

CAPITULO I

Consideraciones generales sobre el régimen municipal

1. Progresos de la descentralización administrativa; su relación con los adelantos de las ciencias políticas. 2. Necesidad de atender a los negocios y exigencias de las localidades. 3. Gobierno y administración municipal; relaciones que tienen. 4. Posibilidad de que existan combinadas la administración nacional y la municipal. 5. Males que trae consigo la falta de régimen municipal. 6. Ejemplos que hacen palpar la utilidad de este régimen. 7. Aclaración de una idea de Mr. B. Constant.

1. A medida que se ha ido admitiendo, por los que cultivan las ciencias políticas, el verdadero principio de razonamiento en ellas, y que las ideales combinaciones de los utopistas han dejado de influir en las medidas de los legisladores; también se han consultado con mayor esmero todos los intereses existentes en los Estados, y menores sacrificios ha tenido que hacer el hombre de las cosas destinadas para conseguir la felicidad. El poder público se ha ido distribuyendo entre diferentes autoridades; y sus ensanches o limitaciones, aconsejadas por la consideración de los intereses a que debe atender, han correspondido al fin que se propone la institución de los gobiernos, que es la dicha social. El poder despótico, siempre centralizador, absorbiendo en la autoridad del monarca toda la acción que puede ejercerse sobre los intereses sociales, ha labrado la desdicha de los pueblos: el poder limitado de las autoridades republicanas, dividido entre diferentes fun-

cionarios populares, ha conservado a la sociedad sus fueros, y traído el bienestar a cada uno de los asociados.

2. Es la nación un cuerpo político, que necesita de autoridades que la conduzcan en masa por la senda del bien, y tiene intereses y negocios que son comunes al todo. Hemos visto ya en el libro precedente de qué manera deben manejarse, y qué facultades deben tener para ello las autoridades nacionales administrativas. Los partidarios más exaltados de un poder fuerte y vigoroso en manos de la suprema autoridad nacional, no pueden notar que le falte algo a esta para llenar su misión, ni que se haya descuidado el darle intervención activa y eficaz en cuantos negocios tienen el carácter de comunes a todos los asociados.

¿Pero hemos concluido con esto nuestra tarea, y ya todos los intereses, todos los negocios sociales serán atendidos? No, por cierto; aún queda lo más precioso, lo que toca al individuo en el círculo social en que se fijan sus afecciones, en que goza y ayuda a gozar a aquellos de sus compatriotas a quienes conoce, por quienes tiene simpatías nacidas de los buenos oficios recibidos y de las esperanzas de obtener otros. Lo que se refiere al recinto reducido de las localidades, o al conjunto de grupos sociales, que más en contacto se hallan con aquellas, queda todavía sin consultar; y la variedad de exigencias que pueden ellas tener no se halla satisfecha. ¿Las dejaremos olvidadas pudiendo atenderlas? Crimen fuera este y grande; por que lo es dejar de hacer el bien cuando es practicable hacerlo.

3. Ya en otra parte indiqué la necesidad de la administración municipal, con la existencia independiente que exige la conveniencia de no dejarla abrumar por la fuerza arrolladora de toda la sociedad. Pero no hay administración sin gobierno, así como no hay efecto sin causa: y de aquí se sigue indudablemente que ha de existir un gobierno municipal; es decir, una autoridad que de las reglas para el manejo de los negocios, para que después se pongan en práctica estas reglas. En la gran sociedad, en la nación, en el cuerpo legislativo con el encargado del Ejecutivo conciertan y sancionan las reglas generales, que dirigen en su acción a los funcionarios públicos, y aseguran de que ella será activa y eficaz, arreglada y prudente, sobre los negocios generales, sobre los grandes intereses que afectan al todo o la mayor parte. En las porciones de la gran sociedad, en las provincias y parroquias, las cámaras o concejos,

con el gobernador, o con el alcalde, dan reglas más circunscritas, pero no menos interesantes, por que se refieren a negocios coexistentes con los nacionales y que afectan también a los individuos.

