitrio sus ventajas si lo consideramos como un medio de apoderarse fácilmente de los que contravengan a las disposiciones de la autoridad. Pero como el objeto de la policía es más bien impedir que castigar, es preferible el que los agentes que se emplean por ella sean conocidos y se distingan con insignias, que adviertan a todos que hay presentes personas que obligarán a cumplir un deber, o someterán a la acción de las leyes a los que

se nieguen a llenarlo. Agentes de esta clase, son un freno para que no haya contiendas entre los particulares, para que las obras públicas no sean desmejoradas, y para que los malvados no se precipiten a excesos que sin duda cometerían, desde se creyesen libres de la vigilancia de la autoridad pública. Por esta misma razón, son también un apoyo para los ciudadanos honrados y virtuosos, que son advertidos con su presencia de que hay en medio de la sociedad quien tiene el encargo obligatorio de protegerlos, si llegasen a ser injuriados o de cualquier modo ofendidos.

La obligación de que el ciudadano preste mano fuerte a la autoridad, cuando se le exija, debe existir también; pero ella es precaria e insuficiente, porque no se obtiene del mismo modo el auxilio de un individuo privado, sobre quien solo pesan los deberes comunales de la sociedad, que el de los que especialmente se hallan destinados para un determinado servicio. Huyen aquellos de él, como de una carga, y ocurren estos a prestarlo con gusto, como que precisamente este es su oficio.

Así es que podemos establecer como necesaria la existencia de agentes que velen constantemente en la conservación del orden público, y sirvan para reprimir cualesquiera excesos, y que al mismo tiempo exista la obligación subsidiaria en los ciudadanos de auxiliar a la autoridad cuando para ello sean requeridos.

Segundo. En todas ocasiones dicta la conveniencia pública que los castigos que se impongan a los que cometan faltas en la sociedad sean convertibles en provecho de la misma, para que el desfalco de felicidad que hay en el individuo que sufre una pena sea compensado con la ganancia que hace la nación. Pero cuando se trata de contravenciones a los preceptos y ordenanzas de la autoridad administrativa municipal, es más necesario seguir este principio y concretarlo, no sólo al provecho moral sino al pecuniario; porque la autoridad municipal, encargada especialmente de promover los intereses materiales de las localidades, necesita recursos para llenar su misión, y justo es que contribuyan a suministrarlos aquellos que han entorpecido o anulado su acción. He aquí porqué en los Estados Unidos se ha echado mano de las multas, o penas pecuniarias, para castigar a los que cometan faltas contra las disposiciones administrativas, o que atacan u ofenden los intereses que están al cuidado de la autoridad municipal. El que hace un daño en un

camino público, en un canal, en una calle, en una plaza, en cualquier establecimiento, no solo debe estar obligado a resarcirlo (lo que es una mera satisfacción) sino que es preciso que sufra un mayor gravamen para que sirva de freno a su inclinación, y para que supla a las probabilidades de escapar a toda averiguación, en los casos en que ellas puedan realizarse.

Y no sólo tienen las multas esta utilidad, que no fuera por cierto la mayor; también facilitan ellas a la autoridad los medios de estimular a que se descubra la falta, y es esta su ventaja principal. Desde que se ofrezca una recompensa pecuniaria al que denuncie una falta y suministre los medios de probarla, se aumentan considerablemente las probabilidades de descubrirla, y se disminuyen en la misma razón las tentaciones de cometerla; pues siempre para delinquir se tiene en cuenta la esperanza de escapar del castigo. Creo por esta razón, que pueda asegurarse la acción de la autoridad administrativa con mucha certidumbre, si se establece que los que contravengan a sus disposiciones incurran en una multa proporcionada a la falta, y que el que la denuncie y suministre las pruebas para averiguarla, participe de la mitad de esta multa.

Con una disposición semejante, encuentran los norteamericanos quien supla la falta del ministerio público, en aquellas partes en donde la naturaleza de la organización municipal no permite establecerlo con todos los recursos necesarios para llenar su objeto. Así puede hallarse quien procure auxiliar la acción de la autoridad que tan precaria debe ser, si no la refuerza el interés individual; y como en proporción que se aumenten las probabilidades de que haya quien supla las faltas de vigilancia de los empleados permanentes, puede disminuirse el número de estos, se logra un ahorro en las dotaciones, por una parte, y por otra se evita el mal de distraer de ocupaciones particulares a muchos individuos para destinarlos al servicio público.

