

C. 7

CIENCIA ADMINISTRATIVA,

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION PUBLICA,

EXTRACTADOS

DE LA OBRA FRANCESA

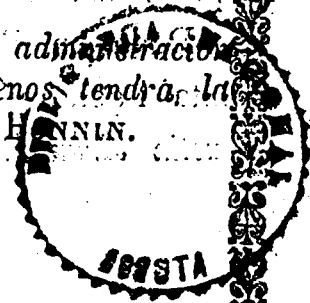
DE

CARLOS JUAN BONNIN,

CON ALGUNAS NOTAS IMPORTANTES,

PARA EL USO DE LA JUVENTUD ISTMEÑA.

Mientras mejor sepa la administración  
prevenir los delitos, menos tendrá la  
justicia que castigar. — BONNIN.



PANAMA:  
IMPRESA DE JOSE ANJEL SANTOS.  
AÑO DE 1898.

## PRIVILEGIO.

PEDRO DE OBARRIO, GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE PANAMA,

HAGO SABER:

Que el doctor ESTEBAN FEBRES CORDERO se ha presentado ante mí, reclamando el derecho esclusivo para publicar i vender una obra de su propiedad, cuyo titulo ha depositado, i es como sigue: "*Ciencia administrativa, ó principios de administracion pública, extractados de la obra francesa de Cárlos Juan Bonnín, con algunas notas importantes, para el uso de la juventud istmeña;*" I habiendo prestado el juramento requerido, lo pongo por las presentes en posesion del privilegio por quince años, los cuales podrán prorrogarse por otros quince, cuyo derecho le concedo la lei de 10 de mayo de 1834, que asegura por cierto tiempo la propiedad de las producciones literarias i algunas otras.

Dada en Panamá á 1<sup>o</sup> de mayo de mil ochocientos treinta i ocho.—PEDRO DE OBARRIO.—El secretario José Agustín Arango.—Hai un sello.

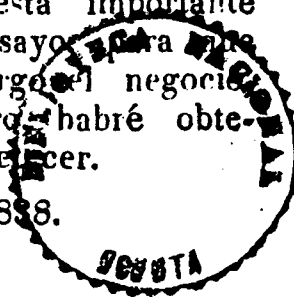
## AL PUBLICO.

Al dar á luz este compendio de CIENCIA ADMINISTRATIVA, no me ha movido la vanagloria de hacer ostentacion de mis conocimientos, que son bien limitados, sino el proporcionar á los alumnos de jurisprudencia del Colegio del Istmo algunas luces sobre este inestimable ramo de la ciencia social, bajo la firme persuacion, en que estoi, de que, no habiendo entre nosotros otra obra sobre la materia que la mui difusa de Mr. Bonnin, escrita por otra parte en frances, cualquiera cosa que yo ofrezca á este respecto, se acojerá benignamente, i serán mas dispensables sus defectos, atendidos los buenos descos que me animan.

No puedo gloriarme tampoco de publicar un trabajo esclusivamente mio; pues confieso con franqueza que las ideas son del autor citado; que yo he traducido i compendiado simplemente, pero haciendo aplicaciones á nuestro sistema representativo, ya por medio de notas puestas al fin, ya tomándome la libertad de variar algunas cosas en el cuerpo mismo de la obra, cuando la diferencia era de palabras, ó cuando la doctrina era absolutamente inaplicable á nuestras instituciones; pues que Mr. Bonnin escribió para la Francia, cuyo gobierno es monárquico, i donde algunos tienen nombres diferentes, como por ejemplo, los Meriños, que acá se llaman *Jefes políticos*, al paso que algunos de aquellos son desconocidos entre nosotros, como se dice en una nota. I como quiera que yo he procurado acomodar su doctrina en lo posible á las formas republicanas, creo que mis tareas pueden ser de alguna utilidad á cualquiera de los Estados de América, cuyas reglas administrativas son jeneralmente unas mismas. En una palabra, guardando silencio nuestros escritores sobre esta importante ciencia, yo he querido hacer este pequeño ensayo. Para que otras plumas mejor acreditadas tomen á su cargo el negocio, llevándolo á su mayor perfeccion. Si lo consigo habré obtenido la recompensa mas grande que podia esperer.

Panamá á 1.º de mayo de 1838.

EL EDITOR.



# CIENCIA ADMINISTRATIVA.

## CAPITULO PRIMERO.

### IDEAS JENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La armonía ecsiste en la sociedad como en el universo, porque todo es una correlacion forzada en el órden social, como en el fisico.

El hombre es un ser social por su naturaleza, i esta verdad está tan demostrada, atendida su simple organizacion, que no puede considerársele aislado de sus semejantes, sin suponerlo en el estado mas violento. La estructura de su cerebro, la flexibilidad i sensibilidad de sus órganos, sus sentidos, causas de sus sensaciones i de sus ideas, su debilidad natural i su fuerza relativa; la inclinacion de un secso al otro, el don de la palabra, esa facultad particular que le está concedida para comunicar con sus semejantes; estas i otras muchas razones de igual peso convencen hasta la evidencia, que el hombre ha nacido para vivir en sociedad. Es, pues, en la sociabilidad natural del hombre i en sus necesidades, que se encuentra la causa i orijen de la sociedad; porque de aquella, como consecuencia de su organizacion, emanan todas las relaciones, que ligan á los hombres entre sí.

La primera sociedad que el hombre descubre está á pocos pasos de su cuna, que es la de sus padres, ó la sociedad conyugal, la cual advierte despues, que se hace estensiva á todos los individuos componentes de su familia. En seguida observa que no solo ecsiste esta, sino que hai otras muchas de la misma especie ligadas entre sí como él lo está con la suya, i que bajo la direccion de un majistrado marcha con regularidad i órden esta asociacion que se llama *pueblo*. Nota, en fin, que habiendo llegado á ser mui numerosa esa poblacion, ya fué preciso formar muchas de su clase, las cuales reunidas, compusiesen un cuerpo bajo el nombre de *nacion* ó *Estado*, dirigido por un jefe principal, á quien se sometieran voluntarios todos los asociados, despojándose de una parte de sus derechos para conservar los demas á la sombra del órden, emanado de instituciones regularizadas. Para ello, pues, debiéron establecerse algunas reglas, que la experiencia i los progresos del entendimiento han ido perfeccionando.

nando; i he ahí lo que se llama *ciencia administrativa*, á saber, aquella que establece las relaciones entre la sociedad i los administrados, i los medios de conservar esas mismas relaciones por la accion de la autoridad pública sobre las personas i propiedades en todo lo que interesa al orden social, llevando siempre en consonancia el interes público con el privado.

Sin el gobierno instituido para velar sobre el Estado, i sin la administracion creada por la accion del gobierno en cuanto al sostenimiento del orden i á la ejecucion de las leyes i reglamentos, sería imposible concebir la sociedad misma; pues que ella no sería mas que una reunion casual i pasajera de miembros aislados, sin relaciones entre sí.

En efecto, no podria concebirse Estado sin convenciones sociales, i de consiguiente sin agentes subordinados al jefe, que hiciesen ejecutar en su nombre i bajo su vijilancia esas mismas convenciones; porque no podria concebirse tampoco la jestion de negocios públicos, sin funcionarios instituidos para administrar en cada localidad, i encargados de estrechar así las relaciones de cada uno con la sociedad.

Era preciso, pues, que la sociedad determinase primeramente las condiciones jenerales, segun las cuales ella fuese rejida, i que organizase la autoridad encargada de hacerlas ejecutar, ántes de establecer las condiciones de interes privado, i de sancionar las penas para la infraccion de estas dos clases de condiciones, fijando á la vez las formas, segun las cuales serian impuestas esas penas.

Por falta de conocimientos en esta materia, ignorándose aun los principios constitutivos de la administracion, se introdujeron grandes errores i falsos principios, que trajeron el desorden en la organizacion del Estado: los jefes se desnaturalizaron, no atendiendo mas que á sus pasiones é intereses personales; su poder, su autoridad i el ejercicio de ella, todo fué un caos, quedando sumerjidos en la mayor obscuridad.

Establezcamos, pues, algunos principios jenerales ántes de ecsaminar la naturaleza i el objeto de la institucion pública.

“El hombre es social; su sociabilidad proviene de su organizacion, de la naturaleza de sus necesidades, i de la de sus relaciones con sus semejantes.

El estado social es natural, necesario, i de todos los tiempos.

La familia i la propiedad resultan de este estado, i no podrán ecsistir sin la sociedad.

Las necesidades i las relaciones necesarias de los hom-

hombres son causa de sociedad, i el interes público es el que las encadena.

El interes público no es otra cosa que la reunion de intereses privados para la ventaja comun.

El objeto de la sociedad es la conservacion fisica i moral de los hombres.

El Estado es la reunion de los hombres en asociacion politica, i sometidos á un mismo gobierno.

El gobierno es la autoridad pública establecida para gobernar el Estado; es tambien la administracion suprema, i como tal es el principio de ella, considerada como institucion particular.

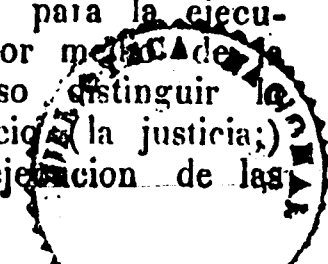
La justicia es una consecuencia de la administracion, como esta lo es del gobierno."

Para comprender bien la materia administrativa es preciso saber primero lo que se entiende por gobierno, para ver en qué se diferencia de la administracion, de que él es principio, i conocer despues cuales son sus relaciones necesarias, i su influencia recíproca sobre la sociedad.

Despues de la idea de *estado* la primera que se presenta en la organizacion social es la de *gobierno*, es decir, la autoridad creada para dar movimiento al cuerpo político, i una direccion comun á todos los individuos para la ejecucion de las leyes, las cuales son la espresion de las necesidades, i la regla de las relaciones sociales.

Por la naturaleza de su institucion, el gobierno es el alma del cuerpo político; por su objeto, él es la administracion jeneral del Estado. En este último sentido el gobierno es la accion que anima al Estado, el punto central hácia el cual re-vierten sin cesar los movimientos que imprime á todas las partes de la administracion. Es por él que se verifica la impulsión, i que la administracion en jeneral recibe la accion que ella comunica despues á los administrados; es por él que las leyes reciben su ejecucion, la cual no es otra cosa que la aplicacion de las leyes (por la administracion) á las personas, á los bienes, i á las acciones en las cosas de interes jeneral ó privado.

El gobierno es la voluntad pública activa como el cuerpo legislativo es la voluntad pasiva. Como voluntad pública activa, él es la direccion i supervijilancia establecida para la ejecucion de las leyes i gestion de los negocios por medio de la administracion i de la justicia. [1] Es preciso distinguir la accion del gobierno en el Estado, de la del juicio (de la justicia;) por que la una constituye esencialmente la ejecucion de las



leyes de interes privado por medio de los tribunales civiles, i la de las leyes conservadoras del orden público por medio de los tribunales criminales: en una palabra, la administracion ejecuta las leyes que conciernen á las personas como miembros del Estado, miéntras que la justicia decide sobre los intereses particulares entre dos individuos.

*Administrar es la regla jeneral; juzgar es la regla particular.* Seria pues contra todo principio del orden social, que el gobierno instituido para velar sobre todos, i que no debe ver las personas sino en sus relaciones públicas i jamas aisladamente, pronunciase en los debates particulares que ellas pueden tener entre sí, ó aplicase él mismo el castigo en los delitos que ellas pudiesen cometer. Resultaria el despotismo mas odioso, i atacaría al ciudadano en el único refugio que entónces le quedaba, á saber, la proteccion de las leyes. La administracion es la cadena que liga todas las partes del Estado, i las pone en relacion con el gobierno: *obrar* es su carácter propio. La justicia es el ojo de la supervijilancia, que impide se rompan los eslabones, corrijiendo los vicios, i reprimiendo los abusos: su carácter propio es el *juicio*. La justicia tiene por objeto castigar los delitos; la administracion el prevenirlos: de aqui resulta la division de la policia en administrativa i judicial: ambas concurren á la tranquilidad i seguridad públicas; pero con la notable diferencia, de que miéntras mejor sepa la administracion prevenir los delitos, menos tendrá la justicia que castigar.

*Gobernar* es dirigir, ordenar, supervijilar; mas *administrar* es obrar directamente. El gobierno es el pensamiento que dirige; la administracion es el brazo que ejecuta; i asi como el brazo no podrá obrar sin la voluntad que determine su accion; así la administracion no podrá obrar sin el gobierno que crea i dirige su accion; luego del gobierno es que la administracion recibe el movimiento é impulsión porque ella no podrá dárselos á sí misma. En efecto, si fuese posible que no hubiese gobierno en el Estado, la administracion no podria existir. En tal caso, toda administracion parcial vendria á ser un gobierno en su localidad, i habria tantos Estados cuantas administraciones. ¿Cual seria entónces el lazo comun entre estas partes desinembradas? No se disolveria el Estado? La administracion es pues la autoridad ejecutante directa i local; pero no la autoridad superior ordenante; i cuando recibe la impulsión del gobierno, la comunica á los administrados, i de este modo es que él ejerce su influencia en todo el Estado.

Las leyes de interes jeneral estatuyen ó sobre las relaciones comunes i necesarias de los administrados, ó especialmente sobre el Estado: de donde resulta la distincion de la jestion de negocios públicos en muchas direcciones, segun las necesidades mismas del Estado, ó lo que es lo mismo, *administracion pública i administraciones especiales.*

La administracion pública jeneral es la autoridad comun, que en todo el territorio del Estado tiene la ejecucion de las leyes, cuya atribucion constituye su carácter esencial.

Las administraciones especiales, al contrario, son brazos de la administracion pública, i no tienen sino una sola direccion propia i determinada. La mayor seguridad en la ejecucion de ciertas leyes, mayor celeridad en la accion, i una supervijilancia mas esacta, han ecsijido este desmembramiento de la administracion jeneral del Estado; pero su accion emana siempre del gobierno.

## CAPITULO II.

### DE LAS LEYES ADMINISTRATIVAS.

Todas las leyes tienen por causa comun el hombre, bajo cualesquiera relaciones que lo consideren, bien sea para reglar su persona i sus acciones, bien para estatuir sobre la propiedad segun tales ó cuales relaciones sociales. En la misma organizacion del hombre, en su propension á ser feliz, i en su constante deseo de llegar á serlo, unidos al interes público i á las relaciones necesarias de los hombres en sociedad, se encuentran los primeros principios de las leyes administrativas.

Es preciso distinguir bien la diferencia que hai entre las leyes administrativas i las demas, porque aunque el principio sea siempre el mismo, á saber, el hombre, sin embargo miéntras mas se aleje de su causa en su aplicacion á tal ó cual especie de relaciones en el Estado, mas difieren los principios que emanan de él. Estos conservan toda su fuerza en las leyes civiles, porque ellas consideran al hombre como tal, adherido á una familia, i en sus relaciones mas bien naturales que políticas. Mas en las leyes administrativas, que tienen por objeto especial las relaciones políticas de los individuos en el Estado, estos principios, por consiguiente, se alejan mas de su elemento, porque estas leyes estatuyen sobre el hombre considerado en sociedad, i no en la familia.