4. Esto es lo que debe existir, lo que puede ponerse en práctica sin inconvenientes ni desórdenes. Para que haya régimen general o nacional, se necesita que la autoridad a quien se le encarga ejerza sus funciones sin tropiezos, no que no haya otras autoridades que cuiden de los intereses de la sociedad. La autoridad nacional interviene en la provincia, en el cantón, en la parroquia en todos los negocios generales: su intervención le sirve para mantener unidas las diferentes partes del Estado; para sacar recursos con qué defenderlo y costear los gastos de la administración general; para presentar la nación fuerte y poderosa a las demás del globo y atender a todo lo que se refiere a la masa entera de la sociedad. La autoridad municipal de la provincia, del cantón, de la parroquia se ocupa de atender a la que no puede verse, ni conocerse, ni manejarse bien desde el sitio de la magistratura suprema: es la que representa los intereses variados de las localidades, la que los conoce, la que tiene motivos, tiempo y razones para mirar por ellos. No se ocupa de examinar si se hace un tratado, si se declara una guerra, si la tesorería general o las direcciones de rentas, la marina de guerra o mercante, el ejército permanente deben organizarse de esta o de la otra manera. Sus grandes negocios, las importantes atenciones de su pequeña soberanía son los caminos, los canales, el arreglo de las poblaciones, la salubridad de ellas, los mercados, la belleza y ornato de los lugares, la seguridad de las vías de comunicación, la enseñanza primaria, el cultivo de las ciencias, la carta topográfica particular, el conocimiento de sus producciones, y algunos negocios de competencia mixta. He aquí sus ocupaciones y los objetos de ellas: ¿Se creerá imposible combinarlas con las facultades de la autoridad nacional? No vemos tal dificultad; antes bien, aliviados los funcionarios supremos de la pesada carga de atender a tantos negocios, a tantos intereses, y descansando en la confianza de que las secciones políticas de la sociedad ven por sí mismas y procuran su adelanto, se consagran con mayor empeño a las importantísimas tareas que la administración suprema tiene que desempeñar para hacer la felicidad de la nación. El gobierno municipal es un auxiliar poderoso del gobierno nacional¹; porque arreglando las secciones y haciendo

progresar sus intereses, le presenta bases sólidas sobre que fundar las altas y grandes combinaciones políticas que se refieren al todo. Segura y fácil comunicación entre los pueblos, comodidad y riqueza en los habitantes, ilustración cuanta es posible en las masas, todo se consigue estableciendo el gobierno municipal con facultades bastantes para lograrlo.

5. Por el contrario, si el gobierno municipal no existe, todo desfallece descuidado, y una parálisis mortal viene con el tiempo a arrebatarse hasta las esperanzas de sacar de nuestras facultades y de los recursos naturales

1. El conde Alejandro de la Borde en su obra sobre el espíritu de asociación, hace una observación sobre esto tan importante que no puedo dejar de transcribirla. "Jamás he oído, dice, hablar en Inglaterra de un administrador hábil, y sin embargo, este país está maravillosamente administrado, por que desde los menores intereses hasta los más grandes negocios, todo está entre las manos de las gentes interesadas en manejarlos bien, y en que todo se haga en las localidades mismas en un círculo proporcionado, sin ser atraído hacia un centro fiscal y chicanero. Los hombres distinguidos en las dos cámaras han pasado todos casi sin apercibirse de ello, por la educación administrativa: han ejercido o visto ejercer la funciones de sheriff, de inspector de caminos, de administrador de pobres, de director de establecimientos; sus parientes, sus amigos, ellos mismos hacen parte de veinte asociaciones de beneficencia, de comercio, de administración parroquial. Preparados para los negocios por una educación clásica muy fuerte y por el estudio de las leyes, no tienen necesidad sino de conocer la práctica del orden social, algunos nombres, algunas fórmulas, que la conversación tan frecuente sobre estas materias basta para enseñarles. Hay países en donde se respira en una atmósfera de orden, de sabiduría, de luces y de crédito; y otros en donde los hombres son como rebaños que conduce un cierto número de individuos, los trasquila, los arredila sin que nadie se imagine que pueda ser de otro modo; y en donde los mismos trasquiladores gozan en esta calidad de toda consideración, como si fueran los que producían la lana." De *L'Esprit d'association*, chap. II Lib. II. En el mismo capítulo manifiesta este autor la inmensa dificultad que tiene el ministerio del interior en Francia para desempeñar las funciones que tiene a su cargo, a causa de la mucha centralización administrativa y de la falta de régimen municipal bien establecido. El clamor de los escritores franceses y de los departamentos contra la centralización, ha hecho que el gobierno vaya al fin dejando al cuidado de las localidades lo que les pertenece. En 1836 se declararon de su competencia varias obras públicas, y posteriormente se les han ido haciendo concesiones que han producido los mejores resultados.