Sé bien que este arbitrio administrativo está sujeto a objeciones; pero ellas no son graves sino por la fuerza que les dan preocupaciones basadas sobre otros fundamentos, que nada tienen de común ni parecido a los que sostienen esta institución. Un premio por la delación recuerda la policía veneciana y la época más horrorosa del imperio romano, se dirá. Un premio a los delatores convertirá a los ciudadanos en espías unos de

otros; destruirá la confianza en las familias; entre los amigos; degradará los sentimientos nobles de los individuos y todo lo hará venal en la sociedad.

Racionales y justas fueran tales objeciones, si la delación secreta de un individuo cualquiera, aún cuando fuese un infame calumniante, bastase para imponer un castigo, para privar al ciudadano de una parte de su propiedad y distribuirla entre los fondos públicos y el que lo había calumniado. Pero no hay nada de eso en nuestro sistema: no hay recompensa sino para el que suministra los datos para comprobar la falta, presentándose con el carácter de acusador público, sustituyendo al que ejerce el ministerio público, o auxiliándolo. Y no comprendo porque haya de recaer sobre este individuo una nota de vituperio y deshonra, cuando es honroso el ejercicio del ministerio público, y debe serlo. ¿Cómo habrá esperanza de que se castiguen las faltas, si no hay quien las descubra, y persiga a sus autores? ¿Y qué será de la sociedad, si las faltas no se castigan? El oficio de defensor tiene en su favor todas las simpatías del corazón; porque cada individuo teme las probabilidades de incurrir en algún desliz, en alguna culpa que lo haga objeto de las persecuciones de la autoridad: siente con más fuerza la eventualidad individual de verse bajo la vara del poder, que la necesidad de remediar un mal que, afectando a una gran parte de la sociedad o a toda ella, le toca solo en una muy pequeña porción. He aquí porque se considera honroso defender aun a los más grandes criminales, aun a los que han puesto en peligro la existencia misma de la sociedad. No sucede lo mismo con el cargo de acusador: la idea del poder de la sociedad, con que se reviste el que persigue una falta, le da un carácter de superioridad que hace ver como muy desigual la lucha con el culpable: las antipatías contrarían al que aparece como más fuerte, quieren tiznar con negras sombras su carácter; y viene a suceder que el poder de la sociedad, que se le supone representar, es un poder ficticio; pues en realidad se coloca de parte del perseguido.

Es necesario no alucinarnos con vulgaridades que no tienen apoyo sólido: el que se esfuerza porque se descubra y pruebe una falta que ha tenido por objeto hacer ineficaces las providencias administrativas, o dañar las obras públicas, ejerce un oficio honroso, un oficio necesario para que haya buena administración; pues si no es justo que al individuo

que lucha como acusado con el poder de la sociedad, se le abandone, se le deje aislado, tampoco es justo que la sociedad no tenga medios de obtener buen servicio. Bentham ha demostrado que no hay otro más apropiado que el de la recompensa; y si al acusador público permanente se le da una por la función que ejerce ¿por qué habría de negársele al que abandona sus ocupaciones privadas, y celosamente se interesa en que la causa del público, que generalmente se ve con indiferencia, no sea descuidada, encuentre favor? Yo no hallo ninguna razón para ello: entre el sueldo que percibe el que ejerce el ministerio público, y la recompensa que se da a un acusador particular, no encuentro más diferencia que el que aquél es permanente, y ésta es eventual: aquél se da a un individuo designado expresamente para ejercer tal oficio; ésta la recibe cualquiera que tiene voluntad de prestar el servicio en un caso dado.

Mas aún hay todavía ventajas, a que consulta el sistema propuesto. No se impondrán multas por las faltas administrativas, sino cuando el culpable tenga de donde satisfacerlas; es decir, cuando sea rico: el pobre purgará su culpa con su trabajo personal o con una prisión. Resulta de aquí que se excita en los individuos el interés de perseguir a los que tienen más medios de eludir el castigo, a aquellos contra quienes rara vez se estrella el ministerio público, contra quienes la sociedad lucha con desventajas. La utilidad, pues, de una disposición que a tal fin debe contribuir, no puede ser contestada, mucho más cuando la experiencia de lo que sucede en la Unión Norteamericana la confirma.

No sólo deben establecerse las multas como apremio administrativo, para los ciudadanos que impidan o descaminen la acción de la autoridad. También debe establecerse el mismo apremio para los funcionarios administrativos que no cumplan con sus deberes, que sean omisos en llevar a efecto las providencias de su cargo. Y aún respecto de estos es todavía más necesario tal apremio; porque es más importante el que llenen su misión cumplidamente, y porque sus faltas pueden causar mayor daño que las de un simple particular.