Como el hombre, origen de todas las leyes puede consi-



derarse en el Estado segun sus relaciones con todos en jeneral, ó de uno á otro individuo, de aquí resulta la diferencia de leyes políticas i leyes civiles, que son dos grandes divisiones naturales de la ciencia legislativa. Las leyes, con respecto á su ejecucion, se dividen en políticas, administrativas i judiciales; mas en cuanto al objeto propio de cada una de ellas, se subdividen en políticas ó constitucionales, administrativas, civiles, rurales, comerciales, financieras, militares, marítimas, judiciales i penales, segun las diferentes posiciones ó circunstancias en que se considere al hombre. Por ejemplo, él es un simple ciudadano: de aquí las leyes políticas ó constitucionales, que regulan el ejercicio de los derechos políticos, que establecen el poder legislativo, organizan el gobierno, i estatuyen sobre las relaciones de los gobernantes con los gobernados, i de cada ciudadano con todos. Ese hombre tiene relaciones necesarias con el Estado: de allí las leyes administrativas, desentlace de las leyes políticas en su accion i detalles, i que arreglan las relaciones de los administrados con el Estado, i de este con aquellos en cuanto á sus personas, sus bienes i sus acciones. El tiene propiedades fuera de la ciudad, ó es comerciante, ó frecuenta los mares &, i de estas distintas posiciones resultan las leyes rurales, comerciales, marítimas &.

Separándonos ahora de todas estas leyes, examinaremos solamente cual es la naturaleza i el objeto de las leyes administrativas, i en qué se diferencian de las demas en la legislación jeneral del Estado.

El Estado es la reunion de individuos de que se compone. Esta reunion establece relaciones necesarias, porque forzosamente debe haberlas entre los nacionales desde el momento que existe una asociacion política. Estas relaciones son determinadas por las necesidades individuales que forman el interes público; este exige cierto orden de cosas para la conservacion indispensable de la sociedad, i tal orden se mantiene por las reglas basadas en las relaciones sociales.

No podrá concebirse, pues, el Estado sin los individuos que lo constituyen, ni estos sin las relaciones comunes que los ligan entre sí; porque entonces serian extranjeros los unos respecto de los otros, i sin enlace político. Por consiguiente, de estas dos maneras de considerar la sociedad, es que nacen las leyes administrativas, las cuales regulan las personas, los bienes i las acciones en el interes público, es decir, las relaciones de cada uno con todos, i las de todos con cada uno de los adminis-

trados, porque estas leyes no estatuyen sobre el hombre en particular, sino sobre la sociedad en jeneral.

Es fácil conocer que siempre que los administrados son considerados colectivamente en sus relaciones comunes i necesarias, las relaciones que se establecen entonces son administrativas, así como lo son las leyes que estatuyen sobre estas relaciones.

Las relaciones civiles administrativas, por el contrario, son aquellas por las cuales el administrado está bajo la administracion como individuo, es decir, cuando las leyes i la accion administrativa regulan lo que le conviene personalmente. Aunque en este caso la lei administrativa tiene solo por objeto el sostenimiento del orden público. Bajo esta relacion es que la naturalizacion, las actas del estado civil, i la celebracion del matrimonio (todas cosas que constituyen las relaciones civiles administrativas) son del resorte de la administracion; porque las actas que las autorizan, constituyen una relacion de los individuos con la sociedad, é importa al Estado para el sostenimiento del orden público i la seguridad de las propiedades, el conocer cuales son los que desean hacer parte integrante del Estado, qué individuos componen las familias, i dar autenticidad á la union conyugal, si ellas se hallan en el Estado.

Mas no solo en cuanto á su persona debe ser considerado el ciudadano en sus relaciones administrativas, sino tambien en cuanto á sus bienes, tomados éstos entonces no como posesion ó transmision de propiedad, sino en cuanto interesen al orden i riqueza pública, por el uso que se puede hacer de ellos.

Así las leyes que estatuyen sobre la reparticion de impuestos directos, sobre las levadas militares, la fuerza interior, la agricultura, la industria, el comercio, la indijencia, los malhechores, la navegacion interior, los trabajos, establecimientos i socorros públicos, la salubridad, las actas del estado civil, los matrimonios, las inhumaciones, los pasaportes, las propiedades públicas, comunales i particulares, urbanas i rurales, i los extranjeros, son leyes administrativas, por que en todas estas materias se encuentra la accion de la sociedad sobre las personas i propiedades, i de consiguiente sus relaciones administrativas. Pero estas leyes tienen tambien relaciones con las otras partes de la legislación, i coordinadas en armonia forman una reunion perfecta. Es preciso no confundir las leyes de la administracion pública con las particulares de las administraciones especiales, como las leyes financieras, militares,



marítimas y otras, aunque estas leyes son también administrativas. Tampoco deben confundirse las leyes fundamentales con las que arreglan la administración pública: las primeras establecen los principios generales, mientras que las segundas son puramente reglamentarias, de localidad, ó de circunstancias, y de consiguiente variables, puesto que lo son también las necesidades del Estado que las determinan.

Si en la familia, que está toda fundada sobre las relaciones naturales, los preceptos de la equidad son de obligación necesaria para la moralidad en las acciones, porque esta se compone de la probidad, justicia, y buena fé, y es tan precisa para asegurar la paz y la felicidad doméstica, estos preceptos no son menos obligatorios en las relaciones de los hombres en sociedad, pues esta no podría existir sin esas relaciones que interesan al orden y á la tranquilidad pública.

### CAPITULO III.

#### DE LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN LA ADMINISTRACION.

No se podrá concebir una reunion de hombres sin leyes que dirijan sus acciones, ni sin autoridades encargadas de hacer observar aquellas para el bien comun. El gobierno no podría obrar sin agentes intermediarios entre él y los otros administradores, pues por medio de ellos es que ha de procurarse la ejecución de las leyes, ó imprimir el movimiento á todo el cuerpo político. Hai pues necesidad para la administración pública de un primer agente entre el gobierno y los demas administradores, que sirviendo también de consejero del jefe supremo, reciba de él la acción, que debe comunicar á todos los brazos de la administración: este empleado es el que se llama *ministro*. [2]

Para ser cumplidas las órdenes del gobierno deben ser comunicadas por el órgano del ministro respectivo, el cual en los gobiernos monárquicos es el único responsable, [3] por que la lei política ha querido poner al jefe principal fuera de todo ataque legal, que se cree puede comprometer el orden público, cesitar al mismo tiempo la confianza de los ciudadanos hácia él, y concederle mas prestigio, que refluye en el bien de la sociedad.

Para que haya uniformidad en las instituciones, unidad de principios, una marcha firme y rápida, y prontitud en la ejecución, cuyas cualidades constituyen la bondad de la administración pública y del gobierno, es preciso que haya un solo ad-

ministrador, ó llámese gobernador ó prefecto, encargado de la ejecución de las leyes en toda la estension de cada provincia ó departamento; [\*] porque si hubiese muchos jefes iguales en poder, serian de temer sus intrigas, y el choque de sus intereses personales, y de sus pasiones, comprometiendo la salud pública: seria difícil existir la responsabilidad de los mandatarios, y la exactitud en la ejecución de las órdenes, porque la acción está en la fuerza, y la fuerza en la unidad.

Debe haber, sin embargo, ciertos concejos administrativos, que teniendo un carácter de representación local, faciliten además la ejecución de las leyes generales, sirviendo de apoyo á las administraciones tales son las asambleas municipales, y comunales. Institucion admirable que coloca los agentes de la autoridad bajo la supervijilancia de los administradores, sin perjudicar á la cosa pública, y por la cual el gobierno ilustrándose acerca de las necesidades del Estado, y de algunos particulares en cada localidad, viene á ser un legislador que participa de la formacion de la lei, la cual es así realmente la expresión de la voluntad pública.

Los miembros de los diversos concejos administrativos no deben ser nombrados por el administrador, ni sometidos á su destitucion; porque serian entonces sus agentes, y no sus consejeros ó colaboradores.

Los dos elementos de la administración pública son pues: 1.º los agentes de ejecución: es decir, los administradores; 2.º los concejos administrativos. Es menester no confundir al administrador con los miembros de los diversos concejos, por que sus atribuciones son diferentes, así como lo es también su carácter. El 1.º es funcionario público, porque tiene la ejecución directa de las leyes, y ejerce una autoridad, condiciones esenciales que constituyen al funcionario público: luego faltando estas á los miembros de los concejos, les falta también aquella cualidad, por mas que ellos sean agentes en el orden administrativo, y aun necesarios á la acción de la administración.

[\*] En todo el curso de esta obra se llaman DEPARTAMENTOS ó PROVINCIAS las grandes secciones en que se divide el Estado: y PEFECTOS ó GOBERNADORES sus jefes, los cuales se llaman también ADMINISTRADORES, aunque á veces se denominan así al gobierno, como que él es realmente el ADMINISTRADOR principal; y ADMINISTRADOS son todos los demas individuos de la nacion.

El funcionario público es parte esencial de la institución orgánica del Estado; todos los otros empleados no son sino ruedas secundarias en el juego de la máquina política.

Al establecer, pues, la lei esos concejos, ha querido sabiamente temperar la accion administrativa en lo que hubiese podido tener de brusca ó arbitraria, i dar así una garantía legal á los administrados en el ejercicio mismo de la autoridad.

Todos los funcionarios en el órden administrativo deben ser nombrados por el jefe del Estado, porque son agentes directos para la ejecucion de las leyes i la jestion de los negocios públicos, i porque siendo él garante de su jestion, debe naturalmente corresponderle la eleccion. De otro modo, sería querer los efectos sin admitir sus causas necesarias. Para poder obrar el gobierno debe tener en sus manos los medios, los cuales dependen de su eleccion; i sin esto su responsabilidad moral sería nula, i su accion paralizada; porque ya no tendría á su disposicion el conocimiento de los hombres, de los lugares i de los tiempos.

Todos los funcionarios administrativos deben ser removidos á voluntad del primer magistrado de la nacion, el cual tiene tambien facultad para hacerlos subir de un rango inferior á un empleo superior, i nunca deben conferírseles de por vida, porque dicho magistrado no tendría una garantía de la moralidad i jestion de los administradores, ni los medios coercitivos contra ellos, en caso de prevaricacion.

Cada uno de los funcionarios administrativos, segun el grado de autoridad que le es conferida, tiene funciones que le son propias i atribuciones particulares, sin que dejen por eso de formar una cadena relativa de deberes i de dependencia unas de otras. Sin esta dependencia, la jerarquia administrativa sería nula, i no habria armonia entre las ruedas que deben recibir i dar un movimiento uniforme.

Como el administrador puede prevaricar en sus funciones, hai necesidad de un medio de justificarlo, garantizando á la vez la libertad individual, el respeto debido á los empleados públicos, i las quejas mal fundadas; i este medio es la alta policia administrativa. Ella reside en el gobierno, i reposa sobre el mismo principio que el derecho de reprender, nombrar ó revocar, el cual le pertenece. El concejo de Estado es el cuerpo intermediario entre el funcionario acusado i el gobierno para ilustrar su justicia, i dar al público la seguridad de que no ha sido sorprendido. Mas como toda asamblea no delibera

sino sobre hechos, se nombra entónces una comision en este concejo, cuyo ministerio es absolutamente limitado al escámen. Ella no puede ejercer ningun acto de autoridad, aun relativamente á la instruccion, ni ordenar la comparecencia del acusado, ni proceder á su interrogacion. La alta policia administrativa es, pues, ejercida por el gobierno, porque no está instituida sino para tratar con todo rigor al funcionario culpable, ó reprimir al negligente, pero para que siempre guarde la debida consideracion á los empleados públicos, quizo sabiamente la lei que su decision dependiese del escámen de un concejo. En los delitos graves en que incurra el administrador, tales como los de concusion, dilapidacion, detencion arbitraria, i violacion de la libertad de imprenta, está sujeto al juicio de los tribunales. [4].

Mas hai dos consideraciones importantes relativas á la organizacion administrativa, la 1.<sup>a</sup> sobre la division territorial, i la 2.<sup>a</sup> sobre la marcha gradual. El dividir demasiado el territorio, i no dar una proporcion ecsacta entre sus partes, es complicar inútilmente las ruedas de la máquina política, i dividir demasiado los intereses jenerales, faltando la unidad i la fuerza comun. Por el contrario, el no dividir suficientemente el territorio, es quitar á cada parte el alma i la vida que debe recibir de la autoridad primera, i poner á esta en estado de no conocerla. Ambos vicios deben pues evitarse, porque el uno sería demasiado favorable al poder siempre insoportable de las pequeñas autoridades, i el otro á la independencia de los encargados de una parte del poder público.

La marcha gradual es un principio secundo, del cual depende toda seguridad i toda bondad en la administracion. En efecto nada sería mas favorable á la fijeza de las leyes, mas propio para asegurar las virtudes i los talentos en los empleos públicos, para comprimir todas las pequeñas ambiciones, i ayudar al gobierno en su eleccion, que hacer pasar por los empleos subalternos para llegar á los superiores. Esta institucion conservadora dará una garantia moral á las leyes i al Estado; quitará toda esperanza á la intriga, al favor i á la corrupcion. Entónces obtendran los empleos los que tengan los talentos necesarios i sean apropósito para el caso: habrá mas confianza, estimacion, i respeto hácia los que son llamados á los primeros destinos del Estado; porque cada uno se convenirá que su nombramiento es debido á su conducta pasada, á su moralidad, i á su conocimiento de los negocios. Si fuesen los correctores ó jefes políticos fuesen tomados entre los magistrados

inferiores, i los prefectos entre los subprefectos o jefes políticos, la eleccion seria mas fácil i mas acertada: el gobierno i el público tendrian siempre un garante seguro de los talentos i probidad de los agentes de la administracion, los que no pudiendo llegar sino por grados á los primeros empleos administrativos, ascenderian al menos con los conocimientos necesarios, i una presuncion total en su favor: *Una marcha gradual*, decia Mirabeau, está indicada por la misma naturaleza en todas sus operaciones, por el espíritu humano en todos sus procedimientos, i por la esperiencia en todos sus resultados, como la marcha á la cual ha querido sujetarnos el autor eterno de los seres. Si la esperiencia no se forma sino por grados; si ella estienda su esfera poco á poco; si la marcha natural estriba en elevarse gradualmente de lo simple á lo compuesto, la naturaleza i la razon quieren que se pase por las funciones mas simples de la administracion ántes de llegar á las mas complicadas. [5]

Nada mas propio para ayudar al gobierno en la supervijilancia de sus agentes i á contenerlos en sus deberes, que el derecho de censura de la autoridad superior sobre la que le está subordinada, i de un cuerpo sobre sus miembros, ó sobre otro cuerpo inferior en orden. Este derecho de censura debe ser mas coercitivo i represivo que un derecho de supervijilancia, el cual se limita á la reprimenda, á la suspension temporal de las funciones, i á la denunciacion ante los tribunales cuando haya lugar á ella.