los goces que contribuyen a la dicha social. En tanto que en la corte del monarca, o en la capital del Estado, se agitan las pasiones de los aspirantes alrededor del solio, y besan los ciudadanos las gradas del trono, implorando que se dirija una mirada hacia el lugar retirado de donde han venido a buscar el remedio de las necesidades que sienten, allá perece todo y se lleva consigo la fuerza que debe mover los resortes del cuerpo social.

No es esto una exageración de la fantasía, ni efecto de simpáticas afecciones por una institución querida. La triste realidad de la experiencia es la que confirma lo que acabo de decir, y por desgracia, de una experiencia no de años, sino de siglos; por que hace siglos que las naciones sufren los resultados funestos de la centralización absoluta del poder público.

"Existen naciones en Europa, -dice Tocqueville-, en que se considera el habitante como una especie de colono indiferente a lo que vendrá a parar el lugar en que mora. Sobrevienen las mayores mudanzas en su país sin su asistencia; ni siquiera sabe de fijo lo que ha ocurrido, si lo sospecha, pues ha oído contar el lance por casualidad. Hay más: los haberes de su pueblo, la policía de su calle, el paradero de su iglesia y de la casa del párroco no lo mueven; piensa que todas esas cosas nada tienen que ver con él y pertenecen a un forastero poderoso que se apellida gobierno. Por lo que respecta a él, goza de estos bienes como un usufructuario, sin espíritu de propiedad y sin ideas de cualquier mejora que sea".

"¿Qué me importa a mí, que haya una autoridad siempre atisbando y celando, para que mis recreos no padezcan perturbación alguna; corra desoladamente por donde yo pase para precaver todos los peligros, sin que tenga yo siquiera necesidad de pensar en ello; si esta autoridad, al mismo tiempo que quita así los menores abrojos en mi tránsito, es dueña absoluta de mi libertad y de mi vida, y si aglomera o estanca el movimiento en tales términos que sea preciso que todo se ponga lánguido alrededor suyo cuando lo está ella misma, que todo duerma cuando ella duerme, y que todo perezca si ella muere?"

"Un poder central, por más culto y docto que se le suponga, no puede abarcar por sí solo todos los pormenores de la vida de un pueblo grande; y no lo puede, por que semejante tarea sobrepaja a las fuerzas humanas.

Cuando quiere con solo su ahínco formar y hacer andar tantas ruedas diversas, se contenta con un resultado muy incompleto, o hecha el resto con inútiles afanes. Es verdad que la centralización logra con facilidad sujetar las acciones exteriores del hombre a cierta uniformidad, que en suma se gusta de ella por lo que es y no por las cosas a que se aplica, a semejanza de esos santurriones que idolatran la estatua olvidando la divinidad que representa. La centralización consigue sin molestia dar un paso regular a los negocios corrientes; regentar sabiamente las nimiedades de la policía social; refrenar los leves vaivenes y los delitos de poca trascendencia; mantener la sociedad en un *STATU QUO*, que hablando propiamente no es una decadencia, ni un progreso; sostener en el cuerpo social una especie de somnolencia administrativa, que acostumbran llamar los administradores buen orden y tranquilidad pública; y en una palabra descuello en impedir y no en hacer. Cuando se trata de remover profundamente la sociedad o de darle un rumbo rápido, la abandona la fuerza, y por poca necesidad que tengan sus proyectos del arrimo de los individuos, causa extrañeza entonces el ver como malea esta máquina inmensa, viéndose reducida de improviso a no poder hacer nada."

