

## CAPITULO II

### Del jefe de la administración y de su modo de obrar

*1. Consideraciones sobre la forma de gobierno sobre que se basan las doctrinas que contiene este capítulo. 2. Acción gubernativa y administrativa del jefe de la nación: diferencia entre una y otra. 3. Precauciones para asegurar la buena acción administrativa del jefe de la nación: autorización de un secretario. 4. Auxilio de un concejo de gobierno. 5. Medios de conocimiento: inspección y vigilancia sobre los funcionarios públicos. 6. Prácticas perniciosas: mando de los ejércitos por el jefe de la nación en persona: administración trashumante.*

1. Inútil fuera ponderar la importancia de las funciones que ejerce el jefe de la administración. Baste saber que él es el principio de la acción administrativa, y que del modo bueno o malo con que la comunique dependerá el que los intereses y negocios nacionales sean bien o mal administrados.

Como mi sistema es exclusivamente republicano, es necesario que también lo sean los principios sobre que se apoya; y si mi ideas discrepan de las de aquellos que han escrito par las monarquías, es preciso que no se las rechace por esta sola razón. Deben consultarse las divergencias que hay entre las diferentes formas de gobierno antes de querer combinar en una los principios que sirven de base a otra. Yo considero a las repúblicas americanas como deben llegar a ser, y dejo al cuidado de los escritores europeos, que venzan como puedan los embarazos que ofrecen a la buena administración las pretenciones de una altiva aristocracia,

e instituciones basadas en la condescendencia con estas pretensiones. Aquí en esta tierra virgen, en donde no hay ni recuerdos de la nobleza y del feudalismo, las ideas liberales pueden tener todo su ensanche, y los principios no pueden encontrar contradicción. Por consiguiente, todo lo que diga debe entenderse respecto de los gobiernos republicanos constitucionales; es decir, de aquellos que establecidos por la voluntad y para la felicidad del pueblo, y sujetos a obrar conforme a ellas, tienen que consultar los mejores medios de llenar su misión.

2. Aunque el gobierno propiamente dicho, o la dirección primitiva de todos los negocios públicos existe en la autoridad legislativa, que es la que da los preceptos relativos a estos negocios, el gobierno sensible, el que está en acción, reside en el encargado del poder ejecutivo, porque es el medio de que tenga efecto la voluntad del legislador. La ley contiene un precepto general: el encargado del ejecutivo la acompaña de otro precepto general, que ordena a todos que se sometan a ella, y entonces gobierna conjuntamente con el legislador y da sanción a sus mandatos; por que lo es en efecto, y muy real y positiva, la manifestación del deseo de que se cumpla una disposición de parte de un funcionario que dispone de la fuerza para llevarla a efecto. Pero como no basta solamente que sea conocido el precepto del legislador, ni que se sepa la voluntad del ejecutor para que en todos los casos dados produzca sus efectos, hay que entrar constantemente en pormenores minuciosos, combinarlos y cuidar de que una medida cualquiera tenga siempre que se presente el caso su ejecución. Cuando el encargado del ejecutivo hace esto administra, porque ya entonces entra positivamente en el manejo de los intereses sociales. Esto es lo que nos toca averiguar como debe hacerse conforme a los principios.

3. Varias consideraciones debemos tener presentes al establecer las reglas que tiendan a proporcionar una buena administración: 1º la del mejor medio de acertar. 2º la de la mayor facilidad de exigir la responsabilidad, tanto moral como legal; y 3º la de la facilidad de la ejecución. Todas nos aconsejan que la acción del encargado del ejecutivo no se ejerza inmediatamente por sí, sino por conducto de sus respectivos ministros o secretarios. Desde que el presidente tenga necesidad de asociar en sus órdenes a otro individuo hay una mayor garantía de acierto; porque sin duda el negocio habrá sido considerado con más

detención por el que va a comprometer su firma y que debe velar en todos los pormenores de la ejecución, por el que encargado de examinar, pesar y combinar en su respectivo departamento todo lo que esté relacionado con un negocio, debe hallarse en aptitud de conocerlo mejor y de ilustrar al que dicta las resoluciones.

Un hombre colocado en un punto tan elevado de la sociedad como el jefe de la nación, es muy difícil de que sea alcanzado por la vara de la ley, y tiene por lo mismo facilidades de abusar que no poseen los funcionarios inferiores. Por lo mismo, debe tener un freno que lo contenga en las demasías que puede ser tentado a cometer, y todo aquello que pueda contribuir a contenerlo dentro de la órbita legal debe adoptarse en provecho de la sociedad. La necesidad de la firma de un secretario en todos los actos de la administración, no sólo es un freno, porque siempre lo es la necesidad de buscar un cómplice, sino también porque el ciudadano elevado al puesto de secretario tiene motivos poderosos para no serlo y buscar en una resistencia decorosa y firme a un mandato arbitrario el buen nombre y la reputación con que el pueblo recompensa a los que defienden los fueros nacionales y contrastan las demasías del poder. Verdad es que los ejemplos de un servilismo abyecto y de una criminal condescendencia abundan más que los de la firme y poderosa oposición al mandatario que quiera hollar las leyes y atropellar las garantías sociales. Pero jamás una regla debe desecharse porque haya fallado en algunas ocasiones, y cuando se trata de garantías, todo lo que puede proporcionarlas, aunque sean contingentes, debe aprovecharse. Además, con los progresos que han hecho las buenas ideas políticas y la preponderancia que ha alcanzado el espíritu democrático, los principios han adquirido un dominio decidido sobre los hombres de talento, sobre aquellas personas notables en quienes naturalmente se fijará la consideración del encargado del ejecutivo para emplearlos como sus inmediatos agentes; y así disminuyen mucho las probabilidades que la arbitrariedad pudiera tener en su favor, y aumentan en proporción las que favorecen la libertad y las garantías sociales.