Es bueno tambien que la lei arregle las indemnizaciones acordadas á cada empleo público, segun el rango i la importancia de las funciones; porque de una parte es justo indemnizar al que consagra su tiempo á los negocios públicos, i de otra, la codicia domina de tal modo en el corazon del hombre, que mientras no la satisface en parte, no es bueno é independiente. Importa que la lei arregle igualmente las divisas distintivas de las diversas autoridades, para que el ciudadano, revestido de un carácter público, sea respetado, i se respete á sí mismo.

CAPITULO IV.

DE LA ACCION EN LA ADMINISTRACION.

SECCION PRIMERA.

De la autoridad prefectoral. [6]

El prefecto es el primer administrador en el orden de la orga-

nizacion administrativa, i el único encargado de la administracion en toda la estension del departamento donde la confianza del gobierno lo ha llamado. [a]

Bajo la direccion especial del ministro del interior hace ejecutar las leyes i los reglamentos de la administracion pública, i por el órgano de los otros ministros, que le transmiten las ordenes del poder supremo en lo que les concierne, hace todos los actos necesarios para asegurar su ejecucion i observancia.

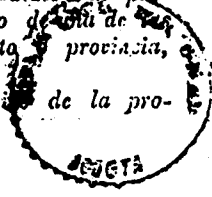
Las funciones prefectorales consisten en general:

- 1.º En transmitir á los jefes políticos [b] i demas funcionarios, que de él dependen inmediatamente, las leyes i decretos del congreso, los decretos, reglamentos, i resoluciones del poder ejecutivo i de la cámara de provincia, [c] auxiliando á estas corporaciones en el libre ejercicio de sus funciones, i espiliando en caso de duda el verdadero sentido de tales disposiciones. [7]
- 2.º En cuidar de la tranquilidad, buen orden i seguridad de las personas, bienes, i derechos de los ciudadanos i habitantes, como igualmente de todo lo perteneciente á la policia i prosperidad de la provincia.
- 3.º En dirigir con el competente informe al gobierno las solicitudes i quejas de los administrados.
- 4.º En expedir las ordenes especiales, que las circunstancias de los tiempos i lugares puedan demandar para la ejecucion de las leyes i reglamentos, i en escijir i determinar esta ejecucion, así como la de los mandamientos i sentencias de los tribunales i juzgados.
- 5.º En aprobar ó rechazar los actos que tienen necesidad de aprobacion; anular los contrarios á las leyes, reglamentos,

[a] El prefecto no es representante del Ejecutivo: el gobierno no tiene representantes sino agentes, porque es una autoridad, i toda autoridad superior tiene necesidad de agentes secundarios; no para representarla, sino para administrar en la parte de detalles que ella no puede dirigir por sí misma.

[b] Así se llamará el empleado político inmediato al prefecto ó gobernador, teniendo á su cargo el mando de una ó mas partes del territorio en que se divide el departamento provincial, i que llamaremos CANTON.

[c] Así denominaremos el concejo administrativo de la provincia ó departamento.



6 decisiones superiores; i autorizar ó repeler las proposiciones de la autoridad inferior, ó de los administrados.

6.º En hacer reparar las omisiones ó injusticias; suspender al incapaz, regijente, ó de otra manera criminal, dando cuenta al gobierno, i sometiéndolo con el sumario al juicio de la autoridad competente.

El prefecto está encargado, además, de la confeccion del registro anual del departamento, i de las actas del estado civil, según los registros de cada seccion de aquel, para acreditar el estado de las personas, los movimientos en la poblacion, i dirigir la estadística del territorio de su mando;

De hacer la lista general de la conscripcion anual, según las listas comunales, i fijar el contingente de cada canton, que someterá á la aprobacion de la cámara de provincia;

De emplear los fondos destinados al fomento de la agricultura, de la industria, i de toda especie de beneficencia pública;

De la inspeccion i mejora de los hospicios, hospitales, establecimientos de caridad, prisiones, casas de arresto i de correccion, i de tomar medidas sanitarias, de la buena recaudacion, é inversion de los bienes i rentas nacionales, provinciales, municipales i comunales, i de cualesquiera establecimientos públicos, haciendo que rindan sus cuentas los encargados de ellas;

De la conservacion de las propiedades públicas, de las selvas, bosques, rios, canales, caminos, i otros objetos de utilidad comun.

Del llamamiento al servicio i empleo de las guardias nacionales sedentarias;

De la administracion, venta i cambio de las propiedades públicas situadas en el departamento;

De desempeñar las funciones que le detalla la lei de patronato; [8]

De la supervijilancia en los viajeros, i ecsámen de sus pasaportes;

De la investigacion de los desertores, ocultadores, i detentores de efectos militares, i de su denuncia á los tribunales, así como los demas delitos que lleguen á su noticia, pudiendo actuar las primeras diligencias, i remitirlas con los reos;

De que se hagan todas las elecciones en los periodos que determina la lei; de convocar ordinariamente la cámara de provincia, i tambien extraordinariamente, si lo creyere necesario con aprobacion del Ejecutivo; de informar á la cámara sobre el estado de la provincia i mejoras adoptables; presentarle

el presupuesto de gastos provinciales para el año entrante, i transmitir al gobierno los trabajos de dicha cámara;

De recibir las sentencias de los tribunales, i disponer la traslacion de los presos fuera de la provincia;

De supervijilar i denunciar á los ministros todas las dilapidaciones, malversaciones, i abusos cualesquiera cometidos en el departamento;

De proponer los medios de perfeccionar ó mejorar la ensenanza i los establecimientos públicos, i las recompensas merecidas por los trabajos ó acciones útiles á la sociedad.

El prefecto no puede jams mezclarse en lo concerniente á las órdenes del gobierno sobre la administracion, disciplina, disposicion, i movimiento de los ejércitos de tierra i mar, sobre la defensa de las plazas de guerra, i sobre operaciones marítimas, porque estas cosas son del resorte del gobierno, que por medio de sus secretarios de marina i guerra se entenderá con las respectivas autoridades, i no pertenecen á la administracion pública. Tiene derecho de hacerse presentar las letras, discursos i mandatos de los obispos antes de permitir su publicacion, pues deben aprobarse previamente por el gobierno.

No puede cambiar ni el destino ni el modo de los pagos acordados por las instrucciones del ministerio de hacienda. Tampoco puede establecer ningun impuesto por cualquiera causa, ó pretexto que sea, ni repartir ninguno de ellos mas allá de las sumas i del tiempo fijados por las leyes ó reglamentos, ni hacer ningun empréstito sin estar autorizado para ello.

No puede ordenar ni prohibir á los administrados por su propia autoridad sus actos no deben envolver sino la voluntad de la lei, i recordar los reglamentos; pero puede ordenar á los funcionarios de su dependencia todo lo que crea necesario para su ejecucion.

No debe dar respuesta alguna á las solicitudes ó peticiones veniactadas bajo el nombre de un Estado ó de una profesion. [9] Debe dar cuenta material i formal todos los años al gobierno por medio del respectivo secretario de Estado de los fondos puestos á sus órdenes para el servicio de su administracion.

Si la autoridad judicial se mezcla en la administracion conociendo de un hecho ó acto administrativo, ó de un delito cometido por un funcionario administrativo relativamente á sus funciones, el prefecto debe protestar, dar parte al respectivo tribunal para que juzgue á la autoridad, i prohibir al funcionario administrativo el obedecer á ningun acto de aquella hasta



que resuelva el gobierno, á quien dará cuenta. El menor descuido ó omision del prefecto en hacer ejecutar las leyes, introduce el abuso, i no solo lo comprometeria á él, sino tambien á la seguridad de las personas i propiedades. [10]

El prefecto no puede dar decretos sino en ejecucion de las leyes i reglamentos; de otro modo, romperá la unidad de ejecucion, i se comprometerá su deber i su consideracion misma, esponiéndose á que el gobierno declare públicamente tales decretos como contrarios á las leyes i reglamentos; i es tan dependiente de aquel para la ejecucion, que no puede suplir á esta por sus propias decisiones.

El prefecto es responsable tanto de lo que él ejecuta, como de los actos que aprueba de las autoridades inferiores.

Es obligado á residir, durante sus funciones, en el lugar que las ejerce, á menos que sea dispensado temporalmente por el gobierno, por causas aprobadas. Este principio es aplicable á todos los funcionarios en el órden administrativo. Las leyes no reciben su accion sino por medio de los funcionarios encargados de su ejecucion, i de velar su observancia. Todo, pues, se entorpeceria por los retardos i dilaciones, si el funcionario pudiese ausentarse libremente aun á negocios personales. El funcionario, pues, que abandone su posicion sin permiso, será tan culpable, como el soldado que abandone su puesto sin haber sido relevado.

Mas es preciso distinguir si se ausenta fuera del departamento, ó dentro de él, porque hai diferencia en el funcionario que debe subrogarle. [11]

El prefecto no puede dar ningun decreto sobre objetos que interesan al réjimen jeneral de la administracion, ó sobre empresas nuevas i trabajos extraordinarios, sin la aprobacion previa del gobierno. Asi, todo decreto dado para la ejecucion de una lei jeneral i comun á todo el Estado, ó que envuelva medidas relativas á las leyes jenerales, no puede imprimirse ni dirigirse á las autoridades inferiores, sino despues de aprobados por el gobierno; pero sí puede dar decretos relativos á la expedicion de negocios particulares, i á todo lo que se ejecute en virtud de otros decretos ya aprobados.

Solo el gobierno tiene facultad de anular los actos administrativos cuando le son denunciados. Mas el prefecto no puede anular los decretos dados por su predecesor, que hayan sido aprobados por el gobierno. De otro modo, el amor propio, i un simple sentimiento de consideracion causarian mil

abusos, i una incertidumbre fatal en las personas i propiedades. [12]

Solo al poder legislativo corresponde el establecer alguna pena para una infraccion cualquiera que sea. [13] La administracion es una institucion pública, creada para dar á las leyes su accion, así como el administrador es la autoridad encargada de hacerlas ejecutar; en cuya facultad no está comprendido el derecho de suplirlas en su silencio. En ningún caso, i para los demas imprevistos que convega establecer una pena, el administrador debe dirigirse al poder legislativo por conducto del gobierno, solicitando la disposicion penal; [14] porque si bien el Ejecutivo tiene el derecho de suplir provisoriamente, segun los casos, al silencio de las leyes, no puede establecer una nueva pena. [15]

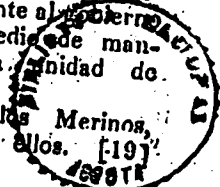
## SECCION SEGUNDA.

### De la autoridad municipal. [16]

El Merino (ó llámese jefe político) es el administrador de tercer órden, limitado á su Canton, como el prefecto á su departamento, sin poder ejercer sus funciones fuera de esa órbita; con la diferencia de que el Merino es un administrador de hecho, como mas inmediato á los administrados, mientras que el prefecto es mas bien un director en todo el territorio de su mando; un jefe jeneral, que por medio de los subalternos transmite para su ejecucion las leyes i reglamentos comunicados por el ministro secretario, dicta las medidas necesarias para seguir el objeto de aquellas disposiciones, i tiene en fin la supervijilancia sobre todo lo que conduce á ese objeto i al interés jeneral de la sociedad. Mientras mas elevado es el empleo público, menos tiene que ejecutar por sí mismo. [17]

El Merino no puede hacer publicar, ó persistir en hacer ejecutar, un decreto contrario al del prefecto, ó faltando á la subordinacion prescrita por la lei respecto de la administracion superior. Mas si un decreto del prefecto fuese contrario á las leyes, debería obedecerlo provisoriamente, si apesar de sus replecciones insistiese aquel, i denunciarlo directamente al gobierno para que resolviese. [18] Este será el mejor medio de mantener el órden, la jerarquia administrativa, i la unidad de accion.

El prefecto debe dispensar su proteccion á los Merinos, así como puede censurar sus actos i oponerse á ellos. [19]





CAPITULO V.

DE LOS CONCEJOS ADMINISTRATIVOS.

SECCION PRIMERA.

Del Concejo Jeneral de Departamento.

Este es instituido principalmente para asegurar á los administrados: 1.º la imparcialidad de la reparticion del impuesto directo, [20] i la indagacion del empleo de las sumas destinadas al pago de los gastos locales; 2.º para proporcionar al gobierno las luces precisas para subvenir á las necesidades del departamento, i mejorar la administracion pública jeneral.

Sus atribuciones, pues, consisten con respecto al departamento: 1.º en hacer la reparticion de las contribuciones directas de bienes raices entre los cantones: 2.º en determinar, dentro de los límites fijados por la lei, las sumas necesarias para los gastos departamentales: 3.º en conocer de las cuentas que el prefecto le presente del empleo de estas sumas: [21] 4.º en espresar su opinion sobre el estado i necesidades del departamento.

Las tres primeras atribuciones son puramente administrativas; mas la 4.ª consiste toda en indicaciones al gobierno, i tiene por ella la cámara un carácter de representacion departamental.

Para que esta sublime institucion pueda llenarse perfectamente, es preciso, dice Chaptal, que estos concejos jenerales déen á sus trabajos una direccion uniforme, á fin de que la direccion jeneral pueda clasificarlos en un órden metódico i comun á todos los departamentos. Deben, pues, redactarse las deliberaciones i materias en pliegos separados por el órden de los trabajos ya indicados. De aqui resultará poderse reunir en un cuerpo las deliberaciones i opiniones dadas por todos los concejos jenerales sobre un mismo objeto, formándose así una masa de luces i de votos, que facilite mucho su análisis i comparacion, para sacar el resultado de las observaciones dirigidas por ellos al gobierno; i el ministro del interior, á quien deben encaminharse los trabajos, podrá entónces mas facilmente pasar á los otros ministerios los negocios de su resorte.

Los procesos verbales deben, pues, abrazar dos capítulos distintos; el 1.º sobre la parte administrativa, dividida en tres títulos, en que el concejo jeneral consignará: 1.º los detalles que prueban la igualdad i justicia de la reparticion del im-

puesto; 2.º el cuadro de las espensas necesarias, cuya cuota se ha fijado ya, i las consideraciones que determinan la adopcion, reduccion, estincion, ó proposicion de un nuevo gasto: [22] 3.º todas las observaciones sobre la cuenta anual que debe dársele del empleo de las sumas destinadas á esos gastos, i las que escija la importancia de este objeto.

Esta recepcion de cuentas no es de pura formalidad, sino una medida esencialmente conservadora, pues su objeto es hacer ver que las sumas destinadas para gastos no han tenido otra inversion que la prefijada por la lei, i que en su empleo se ha observado la economía.