"En tal caso, ocurre algunas veces que la centralización, desesperanzada y sin saber por cual vereda tomar, se va al arrimo de los ciudadanos y les dice: obraréis como, tanto y en el sentido cabal que se me antoje. Tendréis a vuestro cargo las menudencias sin anhelar a dirigir el todo; trabajaréis a oscuras y luego juzgaréis de mi obra por sus resultados. Con semejantes condiciones no se alcanza la asistencia de la voluntad humana: necesita más que eso; ha menester de libertad en sus diligencias y de responsabilidad en sus actos; pues es propio del hombre preferir estarse quieto a caminar sin independencia hacia un intento que ignora."

Estas observaciones de un político tan recomendable, de un hombre tan reflexivo y exento de preocupaciones corroboran la necesidad de la existencia del régimen y administración municipal; pero aun hay en el mismo autor otras que disipan cualesquiera dudas que pudieran ocurrir.

"Me parece, -dice-, que las instituciones provinciales son provechosas a todos los pueblos; pero no creo que ninguno las necesite más realmente que aquel cuyo estado social es democrático. En una aristocracia siempre hay certeza de mantener algún orden en medio de la

libertad; pues teniendo mucho que perder los gobernantes tienen sumo interés en que todo esté ordenado. Así mismo se puede decir, que en una aristocracia el pueblo está resguardado de los excesos del despotismo, porque siempre existen fuerzas organizadas dispuestas a resistir al déspota. Una democracia sin instituciones provinciales no posee ninguna garantía contra males semejantes. ¿Cómo cabe el hacer sopor-tar la libertad en las cosas grandiosas a una muchedumbre que no ha aprendido a servirse de ellas en las mínimas? ¿Cómo resistir a la tiranía en un país en que cada individuo de por sí es endeble y todos juntos no están hermanados por un interés común? Según eso, los que temen el desenfreno y los que se asustan con el poder absoluto, deben ansiar igualmente por el desenvolvimiento gradual de las libertades provinciales.

"He visto las dos naciones que han desenvuelto en un grado más alto el sistema de libertades provinciales, y he escuchado la voz de los partidos que desavienen a estas naciones. En América he encontrado sujetos que aspiraban secretamente a derribar las instituciones democráticas de su país: en Inglaterra he hallado otros que atacaban sin rebozo la aristocracia, y no he encontrado siquiera uno solo que no mirase la libertad provincial como un bien sumo. He visto en ambos países imputar los males del Estado a una infinidad de causas diversas, pero nunca la libertad municipal. He oído a los ciudadanos atribuir la grandeza o prosperidad de su patria a un sinnúmero de razones; más he venido en conocimiento por lo que decían todos que ponían en primera línea y clasificaban al frente de todas las demás ventajas la libertad provincial. ¿Creeré que sujetos tan divididos naturalmente, que no se entienden acerca de las doctrinas religiosas ni sobre las teorías políticas, estén de acuerdo en un solo hecho, el de que pueden juzgar mejor por que ocurre cada día en presencia suya, y que este hecho sea erróneo? No hay más que los pueblos que sólo tienen pocas o ningunas instituciones provinciales que nieguen su utilidad, o más claro, *QUE SOLO AQUELLOS QUE NO CONOCEN LA COSA HABLAN MAL DE ELLA*².

6. Las grandes repúblicas centrales tienden siempre a disolverse, por que el ejemplo de las ventajas que gozan sólo las provincias cercanas al centro de donde han de partir los cuidados y atenciones de los intereses

sociales, obrando sin cesar sobre el espíritu de los habitantes de las provincias lejanas, los impele a separarse de un cuerpo que no tiene fuerza para mover todos sus miembros. No hay medio de contenerlos sino con las instituciones municipales, que reflejan en la provincia, en el cantón, en la parroquia la imagen de la gran república proporcionándoles los medios de consultar sus intereses. Colombia se disolvió pronto, por que sus grandes porciones del Sur y del Norte desfallecían descuidadas u oprimidas bajo los agentes del poder rigurosamente central que se estableció: allá a cuatrocientas o quinientas leguas de distancia, los intendentes y gobernadores, sin ningún freno que los contuviese, ni corporación popular alguna que les ayudase a ver por los intereses provinciales, más semejaban a un procónsul de Siria de la república romana, que estaba reducida en realidad a la ciudad de Roma y algunos municipios, que jefes destinados a ver por el bien de una parte de la nación. Querían los habitantes el bien; mandaban sus representantes a hacer el dilatado viaje; se quedaban en la capital tres o cuatro años distraídos y olvidados de sus compatriotas en medio del boato de la comitiva militar del presidente; y después volvían corrompidos los unos, y disgustados los otros, sin haber logrado que el gran congreso, el gran presidente hubiesen echado una mirada de compasión sobre aquellos habitantes lejanos, a quienes se veía con la misma indiferencia que a los extranjeros. Resultó de esto lo que era natural, lo que habría sacudido a la Nueva Granada con el Istmo, con Cartagena, con Pasto, con Casanare si se hubiese seguido el mismo sistema centralizador. Las provincias de Venezuela y del Ecuador se separaron de Colombia por que, sin instituciones municipales, perecían agregadas a un gran cuerpo a que no podía dársele vida y movimiento; y la Nueva Granada perdería el Istmo y todas las provincias lejanas si no hubiese esperanza de que se apresurara a establecer el régimen municipal en toda la posible extensión.

Este régimen querido de los pueblos libres, este máximum de perfección de las instituciones sociales es el único vínculo fuerte que puede

mantener unidas al cuerpo político las provincias lejanas del centro; por que con él no se hecha menos el gobierno, no hay que ir a tratar con él como una potencia extranjera. Las Antillas británicas permanecen unidas a la Metrópoli, por que sus instituciones municipales les ofrecen todos los recursos para ver por la felicidad interior de la colonia; y sufren sin disgusto los vínculos de dependencia de una nación que les favorece sin atarles las manos para proporcionarse el bien. Las instituciones municipales que el gobierno inglés ha ofrecido al Canadá han contribuido a que no siga la revolución que los rigores de la persecución y el poder abrumador de aquella potencia formidable no pudieron refrenar. ¿Cómo permanecerían Cuba y Puerto Rico unidas a España en la contienda actual entre los legitimistas y los demócratas si no tuviesen instituciones municipales, que les dejan los medios de buscar la dicha social, aunque el estruendo de las armas y los horrores de aquella contienda civil no permitan a la corte de Madrid ocuparse mucho de ellas?

Las grandes naciones cuyas provincias no gozan de un régimen municipal se hallan también expuestas a ser víctimas de las aspiraciones de los ambiciosos del interior o del poder de los conquistadores. El día que sucumbe la capital y con ella el supremo gobernante, ese día todos doblan el cuello y se someten al usurpador. No hay fuerza que resista, no hay autoridad que sirva de centro de unión: las facultades de los agentes del poder supremo concluyen cuando desaparece el jefe, por que no hay en las provincias, en el cantón, en la parroquia quien obre por autoridad popular: todos son instrumentos de una cabeza que deja de moverlos por que no existe. Así en Roma, cuando César destruyó la República, cuando las intrigas de Octavio acabaron con el poder de los triumviros, y cuando las guardias pretorianas deponían y elevaban emperadores la mayor parte de aquella inmensa mole del imperio pasaba indiferente de unos tiranos a otros tiranos, porque ni le importaba mucho aquel gobierno distante, que veía como extranjero, ni había medios de reunirse alrededor de un centro para disponer de su suerte: apenas aparecían estas ideas en algunos municipios que sobrevivieron a la caída de la República; o se crearon después³; pero ¿qué podían hacer unas pocas ciudades cuando el coloso entero doblaba la cabeza para recibir el yugo? El imperio pasó así de víctima que era de la ambición