El 3.º capítulo comprenderá todo lo conducente á hacer conocer el estado i necesidades del departamento, cuyos trabajos son los que la cámara debe enviar directamente al secretario del interior. Estas memorias deben presentar á la administracion, no solo los males que hai que reparar i bienes que hacer en el departamento; sino tambien observaciones estensas, ideas de utilidad pública, elementos de mejora i de prosperidad jeneral.

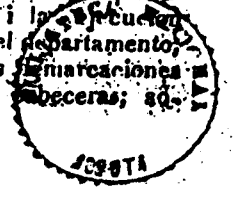
Para facilitar el uso que el gobierno puede hacer de estos documentos, conviene subdividirlos en otros títulos, segun las materias de que se trata, tales como la agricultura, las manufacturas, el comercio, los socorros públicos i prisiones, puentes, instruccion primaria &c. Así el título 1.º contendrá el estado de la agricultura, medios de fomentarla, desarrollo de los recursos que el territorio puede ofrecer en razon de los caudales, producciones del pais, manufacturas, minas, caminos inmediatos que pueden mejorarse; en fin, todos los medios de mantener la abundancia, aumentar la industria, i vivificar el comercio.

El 2.º presentará lo relativo á prisiones, hospicios, infantes abandonados, instituciones de beneficencia.

El 3.º lo relativo á los grandes caminos, puentes, diques, canales, indicando su estado, las causas de su degradacion, i medios de mejorar i conservar estas cosas.

El 4.º presentará un cuadro sobre la situacion de las escuelas primarias, materias que se enseñan, moralidad de sus preceptores, i disposicion de los habitantes.

El 5.º se dividirá en dos artículos, uno sobre la poblacion, las causas de su aumento ó disminucion, i la velocidad mas ó menos rápida que reciben las leyes en el departamento; i el otro, sobre el estado civil del mismo, nuevas demarcaciones del territorio, fijacion actual de las capitales ó cabeceras; ad-



bre los bienes patrimoniales i comunales, ventajas e inconvenientes de dividir los bienes, cuya posesion pertenece al comun. I concluirá manifestando la opinion pública sobre la moralidad, aptitud, i asiduidad de los funcionarios públicos de todo el departamento.

El presidente i secretario de la asamblea departamental deben ser elegidos de su seno, i todos sus miembros son enteramente independientes del prefecto. [23] I con razon por que este cuerpo es en algun modo su supervisor i su censor, i segun sus avisos puede el gobierno frecuentemente aprobar o improbar la conducta del prefecto, como tambien ilustrarse sobre la situacion de las localidades, i conocer las necesidades, los recursos, i las medidas de mejora pública.

La lei señala la duracion de sus sesiones. El prefecto prepara de antemano las instrucciones i documentos sobre los cuales debe deliberar la cámara; pero es solo en lo que concierne á sus funciones administrativas, i los remite el primer dia de sus sesiones. Al siguiente dia de cerrarse, el presidente remite al ministro secretario del interior copia de los procesos verbales de sus deliberaciones sobre cosas administrativas dentro de las atribuciones especiales del este ministro, el cual pasará á los demas ministerios una razon de lo que les concierne.

SECCION SEGUNDA.

Del Concejo Municipal ó Cantonal.

Sus funciones son tambien de dos especies, administrativas e indicativas. Las primeras se componen de la reparticion de las contribuciones directas entre las ciudades, villas, i parroquias del Canton, segun la cuota fijada por la cámara de provincia, ó concejo departamental; i del debate i recepcion de la cuenta del jefe político. [24] Las segundas consisten en expresar una opinion detallada sobre el estado ó necesidades del Canton. Sobre todos estos puntos puede hablar con mas propiedad el concejo cantonal, porque está mas en contacto con el resto de la comunidad; ve mas de cerca los males que deben evitarse, i los bienes que pueden hacerse al país. Ese cuerpo es el que por consiguiente puede repartir las contribuciones con mas justicia i sabiduria, gozar i dar un fallo mas arreglado sobre las cuentas de los empleados de su Canton, i dar reglas i nociones justas para mejorar la instruccion pública (particularmente la primaria á que con mas interés debe con-

trarse) la agricultura i el comercio, consultando el interés de las localidades, la reparacion i construcción de los caminos, el cuidado de los hospitales, las casas de correccion, la poblacion, procurando su aumento, i evitando su disminucion, sobre todo por medio de la vacuna, fuera de otros recursos que les suministran la estirpe, i el buen sentido para conservar el progreso de cualquiera otra enfermedad contagiosa, ó destructora de la poblacion.

SECCION TERCERA.

Del Concejo Comunal.

Este es un cuerpo semejante al concejo cantonal, i en referencia de él, en que sus deliberaciones solo se extienden al distrito parroquia á que pertenece, i por consiguiente ejerce respectivamente en el distrito casi las mismas atribuciones que el cantonal en todo el Canton, aunque siempre con cierta subordinacion al mismo, así como este la tiene respecto de la cámara de provincia, i de él del congreso, de manera que el concejo comunal, ó se contrae á facultar la ejecucion de las resoluciones de esos cuerpos superiores, ó en la alguna disposicion fuera de ese círculo en uso de sus atribuciones, es sin poder salir jamás las de aquellos concejos. [25]

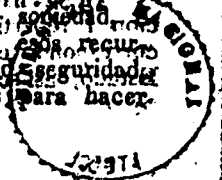
CAPITULO VI.

DE LAS RELACIONES PUBLICAS ADMINISTRATIVAS.

SECCION PRIMERA.

De las Contribuciones.

Las relaciones públicas administrativas son aquellas por las cuales los administradores estan en relacion necesaria con la sociedad, i por la que la sociedad los toca en todos sus actos personales, cuya reunion forma el interés comun. Las primeras i mas importantes de estas relaciones son aquellas por las cuales los individuos son considerados como contribuyentes i defensores del Estado. Las contribuciones son tan necesarias, que en valde se harian convenciones sociales si faltase ese tesoro que da movimiento á la sociedad, i que necesita ejecutar sus convenciones. El gobierno sin esos recursos no podría garantir á los ciudadanos la libertad, seguridad, propiedad, e igualdad. Se necesitan muchos brazos para hacer





marchar la administracion de una manera útil i conveniente al fin que se propusieron los hombres al reunirse en sociedad. Debe haber no solo una fuerza pública, que nos libre de los ataques exteriores, i de las conmociones populares, sino tambien empleados de todo género, ya para corregir los delitos i mantener el orden en todo sentido, ya para coleccionar i distribuir esos mismos impuestos que forman las rentas del Estado. Es preciso, pues, que los ciudadanos hagan el sacrificio de una parte de sus propiedades i de sus derechos para poder conservar las demas.

Pero estableceremos algunas reglas indispensables para que este sacrificio sea equitativo, i jmas se abuse de esa preciosa facultad. Las contribuciones nunca deben ser personales, sino que siempre se impongan en razon directa de las propiedades o rentas de cada asociado, i de las ventajas que reporta de esa misma asociacion. No debe exigirse mas que lo estrictamente indispensable para subvenir á las necesidades del Estado. El impuesto debe recaer sobre cosas imponibles por su naturaleza, i no sobre las que ni están en el dominio de los particulares, como el aire, el agua, i el fuego, ni son productivas, como una casa arruinada, i aun la pequeña industria del pobre, que solo cuente con aquello muy preciso para cubrir sus necesidades. Cuando hablo de cosas improductivas no incluyo el simple uso de las que en alguna manera proporcionan un placer innecesario, i a veces de puro lujo, porque entónces se da un producto, en cuya adquisicion i conservacion tiene una parte activa el administrador.

Otra regla importante, que debe no perderse de vista, es que el modo de cobrar i percibir el impuesto no sea una nueva carga para los ciudadanos. El gobierno, pues, que es el encargado de esta operacion, debe valerse de brazos apropiados, i velar constantemente por conseguir ese objeto, evitando las tropelias i vejámenes que son bien frecuentes. Por lo regular no hai en los contribuyentes todo el patriotismo é ilustracion que se requiere para desprenderse gustosos de la menor porcion de su propiedad, sin ver la inmediata recompensa de ese sacrificio; i por eso es que debe escitarse todo el pulso i fino del recaudador para hacer tolerable este mal necesario.

A la nacion toca el consentir en la naturaleza, cuotizacion i reparticion de los impuestos, porque á los ciudadanos corresponde el acordar lo preciso para las necesidades del Estado, así como el juzgar de la estension del sacrificio que

se les exije. El congreso, pues, establece los impuestos para toda la República; cada cámara de provincia hace la distribucion en los cantones de ella; i en fin, los concejos cantonales ó municipales descienden á repartirlos en sus respectivas parroquias. De ese modo la contribucion será proporcionada á las circunstancias de cada pueblo, como que los ciudadanos que están mas en contacto con ellos, i que los conocen mas de cerca, son los que se ocupan de esa operacion.

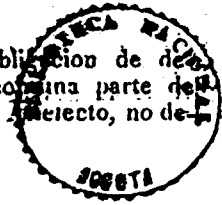
Mas si el gobierno no tiene el derecho de establecer los impuestos, por que tal facultad sería incompatible con su esencia, tiene al de proponerlos á la sancion de la voluntad pública, como que sus funciones lo ponen en una inmediata relacion con los administrados, i es el que puede establecer la balanza entre las necesidades i los impuestos, de cuya inversion debe dar cuenta en los periodos que se le asignen. He aqui lo que sucede en todo gobierno bien oimentado, que anualmente se presentan al cuerpo legislativo los presupuestos de gastos jenerales de la nacion para el año entrante. El legislador sanciona la lei conforme á esos datos, pre-entando ántes al administrador los recursos de que puede valerse; i en el siguiente año cada ministro presenta sus memorias, dando razon del desempeño de su encargo respectivo, i por consiguiente de las operaciones del gobierno en ese sentido como en todos los demas.

Antes de concluir este capítulo notaremos la diferencia que hai entre los impuestos nacionales i los derechos municipales, á saber, que éstos son establecidos para subvenir á los gastos locales, sobre los consumos interiores, las bebidas i líquidos, los comestibles, tránsito de ganado por el interior, su mananza &c., i son arreglados por los concejos de provincia i de Canton; mas los derechos establecidos en provecho del tesoro público, como los de aduana, sobre las mercancías i caudales que se introducen ó se esportan del territorio, son determinados por un arancel conforme á la lei sancionada por el poder legislativo. [27]

SECCION SEGUNDA.

De la Conscripcion.

Tan sagrado es el deber, i tan imperiosa la obligacion de defender la patria, como el de contribuir cada uno con una parte de sus rentas á las cargas públicas según se ha dicho. Efecto, no de-



ben los ciudadanos ser considerados solamente como habitantes de la parroquia de su vecindad, ó como vecinos de un Canton ó provincia, sino como miembros de todo el Estado; i sería un injusto i de mala fé el que se resistiese á ese servicio. La conscripcion guarda el mismo orden que se ha dicho de los impuestos, comenzando por la lei jeneral del congreso, i acabando en los concejos cantonales.

La conscripcion no puede tener lugar sino en razon de la edad i facultades físicas; ni puede adoptarse rigorosamente la base proporcional á la poblacion, porque lo resiste la equidad i el interes mismo de la comunidad; es pues preciso atender en la conscripcion á muchas consideraciones i circunstancias tanto personales como locales. En el pueblo A, por ejemplo, habrá mayor número de hombres que en el pueblo B; pero los de A seran mas robustos i de las demas cualidades que requiere la milicia. Sucederá tambien que el territorio de C sea mui estéril, ó mui alejado de la costa, i por consiguiente será menos apropiado para la agricultura i el comercio que el pueblo D, en el cual concurren las circunstancias opuestas: de que se deduce que A i C deben dar mayor número de hombres para la milicia que B i D.

En verdad sería cosa mui triste que un pueblo se considerase solo adecuado para la guerra, esto es, siempre para destruir, i jamas para construir; pero esta no es la consecuencia que debe sacarse de la regla establecida, pues ni se debe tomar en un sentido estrictamente rigoroso, ni todo el que toma las armas, es para la guerra, ni debe obligársele á abrazar eternamente esa profesion, pues otros vendrán á subrogarle, concluido que sea el término de su enganche.

Así como debe arreglarse la conscripcion de una manera la menos odiosa, i que evite las vejaciones i tropelias tan frecuentes en tales casos, deben tambien tomarse algunas medidas de premios i castigos proporcionados para que los ciudadanos no hagan ilusoria la lei, bien con la fuga ó ausencia disimulada de su vecindad, bien suponiendo inconvenientes imaginarios, i lo que es mas comun, enfermedades apoyadas por el facultativo, que á veces cree hacer un bien á la humanidad, favoreciendo á una familia, ó que tiene poca delicadeza para entrar por todo, traicionando la confianza pública. Deberia, pues, castigarse severamente como un falsario á tal facultativo reconecedor, i aun evitarse ese mal por otros medios, que hiciesen por lo menos mui difícil un abuso tan perjudicial.

## CAPITULO VII.

## DE LAS RELACIONES CIVILES ADMINISTRATIVAS.

Las relaciones administrativas son puramente civiles cuando las leyes arreglan solamente el estado de las personas en las familias, ó estatuyen sobre ellas como individuos en el Estado.

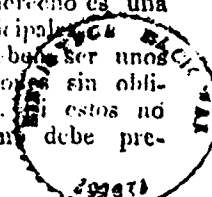
## SECCION PRIMERA.

*Actas del estado civil.*

El estado de las familias se acredita por las actas del estado civil, las cuales determinan á qué familia pertenece el individuo por su nacimiento, ó anuncian solo este, si sus padres no quieren darse á conocer. Comprueban tambien el matrimonio i el divorcio, el reconocimiento de hijo, las adopciones, las muertes naturales. Estas actas sirven, por consiguiente, para distinguir las familias, establecer en ellas el orden i fijar el parentesco i las alianzas. El interes público esije que se determine el estado de las familias de una manera legal ó auténtica, sin obscuridad ó incertidumbre, porque del orden particular resulta el orden jeneral. Por estas actas sabe igualmente el gobierno los movimientos de la poblacion por la relacion anual de los nacidos i muertos, así como las causas de su aumento i disminucion. Sirven tambien para la estadística, que es una rama de la ciencia administrativa, i que forma uno de los conocimientos esenciales al administrador, pues le indica las fuerzas de tierra i mar que pueden levantarse sobre la poblacion, segun el número de individuos disponibles, el sexo, la edad, i las localidades.

Todo esto demuestra que lo relativo á comprobar el estado social de los individuos, es del resorte de la administracion pública, siendo esta institucion la que pone las personas en relacion con la sociedad, que mantiene el orden público de que ella está encargada, i que establece todo lo que tiende á asegurar á las personas su manera de ser en el Estado. Por consiguiente, la administracion pública es la que debe llevar los registros i la confeccion de tales actas, i este derecho es una parte esencial i esclusiva de las funciones municipales.