interna a ser presa de los bárbaros; y los pueblos se convirtieron en juguete alternativamente de los conquistadores del Norte o de los usurpadores nacionales. ¿Qué les importaba? Sólo mudaban de señores; lo mismo eran los unos que los otros, porque ya no había en la antes poderosa nación más que un pueblo máquina, a quien se había embrutecido a fuerza de excluirlo de participación en los negocios públicos.

Sólo allá en los tiempos de Camilo aparecían esos esfuerzos generosos que hicieron palpar a los Galos de cuanto son capaces los hombres libres. ¿Y por qué entonces la sola ciudad de Roma repelió a Breno y a sus bárbaros compañeros, cuando el resto de la nación dobló la rodilla a la presencia del conquistador? Roma gozaba de instituciones municipales, que tenían al mismo tiempo transcendencia sobre toda la república: era la ciudad rey, y sus ciudadanos todos participaban del ejercicio del poder: se interesaban pues por conservar unos beneficios de que disponían.

¿Por qué las repúblicas americanas han pasado treinta años remolcadas continuamente del régimen militar a la anarquía, y de la anarquía al gobierno militar? Porque han buscado de revolución en revolución un gobierno que consulte sus intereses, y no habiéndolo encontrado se entregan a las manos ya de este, ya de aquél ambicioso que explota la credulidad popular, y sube al sitio, muchas veces ensangrentado, a aguardar que disipadas las ilusiones y engañadas las esperanzas, una nueva conmoción lo reemplace con otro aspirante. Esto es fácil, porque se sabe que triunfando en la capital, los miembros desconcertados del cuerpo político moribundo sucumben sin resistencia, o son la presa de la anarquía. He aquí explicadas nuestras conmociones y disturbios, he aquí las causas de la inestabilidad del orden en las repúblicas hispanoamericanas. En todos los sistemas que hasta ahora hemos adoptado, el pueblo nota que le falta algo, que puede estar mejor y no lo está porque se resiste confiarle lo que él puede desempeñar bien. Se agita, en consecuencia, y va a buscar con las armas en la mano el bien que divisa a través de la nube de sus desgracias. No lo encuentra; pues los hombres

a quienes engrandeció, porque combatían por sus derechos se olvidan del pueblo que los elevó, y lo absorben y concentran todo en el inmenso poder con que se revisten. Los centros son ocupados por distintas personas; pero la acción que de ellos parte es siempre la misma, torpe, desacordada, incapaz de hacer progresar los intereses sobre que se ejerce.

Haré notar una circunstancia, que contribuirá a sostener mis ideas. Entre las nuevas repúblicas americanas, la Nueva Granada, y Venezuela, nuestra vecina, son las que prometen medros en su carrera social; porque aunque carecen de instituciones municipales perfectas, tienen por lo menos las bases para crearlas; y el pueblo viendo que ya la idea se ha adoptado de alguna manera, aguarda que con el tiempo se desarrolle y le proporcione los beneficios que en otras partes ha producido. La sombra de la autoridad municipal nos consuela; y haciéndonos interesarnos de algún modo en las cosas de la sociedad, va creando esos hábitos republicanos, sin los cuáles no pueden sostenerse las instituciones democráticas. El ejemplo práctico de los nueve últimos años, la comparación de lo que era Colombia y lo que son las repúblicas en que se dividió, demuestra de una manera perentoria el benéfico influjo de las instituciones municipales. Las cámaras o consejos de provincia, y los demás cuerpos que intervienen en los negocios locales, han podido, a pesar de sus facultades limitadas y del veto del Ejecutivo que pende siempre sobre ellas, hacer grandes mejoras en las provincias, cantones y parroquias, por más que quieran negarlo los partidarios de la centralización. Déjeseles a esas corporaciones libre el campo sobre el que puedan obrar, y veremos en pocos años regenerada la sociedad, y sustituida la pereza y la apatía por la actividad y la animación⁴.