Pero los oficiales encargados de ese ramo deben ser unos agentes pasivos, que solo estendien las declaraciones sin obligar á los interesados á decir lo que no quieran. En estos no oспresan el nombre del padre ó de la madre, ni debe pre-



guntárseles con escijencia sobre ello. Tampoco pueden recibir la declaracion de una madre, que diga que el hijo no es de su marido, ni la de una mujer soltera, que asegure pertenecer el hijo á un cierto individuo, porque tales aseercciones ofenden á la moral pública, i á los tribunales es á quienes toca juzgar de las cuestiones sobre posesion de estado.

## SECCION SEGUNDA.

### *De la celebracion de matrimonios.*

El matrimonio, esa union legal de los dos sexos, causa de la reproduccion social de los individuos, es el acto mas importante de la vida humana, i es tambien la causa constante de la poblacion, porque esta sigue á las costumbres, i bajo esos dos puntos de vista interesa principalmente á la administracion pública.

El correjidor es en Francia el único funcionario competente para la celebracion del matrimonio. En su presencia declaran públicamente los pretendientes que quieren unirse por el matrimonio. El correjidor es entonces un padre, que recuerda á sus hijos los deberes que van á imponerse recíprocamente: funcion augusta que representa la institucion paternal de la administracion pública. De la misma manera corresponde al correjidor hacer comprobar el divorcio cuando ya la union conyugal viene á ser un suplicio abreviado, i á destruir la felicidad doméstica, comprometiendo los dias i la existencia de uno de los consortes; pero no puede hacerlo sino despues que los tribunales hayan pronunciado sobre la demanda de los esposos relativa á la separacion, porque el correjidor no es el juez de esta demanda, i así es preciso que uno de ellos por lo menos le presente copia de la sentencia que ha admitido el divorcio.

Amalgamadas siempre las opiniones religiosas de los hombres con los actos puramente sociales, resultarian por esto mil abusos en la sociedad, si las actas que sirven para acreditar su estado civil, pudiesen ser suplidos por actos del ministro de un culto. Así, los nacimientos i las muertes no podrian ser reconocidos civilmente sobre la fé de la validez de los matrimonios por la sola intervencion de ese ministro: los ciudadanos vivirian en el concubinato á los ojos de la lei. El esposo podria abandonar fácilmente á su esposa, sin que esta pudiese oponérsele, ni recobrar su dote i gananciales; i los hijos, no pudiendo asegurar su nacimiento, se encontrarían como

nacidos fuera del matrimonio, i entregados á todas las incertidumbres de los sucesos, sin poder hacer sus reclamos de herencia &c. con toda seguridad, sino por procedimientos ruidosos. [28] La lei, pues, escije que los ciudadanos no puedan presentarse al ministro de su culto, sino llevando el acta del estado civil dirigida por el administrador; porque todo lo que sirve á hacer constar el estado de las personas en la sociedad, es del dominio de las instituciones públicas: lo demás es un negocio enteramente personal, que no tiende al orden social sino indirectamente.

## SECCION TERCERA.

### *De la naturalizacion.*

La naturalizacion es un acto que importa á la sociedad entera: mientras no la adquiere el extranjero, la accion administrativa no se ejerce en él sino en materia de policia; pero desde que ya se naturaliza, i que el gobierno lo admite á establecerse en el Estado, goza ya de los derechos de ciudadano como los mismos nacionales, porque bajo esa condicion se resuelve á vivir en la sociedad, haciendo el sacrificio de renunciar á su patria; i desde el momento que varia su residencia para irse á avercindar á otra parte, pierde entonces los derechos adquiridos, porque la facultad de ser reconocido como ciudadano, se le concedió condicionalmente, lo cual no podrá decirse de los nacionales.

Para naturalizarse un extranjero necesita solicitarlo de la autoridad, i que tenga edad competente para tal deliberacion. Así, el hijo nacido de un extranjero en el Estado, queda extranjero, porque sigue la condicion de su padre, hasta que esté en estado de solicitar la naturalizacion, i porque aquél no le puede dar una cualidad que él no tiene. [29] Sin embargo la mujer extranjera viene á ser regnícola por la naturalizacion de su marido, porque ella sigue la condicion de este, habiendo renunciado á su familia por el matrimonio, i siendo el marido el jefe de otra familia, que ambos forman por medio de su union.

## CAPITULO VIII.

DE LA ACCION DE LA ADMINISTRACION SOBRE LAS PERSONAS.

Hasta aqui hemos considerado al administrador en sus re-



laciones públicas i civiles, i aunque es mui difícil hablar solamente de las personas sin tocar la propiedad, por medio de la abstraccion, lo consideraremos ahora simplemente en sus diversas maneras de ser en el Estado, es decir, hablaremos de la accion administrativa que tiene mas relacion sobre las personas que sobre las propiedades.

El ejercicio de esta accion está en la administracion propiamente dicha, i en la policia. La primera pone á las personas i las cosas en armonía unas con otras; la segunda es el ojo de la supervijilancia que impide se turbe esa armonía. La administracion es la direccion suprema, i la policia es un medio de detalles. Aquella abraza las personas, los bienes, i las acciones; esta mira mas á las acciones que á las personas i propiedades. Aquella es dirigente por naturaleza; mas esta es reprimente por esencia, i ambas concurren como medios de ejecucion á formar la accion administrativa sobre las personas i propiedades, asegurando el orden público i por consiguiente la sociedad.

### SECCION PRIMERA.

#### *De la agricultura, industria i comercio.*

La legislacion influye poderosamente en las causas de la poblacion; pero esta depende mas de la voluntad del gobierno i de la sabiduria de la administracion. Las recompensas acordadas al padre que tenga mayor número de hijos, no contribuyen tanto á la multiplicacion de la especie humana, como una subsistencia cómoda, jeneralmente proporcionada á todas las clases segun sus facultades. Todo lo que tiende á asegurar esta comodidad, á facilitar la satisfaccion de las primeras necesidades de la vida, á mejorar el sustento de los pobres, á proporcionarles un trabajo asegurado para criar su familia, á prevenir los daños i las enfermedades que nacen de la insalubridad del aire i de las aguas, á facilitar las comunicaciones i transportes de los jéneros, i á garantir la seguridad en las ciudades i en los campos, debe ser el objeto constante de las investigaciones del administrador i de los consejeros administrativos.

Deben pues proteger por todos los medios posibles la agricultura, la industria i el comercio, sin olvidar el principio del sabio ministro Turgot, que la principal regla que debe seguir la autoridad en esta materia, es *dejar hacer i dejar pasar*. Dese que quiera que la opinion pública de acuerdo con el espíritu de la legislacion hace honoras las profesiones de agricultor,

negociante, artesano i mercader, considerándolas como importantes en el Estado, florecerán sin duda la agricultura, la industria i el comercio, porque sus progresos siguen á los de la civilización. Proteja, pues, el administrador la agricultura, sea como industria, ó como objeto de comercio; arregle la policia de los mercados i ferias, garantizando sobre todo la seguridad de los productos; dispense todas las consideraciones posibles al industrioso, entre otras la de premiar los descubrimientos útiles para estimular de este modo el ingenio de los hombres; evite toda traba al comercio interior i exterior, continental ó marítimo, particularmente imponiéndole á los efectos el derecho más moderado, porque en esa proporcion será la concurrencia de los buques, i la disminucion del contrabando; interérese, en fin, en la propagacion de las luces que tienen una influencia directa en la poblacion, cultura, industria i comercio, i habrá llenado el administrador los objetos de su instituto.

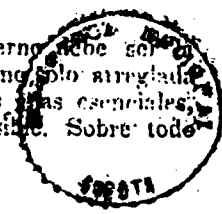
Notaremos de paso que el administrador debe poner su principal conato en que nunca falten las cosas esenciales á la existencia de los hombres, i al alimento de los animales, mirando como de segundo orden las que sirven para el vestido i otros usos de la vida.

Mucho se ha declamado contra el lujo sin haberlo jamas definido con exactitud, i nada puede poner limites á ese deseo inquieto del hombre para avanzar mas adelante, i disfrutar mayores goces, porque eso seria querer contener el vuelo del espíritu humano. Todo es relativo en el orden moral, como lo es en el fisico. Una cosa que puede ser lujo en un tiempo, no lo es desde que el uso de ella ha venido á ser comun. En jeneral el lujo es ventajoso á los grandes Estados, porque lo es á la industria i al comercio; i no es propiamente dañoso sino al hombre, que por vanidad gusta mas allá de sus rentas. Puede pues el lujo ser un mal particular, pero jamas un mal público. Desgraciada la nacion que se quedase á este respecto en un estado estacionario.

### SECCION SEGUNDA.

#### *Instruccion pública.*

Una de las primeras atenciones del gobierno debe ser la instruccion pública, procurando que ella sea no solo arreglada, i que se den á la juventud los conocimientos mas esenciales, sino que sea gratuita, ó lo menos costosa posible. Sobre todo



debe esmerarse en el establecimiento de escuelas primarias, a las cuales concurre la mayor parte de los jóvenes, por que pocos son los que tienen comodidad para emprender una educación mas esmerada. No se pierda de vista que en las escuelas es donde el hombre recibe las primeras impresiones que van á sentar la base de lo que ha de ser en lo sucesivo; i por consiguiente, segun sea la instruccion que reciban, así será el resultado de bienes ó males para ellos mismos i para la sociedad en jeneral. Siendo el destino de las mujeres muy diferente del de los hombres, su educación debe ser contrada al objeto á que la naturaleza las ha destinado. No será demas, sino al contrario útil i conveniente, que adquieran muchas nociones apropiadas para ayudarse en sus empresas cuando solteras, i á sus maridos cuando casadas; pero lo mas esencial que debe inspirárseles es todo lo que conduzca á los detalles de la economía doméstica, un espíritu de modestia, de paciencia i de órden, i esa dulzura de carácter, principio de todas sus cualidades, como de su felicidad i la de su compañero. La instruccion debe marchar bajo la inspeccion i direccion del administrador, quien por medio de sus subalternos hará que sean conocidos sus progresos, ya visitando los establecimientos, ya presenciando los actos públicos, en los cuales se esmeran los alumnos por salir con lucimiento, i los maestros por dar á conocer sus esfuerzos con aquellos.

### SECCION TERCERA.

#### *Socorros públicos.*

La administracion pública debe contraerse con particular atencion al socorro de los desvalidos, es decir, de aquellos que estan en incapacidad de proveer á sus primeras necesidades; pero debe tambien conciliar el interes de la sociedad con lo que la desgracia exige: de otro modo, seria crear la necesidad; porque la beneficencia no es una virtud, sino en tanto que es ilustrada i útil á aquel á quien consueta. Los socorros públicos tienen dos objetos, remediar el mal presente, i atenuar para lo sucesivo las causas que induzcan á exigirlos. Es pues menos por establecimientos públicos que por socorros bien administrados en el domicilio, que es preciso socorrer á la indijencia. En efecto, tales establecimientos son mas bien asilos abiertos diariamente á la pereza i á la conducta desarreglada, que medios reales de socorros. Si el hombre no tiene medios

de subsistir i le falta el trabajo, no hai más que proporcionárselo. Si padece de alguna herida ó enfermedad pasajera, conviene socorrerlo en su propia casa. Si es por la edad ó enfermedades habituales, lo que le corresponde es un retiro á un lugar sano i cómodo. Las necesidades que provocan los socorros públicos son ó el estado de pobreza, ó de enfermedad, ó de abandono, á saber, una absoluta incapacidad de socorrerse por sí mismo. Los individuos que se encuentran en tales casos, deben ser amparados de diferente manera.

Los que se consideran como indijentes en el Estado son: primero, los hijos ilegítimos hallados ó espósitos, cuyos padres son desconocidos: los hijos abandonados, esto es, de padres conocidos, pero muertos ó ausentes á mucha distancia, ó detenidos por crímenes: ó por correccion, ó por absoluta escasez de recursos; i tanto á estos como á los primeros debe el gobierno contraer sus cuidados para atender á sus necesidades, i que se les dé una educación física i moral la mas conveniente i útil. Segundo: las mujeres en cinta, i que no tienen medios de vivir, ni quien vea por ellas; estas deben ser recogidas en los hospicios durante su embarazo, tanto para atenderlas conforme á su estado, cuanto para proporcionar á su debilidad i vergüenza el medio de sustraerse de la censura pública. Tercero: los indijentes capaces de trabajar, pero destituidos de medios de subsistencia, á los cuales debe proporcionarse algun trabajo, i aun obligarlos á él, bien sea en los depósitos de beneficencia, bien socorriéndolos en su domicilio; pero de modo, que ni el género de trabajo, ni la cuota de los salarios perjudique á la industria particular. Cuarto: los inválidos incapaces de trabajar, i atacados de enfermedades pasajeras, ó incurables, á los cuales debe atenderse con mas ó menos esmero segun su estado, sin permitirse á los primeros que permanezcan en los hospitales sino el tiempo muy preciso para su curacion, pues de otro modo se favorece la holgazaneria, i se hace un robo al verdadero necesitado. Ojalá-lográsemos ver mas jeneralizados esos establecimientos de señoras piadosas, que en Europa i los Estados Unidos se consagran con el mayor anhelo al alivio de la humanidad afligida.

La accion de la administracion sobre los insensatos no tiene lugar, sino en tanto que su estado pueda perjudicar á la sociedad; i por consiguiente, no deben darse socorros á aquellos cuyos padres puedan asistirlos debidamente, i que ademas no causen daño á los administrados.

La mendicidad es una plaga política, porque ordinariamente se aduna con los vicios, i es la compañera del pillaje. No socorrer sino á los necesitados, es disminuir su número, i dar á todos indistintamente, es dotar la profesion de mendigo. Satisfacer á las verdaderas necesidades, es servir á la humanidad i á la sociedad; mas conducir al hombre al trabajo, i buzcarr recursos en él mismo para todos los tiempos, es la perfeccion de una administracion sabia i política.

En cuanto al culto religioso considerado administrativamente, debe ceñirse el administrador á mantener el orden, hacer que aquel sea respetado, i que no se ofenda á la moral pública.

#### CAPITULO IX.

##### DE LA ACCION ADMINISTRATIVA SOBRE LAS PROPIEDADES.

La accion administrativa tiene mas relacion con las propiedades cuando aunque se ejerza sobre las personas, tiene por objeto esencial la propiedad, es decir, en cuanto á su uso, en lo cual se diferencia la lei administrativa de la lei civil. [d] En administracion la propiedad se divide en pública, departamental, municipal, comunal i particular, i bajo tres puntos está ligada con la administracion, á saber, en cuanto al simple uso, la enajenacion, i la contribucion para las cargas públicas; pero estos tres puntos deben ser considerados bajo dos relaciones, que son la administracion i la policía.