4. "Que la participación de la autoridad central sea grande, enorme en los intereses generales; que sea exclusiva, si se quiere, por lo que mira a los tribunales, las relaciones exteriores, la guerra, la marina; pero que, para los intereses locales, para todo lo que se encuentra circunscrito a las divisiones parciales del territorio, los hombres puedan libre y auténticamente comprometerse por sus propios intereses, emprender, obrar bajo la dirección de los diversos concejos o asociaciones municipales; que puedan extender sus ventajas locales tan lejos como sus medios lo permitan, sin ser jamás detenidos por los caprichos de

7. Quisiera transcribir aquí las juiciosas observaciones de Mr. Benjamin Constant y de su ilustrado corresponsal Mr. Degerando acerca del régimen municipal; pero lo que he dicho en este capítulo y en el principio de esta obra, me parece que es bastante para corroborar mis principios basados sobre la observación de los hechos. Diré, si, que no considero la autoridad municipal como la considera Constant, a saber, como una rama del poder soberano diversa de la legislativa, ejecutiva y judicial. Lo que yo hallo en la autoridad municipal es el poder público concretado a un círculo de acción más estrecho que la sociedad entera; pero siempre con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales no tan amplias como las de las autoridades supremas. Esto es lo que yo veo, y lo que existe en las sociedades en que hay régimen municipal, aunque no esté enteramente de acuerdo con un escritor tan recomendable.

Tal vez Constant se esforzó tanto en colocar la autoridad municipal entre los altos poderes que ejercen la soberanía, por aprovecharse de las ideas reinantes para garantizar su existencia. La reunión de las diferentes funciones del poder en una sola autoridad había producido en Francia, como en todas partes, las mayores desgracias para los pueblos, ya ejerciese esta autoridad un solo individuo, ya la ejerciesen muchos. Tan déspota era la convención nacional de Francia como lo había sido Luis XIV; porque ni aquella ni éste podían ser refrenados por otros funcionarios que fuesen partícipes del ejercicio del poder soberano. La división de las funciones del poder público indicada por Montesquieu vino a ser un dogma en la política constitucional, como lo es y deberá serlo mientras se desee establecer gobiernos que consulten la felicidad pública. Pero al arrimo de este dogma, fundado sobre la utilidad nacional, se han enunciado algunas ideas que era conveniente propagar, y se hacían pasar a la sombra de aquel protector poderoso. De aquí el empeño en probar que había un poder municipal; es decir, un modo de ejercer el poder público que no era dando leyes, ni ejecutándolas, ni aplicándolas. Pero esto no es exacto, por que no es ideológico: en el régimen municipal hay

funciones legislativas, ejecutivas y judiciales concretadas a las provincias y demás localidades comprendidas en ellas. Sólo se ve, pues, que la esfera de acción no es la misma ni tan extensa como la de las autoridades supremas; pero sí lo es la acción.

El mismo principio que aconseja la división del ejercicio del poder supremo respecto de toda una nación, aconseja también que se garantice el régimen municipal con independencia de las autoridades supremas. La esperanza de que la acción del gobierno nacional sea buena y conforme a la utilidad nos hace crear esas distintas autoridades que dan las leyes generales, que las ejecutan, que las aplican; la certidumbre de obtener el mismo resultado nos hace crear las autoridades municipales. Esto es claro, perceptible para todos, y nos evita remontarnos a abstracciones metafísicas que ponen los principios fuera del alcance de las inteligencias comunes.

Convencidos, pues, de que deben existir un régimen y una administración municipal, pasemos a examinar a quién deben encomendarse las funciones públicas que tienen por objeto los negocios especiales de las provincias y de las parroquias, cuáles son estos negocios y de qué manera se puede asegurar su buen manejo. Hablaremos, pues: 1º de los que dan las reglas; 2º de los que las ejecutan.