La propiedad pública es la que pertenece á toda la sociedad que forma el dominio del Estado, i que está á cargo del tesoro público. Tales son las fortalezas, los arsenales, los grandes caminos, los bosques nacionales, los puertos, habras, radas, los hospitales militares, las islas, i en fin, todas las porciones de territorio que no son de propiedad privada. El dominio público está bajo la supervijilancia del administrador de cada departamento en que se halla situado; pero su supervijilancia no se extiende á los establecimientos militares i marítimos. La economía pública está basada en los mismos prin-

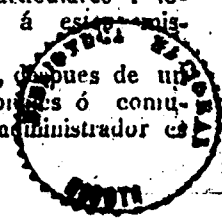
[d] Las leyes civiles, como las administrativas, aseguran la posesion de la propiedad, mas las primeras arreglan el derecho de esa propiedad i la manera de transmitirla, siempre atendido el interes privado del poseedor; al paso que las segundas arreglan la manera de gozar de la propiedad en el interes público, i de hacer de ella un uso que no comprometa este interes.

cipios que la economía doméstica: el Estado es un ser colectivo que tiene propiedades, rentas, i necesidades como los particulares. El administrador, pues, debe tener una supervijilancia tan exacta en el dominio público, i tomar tales medidas conservadoras, como las que tomara en su propiedad particular; porque de otro modo, cargara sobre sí una inmensa responsabilidad, de la cual no se excusa por el abandono de sus subalternos, que deben ayudarle á este fin.

El dominio departamental es verdaderamente la propiedad pública de todos los que residen en el departamento, i comprende la casa de la prefectura i jefetura política, los caminos i canales peculiares de todo ese territorio i particularmente ventajosos á los que en él habitan, los hospicios, hospitales, depósitos de mendicidad, casa de justicia, prisiones, liceos, museos, monumentos, i jeneralmente todos los establecimientos públicos no peculiares del canton en que están situados, ni á cargo del tesoro público. Estas propiedades forman el dominio departamental; primero, porque toda su ventaja es del departamento, i se requieren para las necesidades particulares de sus habitantes; i segundo, porque estos soportan los gastos que aquellas ocasionan, por lo mismo que son destinadas especialmente á beneficio suyo. Aunque todos los ciudadanos del Estado pueden aprovecharse de la utilidad ó embellecimiento de dicho territorio, no gozan de este beneficio sino momentaneamente i sin ventaja particular, al paso que sus habitantes se aprovechan de él diaria i directamente. La administracion del dominio departamental se limita á conservar los establecimientos que lo componen, i á la confeccion de otros nuevos cuando sean ordenados por una lei ó por un acto del gobierno.

Lo que se ha dicho del dominio departamental se entiende relativamente del cantonal i comunal, que consiste en los ejidos, tierras de comunidades, derechos de propios i arbitrios, i otros que la lei i los particulares les señalen. El concejo municipal i comunal regulariza las operaciones i gastos para la administracion de estos bienes. La division de los productos cantonales i comunales, la reparticion de los trabajos necesarios para conservarlos, i la deliberacion sobre las necesidades particulares i locales del canton ó parroquia, pertenecen á estos mismos cuerpos.

Un domiciliado en un canton ó parroquia, despues de un año, tiene derecho á participar de los bienes cantonales ó comunales, porque ya está sujeto á sus cargas. El administrador es





el tutor de esos bienes, i no pueden enajenarse, cambiarse & prestarse sin el consentimiento del concejo respectivo i con arreglo á la lei.

La propiedad particular es la que pertenece esclusivamente á su poseedor actual. Ella es arreglada en cuanto al uso por la lei administrativa en todos los casos en que puede interesar al órden público, ó comprometer el interes jeneral; en lo cual se diferencia la accion pública de la accion civil sobre la propiedad privada. El interes público puede escijir el abandono de la propiedad, i entónces debe ceder el interes privado bajo una justa indemnizacion. Acaso será preciso quitar la posesion á un propietario, v. g. para la apertura de un camino ó de una mina; ó destruir un bosque particular, ó echar abajo un edificio en caso de incendio para evitar el de toda la ciudad; Entónces entra la administracion á escijir esas privaciones, acordando los medios menos molestos, i tambien la indemnizacion, segun las reglas de justicia i equidad.

Todo propietario puede gozar libremente de su propiedad siempre que no haga un uso contrario al derecho de los otros; puede edificar donde le parezca sin atacar la propiedad ajena; pero el administrador entra á establecer reglas sobre los medios de evitar la ruina; sobre que las casas observen cierta alineacion; que la calle quede espaciosa &. Tiene derecho el dueño de un bosque á cortar leña, hacer quemazones &; pero el jefe de la sociedad puede prescribirle cuanto sea necesario al bien de ella, evitando el mal que pueda resultar del uso desarreglado de aquella propiedad.

## CAPITULO X.

### DE LA POLICIA ADMINISTRATIVA.

La accion administrativa no solo se contrae á las personas como tales, sino tambien á sus acciones cuando interesan al órden, á la salud, i á la moral pública: de aquí emana la policia, dependencia de la administracion, una de sus atribuciones, é instituida para prevenir i contener el mal, hasta entregar á la justicia al que lo cause. Siendo ella el terror del malvado, es la salvaguardia del hombre de bien; pero su accion no se estiende hasta á juzgar de las opiniones secretas, por que aunque es de su resorte el evitar todo lo que pueda causar perjuicio á los demas, no tiene, sin embargo, derecho á sondear las intenciones ocultas, mientras no se manifiestan

de una manera capaz de dañar ó turbar el órden público. Así la policia no debe ser, como en otros tiempos, un abuso del poder, sino conducirse de tal modo que los administrados sepan lo que se escije de ellos; porque nada inspira más confianza en la autoridad pública que la franqueza i la honradez. De otra suerte, se degradan los espíritus, i en lugar de personas sumisas á las leyes por una confianza reciproca, se les verá siempre abyectos i aun inclinados al mal por su mismo abstinimiento. De aquí provienen esos vicios, que son las plagas de la sociedad, á cuyo origen está en el defecto del gobierno i de las leyes.

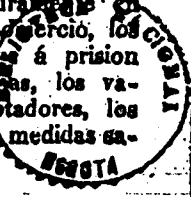
De la policia depende la seguridad del edificio social, porque ella es el apoyo de la seguridad pública: así, ó ella es siempre esencialmente buena, ó esencialmente mala. Mas al paso que son muy estensas las funciones del administrador en esta parte, debe siempre ponerse en guardia contra sí mismo cuando prescriba algunas medidas de policia; porque si es entónces un juez, un censor, no debe olvidar que es tambien el padre comun de sus administrados.

La policia administrativa tiene por objeto prevenir el mal i los delitos: la policia judicial investigarlos, i castigar á sus autores. La segunda tendrá menos que hacer, mientras mas se interese la primera por el bien jeneral. En administracion la policia se ejerce por los reglamentos que hace el administrador, i por su presencia en los lugares donde lo escija la tranquilidad pública.

### SECCION PRIMERA.

#### *De la policia administrativa con relacion á las personas.*

Teniendo la policia por objeto las personas i las cosas, se divide en urbana i rural. Su accion respecto de las personas en las ciudades i en los campos se ejerce sobre los insubordinados, los artesanos, los aprendices, los mercaderes sedentarios i transeúntes de comidas i bebidas en cuanto interesan á la salud pública, los posaderos, mesoneros, taberneros, los ministros del culto, las ceremonias religiosas, puramente en cuanto concierne al órden público, las bolsas de comercio, los panaderos, carnizeros, los detenidos, los condenados á prision ó trabajos públicos, los tumultos ó motines, las riñas, los vagabundos, los mendigos, los mercachifles, los alborotadores, los contrabandistas, los atolondrados, las epidemias, las medidas sa-



bitarias, las reuniones, los militares sueltos, los propietarios de viveras de los bosques i rios, las máscaras, los muertos, los pasaportes, el porte de armas, i las inhumaciones.

El lugar de las sepulturas tiene relacion con la salubridad pública: las leyes han prescrito sábiamente reglas sobre su situacion i réjimen interior, como la renovacion de fosos, las plantaciones, apertura de nuevos cementerios, i el uso de los antiguos. Cuando la estension del lugar lo permita, pueden hacerse concesiones de terrenos á las familias, pagándose una suma para los pobres i hospitales, á mas de la que se da generalmente. El que quiera inhumar el cuerpo en su fundo privado, debe interponer la autoridad del jefe de policía, el cual se informará del lugar donde se entierra, i tomará medidas para evitar el aire corrompido, i por consiguiente para que la inhumacion no se haga en el centro de la ciudad.

## SECCION SEGUNDA.

### *De la policía administrativa con respecto á la propiedad.*

La accion de la administracion sobre las propiedades urbanas i rurales se ejerce sobre la alineacion de las calles i plazas, el avasto de provisiones, las construcciones, reparos, venta de remedios i medicamentos, i todo lo que conduce á la salubridad pública; sobre salas de disecciones, barcas ó canoas de rios, bahías, venta de comestibles, lixos i combustibles, laboratorios de farmacia, tiendas i almacenes, serias i mercados, pesos i medidas, marcas de las materias de oro i plata, carreras, casos fortuitos, cercas de las propiedades urbanas i rurales, avenidas de aguas é inundaciones, propiedades públicas, aguas minerales i termales, represas i acueductos, los teatros i los templos, los caminos públicos, el empedrado i alumbrado, las prisiones, los incendios, i la divagacion de animales nocivos.

En materia de policía es preciso distinguir las medidas conservadoras de las medidas represivas: las primeras tienen por objeto establecer i conservar el órden; i las segundas los medios de conseguirlo i contener á los perturbadores, sin permitir la menor alteracion. Hai medidas represivas que son como leyes penales, que no comprenden al hombre tranquilo i observador de las leyes, el cual tiene derecho á reclamar su proteccion cuando se le inquiete infringiéndolas.

## SECCION TERCERA.

### *De los extranjeros.*

El extranjero, en tanto que lo es, no tiene relaciones administrativas con el Estado. La accion de la administracion sobre los extranjeros se limita á proteger sus personas i bienes. Ellos por la proteccion que se les dispensa, deben someterse á las leyes i usos del pais que quieren habitar, i venir á residir en el pais, es someterse tácitamente á todo lo que concierne á la seguridad comun.

Los reglamentos de policía comprenden al extranjero, i los jefes de esta tienen una supervijilancia directa sobre ellos, si se descubre, pues, que tratan de corromper el espíritu público con sus discursos, deberán denunciarnos á la autoridad superior, i si turbasen el órden con sus acciones, entregarlos á la justicia.

## CAPITULO XI.

### DE LOS TRABAJOS PUBLICOS, I CIVILES.

La materia de los trabajos públicos está ligada con la de la propiedad pública i particular. Los trabajos públicos han sido i serán siempre una consecuencia del avance de la civilizacion de los pueblos, i nada prueba mas la feliz libertad de que gozan, que las comodidades i el aire de curiosidad que se nota en las construcciones particulares. Por medio de los trabajos públicos las distancias se acortan, el clima se hace saludable, i las ciudades se embellecen.

Los trabajos civiles son los que pertenecen al arte de la arquitectura, i como por ellos gozan las ciudades de todas las ventajas de las localidades, seria útil que hubiese en cada departamento un arquitecto que dirigiese estos trabajos: lo cual ocasionaría la emulacion para el estudio de la arquitectura, i habría la ventaja de que se ilustrase la administracion sobre los objetos de que está encargada.

## CAPITULO XII.

### DE LAS CARGAS PUBLICAS, I DE LAS INDEMNIZACIONES ADMINISTRATIVAS.

La seguridad de la propiedad reposa parcialmente sobre la accion del administrador. Asi, el ciudadano, como se ha dicho





no puede ser privado de su propiedad sin una lei especial ó un acto del gobierno, que acredite el objeto de utilidad pública, por el cual se debe el sacrificio, i bajo la condicion expresa de que será indemnizado de él. Hai pues lugar á indemnizacion siempre que hai privacion de la propiedad.

Mas no puede suceder lo mismo cuando es una privacion momentanea, sea para la ejecucion de los trabajos públicos, sea para el paso al traves de su propiedad, v. g. para un acueducto, ó un depósito de materiales para esta ejecucion. La molestia entónces es una carga pública i una obligacion forzada de su parte; porque de otro modo, dependeria de la voluntad de un ciudadano lo que interesa á la utilidad jeneral, i seria contrariar los principios fundamentales del órden social. Todas las veces, pues, que no hai pérdida en la propiedad, no puede haber indemnizaciones de parte de la administracion. Pero ella debe reparar los lugares, i volverlos á poner en el mismo estado en que se hallaban antes de emprender los trabajos, é indemnizar á justa tasacion las plántas arrancadas, los edificios derribados, los pozos &; porque ya no es una simple carga pública, sino una pérdida en su propiedad.

Estableciendo los trabajos públicos una propiedad también pública la administracion viene á ser propietaria ribereña; sometiéndola á todas las obligaciones que los propietarios. Así, es responsable de los males que su propiedad causa á las otras; porque la utilidad pública i el título de propietario son aquí nulos á este respecto, cuando estos males no son ni servidumbre, ni una carga pública: conviene pues que tales propiedades sean sólidamente trabajadas, i que se alejen en lo posible de las privadas para que no causen daño á estas.

CAPITULO XIII.

DE LA CONTRIBUCION PERSONAL PARA REPARAR I ABRIR LOS CAMINOS PUBLICOS.

Quando las rentas comunales no son suficientes para la apertura i composicion de los caminos públicos de la parroquia, debe ocurrirse al trabajo personal ó á su equivalente prestado por los habitantes de ella; pero así como los demás se sirven de estos caminos, son los que mas los empeoran, así á ellos es que toca mas particularmente su reparacion. [30]

CAPITULO XIV.

DE LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS.

Los gastos públicos en cuanto á su objeto son una materia muy importante en la administracion, i nada debe dejarse á las decisiones propias del administrador; porque todo lo que tiende á la propiedad privada es del mayor interes, sobre todo quando se le considera en sus relaciones con el órden público.

Los gastos administrativos son ordinarios ó extraordinarios. Los primeros comprenden las necesidades privadas i regladas de la administracion, i los segundos son los que se hacen en ejecucion de las leyes particulares, v. g. para conducir los reos al lugar de su destino: los gastos ordinarios se dividen en fijos i variables.

CAPITULO XV.

DE LA CONTABILIDAD.

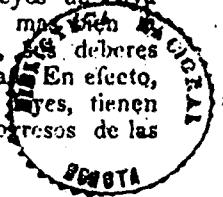
La contabilidad es el último término en materia de rentas: por ella es que se ejecuta la revision de las cuentas; i la balanza entre el cargo i la data es el objeto espeoial de la contabilidad en jeneral. Los funcionarios encargados de la revision ó gloza deben ser muy circunspectos, i no obrar por una simple formalidad; porque toda induljencia á este respecto, comprometeria la suerte de los ciudadanos.

Así como debe dar cuenta el prefecto de su administracion al concejo provincial así debe darla al gobierno de la inversion de las rentas puestas á su cuidado, particularmente de los fondos destinados á gastos variables, i así mismo debe escusarla de sus subalternos, obrando con todo rigor, sin poder dulcificar el de la lei, ni atender á circunstancias particulares.

CAPITULO XVI.

DE LA MORAL EN ADMINISTRACION.

No basta que el administrador conozca las leyes de cuya aplicacion está encargado, pues esto corresponde mas bien á los jueces; él es un hombre público, i como tal, sus deberes se componen de todo lo que interesa á la sociedad. En efecto, hai cosas que sin ser el objeto espeoial de las leyes, tienen un poder en las instituciones sociales, en los progresos de las



ciencias i artes usuales. Así es como las costumbres públicas se componen de todo lo que tiende á las opiniones, i su diferencia hace la de los pueblos. Es pues muy importante que las instituciones formen las costumbres. Además, la fuerza real de los Estados no consiste en su estension territorial, sino en la bondad de sus instituciones.

Encargado el administrador de todo lo que interesa á la conservacion física de los hombres, como de todo lo que pueda dirijir al gobierno en la distribucion de socorros i recompensas, i contribuir á los progresos de la agricultura, industria i comercio, debe á mas del conocimiento de las leyes, tener algunas nociones de higiene pública; pues de allí deduce la administracion los medios preservativos de conservacion de los individuos en general, como la higiene doméstica enseña el modo de conservarse un individuo particular. Así puede hacerse obligatorio para el administrador lo que prescribe la higiene pública sobre las aguas, las estaciones, el régimen, el género de trabajos i las habitudes; porque cualesquiera que sean las causas físicas fuera del alcance del hombre, pueden sin embargo corregirse los vicios hasta cierto punto. Si no pudiere, por ejemplo, conservar la serenidad del aire, en cuyo estado es mas saludable, i en que las fuerzas vitales se aumentan, i los vegetales son entonces mas sabrosos, podrá al menos corregir el aire viciado que se respira en los lugares de reunion; porque al paso que la respiracion es necesaria para los seres animados, es peligrosa cuando por ella se absorben exhalaciones mas ó menos dañosas. La atmósfera es un receptáculo inmenso de todas las emanaciones, i los meteoros eléctricos causan así las epidemias. Debe pues el administrador tomar medidas sanitarias para que el aire no sea ni demasiado pesado, ni demasiado ligero, i particularmente húmedo, que es tan insalubre i nocivo á los animales i vegetales.

Debe además examinar las causas de la insalubridad del agua, esa bebida tan comun i necesaria; cuidar de la apertura i alineacion de las calles, que es muy conducente á la salud; de las plazas, paseos públicos, colocacion de los hospitales en lugares apropiados; de las casas de prision, de la distribucion interior i elevacion de los edificios. Alejar de los lugares habitados las profesiones nocivas á la salubridad del aire; i en fin, seria muy útil propender al establecimiento de baños públicos, particularmente para los del campo i los obreros, cuyo género de trabajo necesita tanto la traspiracion; pero principal-

mente debe propender á la propagacion de la vacuna, como de todos los demás medios prescritos para la conservacion de los hombres.

## CAPITULO XVII.

### DE LA ESTADÍSTICA.

La estadística es la ciencia de los resultados positivos sobre la fuerza, la riqueza i el poder del Estado, por la estimacion de su poblacion, de los productos i consumos; i el complemento de los deberes del administrador, es la redaccion de la estadística de su departamento, por que sin ella no tendrá el gobierno una noticia positiva de la poblacion, de las producciones, de las rentas públicas, del comercio interior i exterior. No debe confundirse la estadística con el conocimiento de las leyes que arreglan los objetos de que ella trata, ni con la historia natural, la geografía i las leyes políticas, ni con la economía i aritmética política. Todo lo que está ordenado por las leyes en el interes jeneral, i lo que ha sido ejecutado en administracion, serán hechos separados ó aislados en la estadística, los cuales se recojen para ofrecerlos de nuevo á la meditacion del legislador i del gobierno.—Veamos pues cuales son los objetos á que se contrahe la estadística.

### TOPOGRAFIA:

La descripcion topográfica del departamento debe ser su primer objeto, á saber, la situacion, estension, forma, i naturaleza del suelo i aguas.

### METEOROLOJIA:

La temperatura, curso de las estaciones, pasajes de los pájaros, influencia de los climas, enfermedades habituales, epidemias, épocas del mayor grado de calor ó frio, i de los vientos reinantes, lluvias, mareas &c.

### REINO ANIMAL, VEJETAL I MINERAL.

Esta parte debe componer un cuadro de los diversos productos del departamento en animales, vejetales i minerales, dividiendo estos productos en especies, géneros i familias.

### DIVISION ADMINISTRATIVA.

Las ciudades i lugares en que están establecidas la pre-



fectura, jefatura política &c, su número, los cantones del departamento i las parroquias de cada uno, los lugares en que se celebran las asambleas, residencia del mando militar i demas empleados i tribunales.

**POBLACION.**

La poblacion tanto en jeneral, como relativamente á la estension, i por leguas cuadradas; los movimientos de ella, á saber, los nacimientos, muertes, matrimonios, divorcios, division de la poblacion por secos, casados i célibes de mas ó menos de treinta años: poblacion por edad; idem por clases de individuos: familias, vecindarios, i casas esparcidas: poblacion marítima; i causas que aumentan ó disminuyen la poblacion en jeneral.

**ECSISTENCIA DE LOS CIUDADANOS.**

Precio de las principales cosas necesarias para la vida; de los jornales, de los salarios de sirvientes, i del interes del dinero.

**ORDEN JUDICIAL I PRISIONES.**

Tribunales i jueces para la administracion de justicia, número de procesos i juicios, prisiones i casas de arresto.

**ORDEN MILITAR.**

Número de conscriptos, i enrolados voluntarios, tanto en el ejército de linea como en la milicia nacional.

**INSTRUCCION PUBLICA.**

Academias, liceos, colejos, escuelas primarias, hombres célebres, noticia histórica sobre el departamento; antigüedades, movimientos curiosidades, costumbres i caracteres de los habitantes, i usos notables, sin entrar en detalles privados.

~~CONTRIBUCION~~ **CONTRIBUCION**

Avalúo de los fondos imponibles, contribuciones directas é indirectas, gastos de su percepcion, producto neto, dominios i fundos del Estado.

**INDUSTRIA I COMERCIO.**

Manufacturas, fábricas, injenios ó máquinas, espresando las materias del jénero animal que se emplean en aquellas, su precio medio, su producto &c.

Las ferias, i mercados, designando los lugares, sus épocas, i sujetos principales que se venden i su valor.

**RUTAS.**

Los grandes caminos i los menores, los canales i navegacion, dando noticia de todo lo que pueda ilustrar i conducir al bien público.

Las observaciones deben dirigirse sobre todas las partes de la estadística departamental, balanceando sus ventajas ó inconvenientes, i presentando miras sobre cada una. Conviene que el administrador establezca términos de comparacion de diez en diez años.

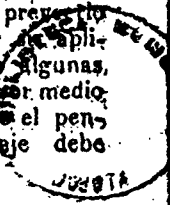
**CAPITULO XVIII.**

**DEL ADMINISTRADOR.**

La visita anual que debe hacer á todo el departamento, es una obligacion útil al bien público, por que entónces es el ojo vijilante del gobierno para ver de cerca sus necesidades i sus remedios. Debe verlo todo, esoucharlo todo, i no despreciar ningun detalle. La agricultura, industria, comercio, epidemias, hospicios i establecimientos de beneficencia, las prisiones i casas de arresto, las contribuciones, los bosques, los caminos, la policia urbana i rural, las escuelas, los registros del estado civil, son otros tantos objetos á los cuales debe contraher una minuciosa i particular atencion en sus visitas anuales; pero el principal de todos es conocer bien el espíritu público de su departamento, empujando á los funcionarios i ciudadanos á esplicarse francamente, i satisfacer con prontitud á las quejas, si son fundadas, ó demostrar su injusticia por esplicaciones amiatosas.

El administrador debe dar al gobierno la cuenta moral de su administracion, presentándole el cuadro exacto del bien que ha obrado, i de lo que le falta por hacer.

La lei es una regla jeneral que manda á todos; pero ella no establece sino principios jenerales, i no pudiendo presentarse todo, los actos del gobierno facilitan su ejecucion por su aplicacion á los casos particulares. Para ello es necesario algunas veces que el administrador dirija á los administrados por medio de sus instrucciones, las cuales no deben espresar sino el pensamiento del lejislador ó del gobierno, i su lenguaje debe ser paternal.



Tales instrucciones tienen por objeto ilustrar á los funcionarios ó á los administrados, i por consiguiente difieren en su forma; mas ellas no deben parecerse ni á una lei, ni á un reglamento, i deben estar redactadas en el lenguaje ordinario.

El administrador debe aplicarse con empeño al conocimiento de las leyes, distinguiendo las fundamentales de las que son simplemente reglamentarias ú orgánicas, i de los decretos: saber en qué tiempo han sido hechas: inquirir en ellas el espíritu del legislador, el cual se descubre regularmente en la parte motiva.

Debe tambien reunir las cualidades de hombre de bien á los conocimientos de hombre de estado; por que tales cualidades en el ejercicio de las funciones públicas distinguen al verdadero administrador, le atraen la estimacion, i lo hacen superior á esas mismas funciones. Tratará pues de identificarse de tal modo con sus deberes, que su cumplimiento parezca una consecuencia natural de su empleo. No era así en los tiempos antiguos, porque á falta de leyes precisas, i de copocer los principios de la organizacion social en el gobierno de los hombres i la administracion misma, todo era abuso, arbitrariedad, rutina, ó misterio en ella.

Tales son las materias que forman la ciencia administrativa; pero de nada serviría esta al administrador, si él no se formase una verdadera idea de la importancia de sus funciones; porque mientras mas la lei ha abandonado las cosas á su sagacidad i probidad, mas debe él ponerse en guardia contra sí mismo. Es sobre todo cuando las leyes, el gobierno, la administracion, la justicia, las costumbres, la instruccion i la política han cambiado; cuando todos los conocimientos humanos se han perfeccionado; cuando el espíritu público ha tomado un nuevo vuelo; cuando una nueva historia ha comenzado; cuando en fin, el gobierno mismo da el ejemplo, es entonces que debe redoblar sus esfuerzos para merecer la estimacion pública. I como por el estudio de las leyes es que se aprende á conocer el fuego de las pasiones, los móviles del interés, los hombres, sus necesidades en la sociedad, i sus relaciones, debe hacer un estudio profundo de las leyes administrativas, particularmente el día de hoy que el Estado tiene leyes positivas, i que la estadística se liga al estudio de la administracion. Mas la ciencia de nada sirve sin la probidad i la justicia; porque el hombre público injusto, aunque sea por la fuerza, es todavía bajo i culpable; pero con la justicia i la moderacion tiene todas las cualidades que forman las virtudes del hombre público i del ciudadano.

## NOTAS.

[1] En la Nueva Granada no tiene el gobierno otra interjerencia en la administracion de justicia, que supervijilar para que se administre pronta i cumplidamente, haciendo escitaciones á los jueces i tribunales, hasta el caso de dar parte á los superiores respectivos, para que castiguen á los infractores obstinados conforme á las leyes. Puede tambien el gobierno dirimir algunas competencias que se susciten entre los funcionarios de su dependencia, i someter el que resulte delinciente á su juez peculiar; es decir, el gobierno decide el punto indispensable para que marche la administracion, i somete al culpado á los tribunales para que le escijan la responsabilidad.

[2] En los gobiernos republicanos ningún ministro tiene mando propiamente: ellos son unos grandes secretarios, órgano por donde se espiden los reglamentos del gobierno, i se transmiten sus órdenes i decretos á los administradores. Los ramos de que está encargado el ministro ó secretario del interior, que es el que mas relacion tiene con la administracion, ó mejor dicho, el que entiende en lo concerniente al régimen político, pueden verse en la lei de 5 de abril de 1825, donde se hallan detalladas las de cada secretario del despacho. El artículo 112 de la Constitución granadina solo permite que haya tres secretarios á lo mas; que son del interior i relaciones exteriores, de hacienda, i de marina i guerra: cuya division es la mas generalmente adoptada. Ellos en sus respectivos ramos firman las comunicaciones oficiales del Ejecutivo, i los decretos ó resoluciones que recaigan á solicitudes particulares; mas en los decretos generales, i en la sancion de las leyes i decretos del legislativo, solo intervienen para autorizar, firmando despues del Presidente. Pueden tambien asistir i tomar parte en las discusiones sobre proyectos, i deben hacerlo cuando sean llamados; pero nunca tendrán voto.

El artículo 114 de nuestra Constitución dice así. «Los secretarios de Estado son en su respectivo ramo el órgano previsto de comunicacion de todas las órdenes del Ejecutivo. Ninguna orden espedida fuera de este conducto, ni decreto, providencia ó reglamento, que no sea autorizado por el respectivo secretario, podrá ser ejecutado por ningún funcionario público, ó persona privada».

[3] El artículo 117 de la misma hace responsables á los secretarios de Estado por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, i cuando autorizan algun decreto, resolucion ú orden contraria á la Constitución; sin que los escuse la orden

verbal, ó por escrito del Ejecutivo; mas este tambien es responsable de su mala administracion, i por infringir la Constitucion i leyes, como lo dice el artículo 110 de la misma; Segun el sistema republicano es un responsable jeneralmente el jefe supremo del Estado: así es que entre los de América sola Bolivia ha tenido su gobierno irresponsable.

[4] Lo mismo sucedió en la Nueva Granada; pero el Ejecutivo dicta las providencias gubernativas para asegurar la administracion pública i la ejecucion de las leyes; reprime i imprueba los actos irregulares del empleado ó funcionario de su dependencia, hasta deponerlo en su caso, i someterlo al tribunal competente, si es que deba ser juzgado. Para asegurar el acierto del Ejecutivo hai dos concejos, uno de gobierno i otro de Estado. El primero es compuesto del vice-presidente de la República i los secretarios de Estado, el cual le presta su dictámen en el despacho de todos los negocios de la administracion de cualquiera naturaleza que sean.

Por la atribucion 20.ª artículo 106 de la Constitucion puede el Ejecutivo remover con previo dictámen del concejo de gobierno de los destinos que ocupan á los empleados del ramo ejecutivo, así políticos como de hacienda, todos los cuales son considerados como en comision.

El concejo de Estado consta de siete miembros nombrados por el congreso, así como su presidente que será uno de ellos. Pueden asistir i tomar parte, sin voto, en sus discusiones los secretarios de Estado, debiendo hacerlo tambien cuando sean llamados por el concejo. (art. 121)—Los concejeros son igualmente responsables.

Corresponde al concejo de Estado dar su dictámen para la sancion de las leyes, i en todos los negocios graves i jenerales de la administracion pública: preparar, previa discusion, los proyectos de lei que han de presentarse al congreso; dar su dictámen para la convocatoria estrordinaria del congreso cuando lo exija el bien de la República; prestar ó no su consentimiento para el nombramiento de los ministros plenipotenciarios, enviados i cualesquiera otros agentes diplomáticos i cónsules jenerales, como tambien de los magistrados de los tribunales de distrito judicial; i para la commutacion de la pena capital en otra grave; artículos 128, 141 i 106; atribuciones 3.ª 9.ª 11.ª i 18.ª: conceder al Ejecutivo, en receso del congreso, las facultades extraordinarias que detalla el artículo 108, en los casos de conmocion interior, ó ataque exterior; i en fin pre-

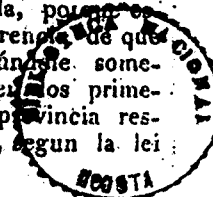
49  
sentar á la cámara de representantes las ternas para ministros de la corte suprema de justicia.

El Ejecutivo no está obligado á seguir el dictámen de ninguno de los dos concejos; artículos 120 i 129.

[5] La marcha gradual no podrá ser aplicable á los miembros de los concejos departamentales, municipales i comunales, no siendo funcionarios públicos, sino ciudadanos elejidos para representar á los administrados de sus localidades. Sin embargo, un concejero municipal podrá ser nombrado jefe político interno, como tambien gobernador uno que haya sido jefe político ó diputado á la cámara de provincia; áun deben ser preferidos por la respectiva autoridad para el nombramiento de propietarios, siempre que ellos tengan los demás requisitos de la lei, i que no haya alguna circunstancia particular que induzca á preferir á alguno de los dos restantes de la terna.

En el orden judicial puede observarse con ventaja la misma marcha gradual, ascendiendo desde los juzgados inferiores hasta la corte suprema, para que por este estímulo se conduzcan bien en los primeros, i lleven á los empleos superiores un conocimiento exacto de lo que pasa en aquellos. Por eso está tan recomendable el observar en lo posible la rigurosa escala prevenida por leyes españolas en el réjimen de hacienda, porque mal podrán darse disposiciones acertadas á los inferiores, sin estar bien i prácticamente enterados del manejo de esas oficinas subalternas. Entre nosotros por desgracia no se atiende muchas veces á esta regla para la colocacion de los empleos; i lo único que hai dispuesto en esta linea es, que para ser ministro de los tribunales de distrito, se necesita haber sido juez de primera instancia, ó asesor por tres años, ó haber ejercido con buen crédito la profesion de abogado por cuatro; i el que haya sido miembro de tales tribunales por cuatro años, ó ejercido la profesion por ocho, puede ya ser puesto para magistrado de la corte suprema de justicia; artículos 138 i 140.

[6] Lo que se dice de los prefectos en este capítulo, es aplicable á los gobernadores en la Nueva Granada, porque éstos han subrogado á aquellos; con la única diferencia de que los prefectos mandaban en un departamento, estándose sometidos los gobernadores; mas ahora que no existe el primer gobierno, cada uno de los segundos en su provincia respectiva, dependiendo inmediatamente del gobierno, segun la lei orgánica de provincias de 1834.



[7] Es decir, manifestar el sentido natural i genuino de las leyes, decretos i resoluciones, mas no interpretarla, por que esta atribucion solo corresponde al legislador i al Ejecutivo, ó á la cámara que haya expedido tales disposiciones.

[8] Recuérdese lo que se ha dicho sobre la variacion de prefectos en gobernadores; mas habiendo cesado los primeros, la lei de provincias resuelve que los segundos ejerzan las funciones que á unos i otros atribuye la de patronato.

[9] Una peticion es individual cuando todos los suplicantes la firmaren, ó si uno solo firma por todos en virtud del poder dado individualmente. Los labradores, los artesanos ó otros, pueden calificarse con el nombre de su profesion, si firman todos la peticion ó dan dicho poder. Ella es colectiva cuando uno ó muchos, sin poder de los otros, hablan i firman en su nombre.

[10] Si el empleado que falta á su deber es de nombramiento del prefecto, podrá suspenderlo por tiempo, participándolo al secretario del interior; pero si cree que debe destituirse, lo someterá á la decision del gobierno; mas si es de nombramiento de este lo suspenderá cuando la tranquilidad pública esté evidentemente comprometida, i dará cuenta inmediatamente.

[11] En la Nueva Granada subroga al gobernador el jefe político, i á este el alcalde parroquial; mas con dificultad obtendrá licencia el primero para salir de la provincia; pues en ese caso nombraría el gobierno un interino mientras la cámara de provincia elevaba la terna. Cuando el gobernador sale á la visita de la provincia, le subroga el jefe político en el gobierno puramente local.

[12] Yo creo que el prefecto ó gobernador no puede anular ni aun sus propios decretos, cuando ya han obtenido la aprobacion del gobierno, siempre que ella haya sido necesaria para su validez; porque recibiendo aquellos su fuerza obligatoria de este, es lo mismo que si él los hubiese dado, i por tanto él solo puede derogarlos.

[13] Nuestros gobernadores pueden imponer arrestos por tres dias i multas hasta cincuenta pesos, á los que les faltan al respeto, ó desobedezcan, ó no cumplan sus órdenes: (artículo 35 de la lei orgánica de provincias) por consiguiente pueden amenazar con esa clase de penas á los infractores de sus determinaciones.

[14] Nuestro poder ejecutivo no puede imponer pena alguna. (artículo 107 de la Constitución) Parece una monstruosidad que pueda hacerlo el gobernador, i no el jefe principal

de la administracion; pero al Ejecutivo le basta la facultad de suspender i aun remover libremente á los empleados políticos i de hacienda (artículo 106, atribuciones 20 i 21 de la constitucion); i si algún particular le faltase al respeto, seria castigado severamente por su juez natural, atendida la dignidad del ofendido, mas no puede llegarse el caso de que desobedezca directamente sus providencias, porque estas se comunican siempre por conducto de los secretarios i jefes respectivos.

[15] En América siempre han ocurrido al gobierno los prefectos, gobernadores i jefes militares, en receso del congreso, para resolver cualquiera duda no solo de los decretos i resoluciones del Ejecutivo, sino tambien de las disposiciones legislativas, aun en caso de oscuridad ó vacío de la lei; i de hecho las ha resuelto el gobierno convirtiéndose muchas veces arbitrariamente en poder legislativo.—Mas en la Nueva Granada hemos observado, con gran satisfaccion, que el Ejecutivo, cuando no ha recaído la duda sobre la intelijencia de sus propios decretos, i resoluciones dadas en ejecucion de las leyes, por lo jeneral se ha limitado á manifestar su opinion sobre lo que parece natural; pero sin dar decision, sino cuando mas provisoria, por una grande urgencia, i dejando el punto á la resolucion del congreso.

[16] Se han suprimido los capítulos sobre secretario jeneral de prefectura, i sobre los subprefectos, por ser desconocidos ambos entre nosotros. En el Perú hai establecidos los últimos, siendo á manera de nuestros gobernadores, pero con distintas funciones que en Francia, para donde escribió el autor.

[17] En una palabra, el Merino, ó Corredor, ó jefe político puede considerarse en su canton como un pequeño gobernador, aunque sometido á este, así para ejecutar cuanto le ordena, como para ejercer sus atribuciones peculiares detalladas por la lei orgánica de provincias; por consiguiente comunica á los inferiores, i á los particulares en sus casos, las leyes, decretos, órdenes, i resoluciones del congreso, cámara de provincia, i concejo municipal, del poder ejecutivo i del gobernador; i cuida en su canton, como aquel en su provincia, de todo lo concerniente á establecimientos públicos, de beneficencia i de educacion; de la seguridad i buen orden; de las elecciones; de la reunion del concejo i mensaje que debe dirigirse á la estadística; de la guardia nacional; de la recta administracion de justicia &c. &c.

[18] En los demas casos debe entenderse con el gobierno



nador directamente.—Esta misma regla es aplicable á los alcaldes parroquiales respecto de los jefes políticos.

[19] Se omite el título que trata de los adjuntos de los Merinos, (que son como nuestros alcaldes parroquiales) porque tienen muchas funciones diferentes de las de estos.—I solo diremos que un alcalde es en su distrito respectivamente como un jefe político en su canton, i como un gobernador en su provincia; i por consiguiente tiene lugar respecto del concejo comunal lo que hemos dicho del cantonal i cámara de provincia.—Los alcaldes son particularmente los ejecutores inmediatos de los arrestos, prisiones, embargos i demas diligencias que les comisionen los tribunales i jueces de canton aunque para lo material se valen de los alguaciles i comisarios de policia (artículo 94 de la lei orgánica de provincias); es decir, que han subrogado en esta parte á los alguaciles mayores. En otras repúblicas los Alcaldes tienen distinto nombre, como en el Perú, que se llaman *Gobernadores*.—Por ausencia ó enfermedad ú otro impedimento del jefe político le subroga el alcalde, mientras el gobernador designa de la última terna el que debe servir interinamente, según el artículo 75 de dicha lei orgánica.

Por conclusion añadiremos, que el gobernador es nombrado por el Ejecutivo, á propuesta de la cámara de provincia; el jefe político por el gobernador, á propuesta del concejo municipal; i el alcalde parroquial por el jefe político, á propuesta del concejo comunal, i en su defecto del municipal, el cual hace las veces de aquel donde no se halla establecido (artículo 172 de la misma lei).

[20] En la Nueva Granada no hai al presente contribuciones directas, mas si se estableciesen por el congreso, naturalmente dispondría la lei que interviesen en su distribucion las cámaras de provincias i los concejos municipales.

[21] Nuestros Gobernadores (que no se llaman *prefectos* como se ha dicho) dan en su mensaje á la cámara, una razon en jeneral, pero no presentan cuentas formalmente, pues quien lo debe hacer es el tesorero de rentas provinciales al contador de provincia: este las gloza i fenece en primera instancia, i luego pasan á la cámara para la definitiva.

[22] Nuestras cámaras de provincia resuelven por si sobre este punto, i hacen las reformas convenientes.

[23] Los diputados á la cámara son nombrados por los colegios electorales de cada canton; su presidente i vice-pre-

sidente lo son por la misma cámara entre los miembros de ella; i el secretario lo es igualmente por la cámara, dentro ó fuera de su seno. Pueden verse en la lei orgánica de provincias todas las atribuciones de la cámara, que en sustancia se reducen á calificar sus miembros; destituirlos en los casos de la lei; perfeccionar las elecciones de senadores i representantes; elevar ternas al congreso de Estado para cada magistratura de la corte suprema; para ministros del tribunal de distrito; á este terna doble para el juez letrado de abogacía; i al Ejecutivo una lista de 6 individuos para que elija el gobernador de la provincia; repartir entre los cantones el contingente de hombres para el ejército i armada; denunciar las infracciones de constitucion i leyes; decretar contribuciones i arbitrios para el servicio especial de la provincia; promover su adelantamiento i prosperidad en todos sus ramos; i otras varias funciones que le son peculiares; con la advertencia de que en unas puede obrar por sí, i en otras solicitar la resolucion ó aprobacion del congreso ó del Ejecutivo, i otras autoridades. Su reunion ordinaria es al 15 de setiembre, i sus sesiones duran veinte dias prorrogables por diez mas.

[24] Lo dicho en la nota 21 respecto de los gobernadores, se entiende aquí de nuestros jefes políticos. El tesorero cantonal presenta sus cuentas al concejo en primera instancia; en segunda pasan al contador jeneral de provincia; i en tercera á la cámara de la misma.

[25] Los concejeros municipales son tambien nombrados por el colegio electoral, i en quanto á su presidente, vicepresidente i secretario, es lo mismo que se dijo en la nota 23. Sus reuniones son en febrero, junio i octubre por doce dias cada vez, prorrogables por cuatro mas. Sus atribuciones estan bien detalladas en la lei orgánica, i son, relativamente al canton, casi iguales á las de la cámara con respecto á su provincia. Lo mismo se entiende de los concejos comunales.

[26] Aclararemos esta doctrina con dos ejemplos. 1.º La cámara reparte en los cantones el contingente de hombres que corresponden á la provincia, según la distribucion que le pasa el gobernador: cada concejo cantonal hace la distribucion en las parroquias respectivas, según la que le dirige el jefe político, i según el número señalado á su canton; mas ya el concejo comunal nada tiene que intervenir en esto, por que no hai otra subdivision que hacer, sino cuando hay representación sobre el defecto que advierta en la distribucion hecha en su di-

trito. 2.º La cámara dicta reglas generales sobre la compe- sición de los caminos de toda la provincia. El obsteje cantonal se contrae á los de su cantón en consonancia con aquella disposicion jeneral; i en el mismo orden procede el comunal respecto de los caminos de su distrito parroquial.

[27] En la Nueva Granada se reforma el arancel anual- mente en vista de las noticias, que trasmiten los gobernadores á virtud del informe que da el respectivo administrador de Aduana asociado de dos comerciantes; porque siendo muy variable el valor i estimacion de los efectos en los diferentes mercados, i pre- sentandose á veces nuevos artículos, antes desconocidos, no es posible observar constantemente un mismo arancel sin notable perjuicio del comercio, i aun del erario mismo.

[28] Entre nosotros no se tocan esos grandes inconve- nientes, aunque el párroco es el único que estiende las par- tidas de bautismos, casamientos i entierros, por que se tiene una gran consideracion á los certificados que él espide, i casi producen una plena prueba: cierto respeto religioso ha hecho darles la pública; mas como la prueba en contrario destruiria al mismo tiempo ese documento, convendria que la autoridad civil interviniese en la celebracion del simple contrato matrimo- nial, i que el párroco no presenciase el sacramento, ni lo relase, sin que le presentaran el certificado de aquella autoridad. Tanto mas indispensable se hace este requisito, cuanto que no faltan ejemplares de que ó no esten arreglados los libros parroquiales, ni se hayan sentado muchas partidas, ó no se hayan llevado tales libros en algunas parroquias; de que resulta, que no puede averiguarse á punto fijo la edad i descendencia de los individuos, ni quienes son los padres, cuándo murieron &c. &c.—Este es un semillero de pleitos i de males considerables, que pueden precaverse con hacer que el alcalde parroquial sienta las partidas en un libro que lleve al efecto, sin perjuicio de que los curas lo hagan tambien para los fines convenientes en el desempeño de su ministerio.

[29] Realmente así debia ser, ó que al ménos se fijase cierta edad i residencia en el pais respecto del hijo de un extranjero nacido en él. Nuestra Constitución se aproxima bas- tante á esta regla cuando califica de granadinos á los nacidos de padre extranjero en el territorio de la Nueva Granada, que hayan fijado ó fijaren su residencia en él.

[30] Con este capítulo está de acuerdo el título 11. de la ci- tada lei orgánica de provincias, i el 9.º de la adicional de 1836.

**ERRATAS.**

Page.	Line.	Dis.	Leas.
11	23	algunos	algunos empleados
11	23	que es	i es
17	15	administradores	administrados
17	8	perfeccionar	perfeccionar
17	10	nacimiento	nacimiento
14	14	propiedades	propiedades
10	36	los demas	los que mas
13	4	es un responsable	es responsable
13	6	su gobierno	un gobierno

**ADVERTENCIA.**

Aquí solo se han notado los errores de palabras, omitiendo los de ortografía, tanto por evitar la difusión cuanto por que no impiden la inteligencia del texto.