Estas probabilidades son mayores en aquellos países en que las funciones públicas no son vitalicias, y en donde por consiguiente se ve en el término de la magistratura el principio de una serie de castigos para el funcionario culpable, y otra de recompensas para el que llenó cumpli-

damente su deber. La idea de la perpetuidad tan halagüeña para el despotismo y los que le sirven, como aterradora para los amigos de la libertad, no ejerce allí el funesto influjo que en aquellas partes en que el poder es propiedad del que lo posee; no es el broquel detrás del cual pueden escudarse los prevaricadores, los concusionarios, los traidores mismos. No, en los países en que las funciones públicas son temporales no hay más esperanza de medrar que servir bien, no hay poder ninguno a cuya sombra los lucros del crimen, los provechos de la traición puedan conservarse.

He aquí cuantos fundamentos para esperar que no siempre se encuentren dóciles instrumentos para obrar, y cuantas probabilidades de que la concomitancia de un secretario sea una garantía. Pero si se considera que cuanto menos caracterizado es el funcionario público es tanto más fácil exigirle la responsabilidad, sin duda se conoce al momento la conveniencia de exigir este requisito en todos los actos que ejecute el jefe de la nación.

No pierde con esto su autoridad, no se le priva de los medios de obrar con acierto y prontitud. El combina, ordena y hace cumplir, porque debe dársele cuenta de todos los negocios, y porque teniendo en sus manos la facultad de nombrar y destituir puede buscar buenos agentes y separar de su lado a los que sean embarazosos para dar cumplimiento a las leyes.

Pero el poder de destituir, se dirá tal vez, es probable que sirva más bien como un instrumento de venganza contra los que llenen su deber que como un medio de proporcionar el buen servicio. Puede alguna vez ser así; pero con más frecuencia se verá que la fidelidad a las leyes, la consagración al servicio público y el amor a la patria son respetados, y que la destitución sólo recaiga sobre la indolencia, la pereza y el abandono, o sobre los dilapidadores de las rentas públicas y los prevaricadores. El mérito y la virtud inspiran consideraciones y respeto aun al déspota más imperioso, y en un país en que la imprenta sea libre y quede al ciudadano libre y expedita la apelación al pueblo contra los ultrajes que le haga el gobernante, ese poder temible para los pusilánimes parásitos que estiman en más la sombra de la autoridad que el favor de la opinión, se anonada y destruye para el hombre que sabe contrastar las iniquidades del mandatario. Ningún inconveniente debe, pues, te-

merse que resulte de la facultad de nombrar y remover libremente sus agentes.

El encargado del Ejecutivo obra por medio de sus secretarios, no sólo para dar cumplimiento a las disposiciones legales, sino también para usar de aquellas prerrogativas que la constitución le conceda, y en cuyo ejercicio debe tener cierta latitud. La dirección de las negociaciones diplomáticas y de la guerra marítima y terrestre, por ejemplo, no puede estar sujeta a reglas precisas e invariables, pues las disposiciones que se den para los casos que ocurran ni pueden preverse, ni son las mismas para todos los tiempos y lugares. El legislador podrá decir cómo habrán de organizarse los ejércitos y la marina nacional; pero no puede detallar todos los pormenores de su empleo. En estos negocios gobierna y administra el encargado del poder ejecutivo lo mismo que en todos los demás en que sea preciso confiarse al resultado de sus deliberaciones.

Yo sé que esta doctrina es alarmante para los que quieren que el encargado del Ejecutivo no pueda hacer otra cosa que dar cumplimiento a las disposiciones escritas, sin concederle siquiera la facultad de manifestar en un decreto o en una orden cómo las entiende y cómo sus agentes deben proceder a cumplirlas. Pero esto no me arredra, porque yo no estoy escribiendo *La Utopía de More*, ni *La República de Platón*; lo que hago es averiguar cómo es realizable que la autoridad pública se ejerza con provecho sobre los intereses sociales, y no encuentro que un funcionario que sea un pasivo ejecutor y a quien no se le permita alguna acción propia tenga medios de llenar cumplidamente su misión. Siempre es necesario permitir que delibere el que ha de obrar, para que de esta manera sus operaciones sean más acertadas; y respecto del jefe de la nación, que dotado de más capacidad y talentos que sus agentes, y provisto de todos los informes necesarios tiene en su poder los medios del acierto, hay mayor razón para concederle esta facultad. No siempre la ley es tan precisa y explícita en su redacción que baste el que sea leída para que cualquiera de los agentes de la administración la entienda y aplique en su genuino sentido. Siempre ocurrirán dudas a los agentes inferiores, que serán consultadas a aquel de quien dependen; y si éste no tuviera la facultad de decir que la entendía de esta o de la otra manera y que en tal sentido debía cumplirse por sus agentes, la administración se paralizaría y cualquier autoridad subalterna tendría en su poder los

medios de anular las leyes y frustrar sus efectos suscitando dudas y dificultades, que no podrían ser allanadas inmediatamente.

No pretendo yo que el encargado del Poder Ejecutivo tenga la facultad de expedir órdenes en consejo como el rey de la Gran Bretaña, ni una nación en que hubiese un gobierno constitucional se plegaría a tener con su jefe la condescendencia que el parlamento inglés tuvo con Enrique VIII declarando que sus proclamas y órdenes en consejo se considerasen iguales a las leyes<sup>1</sup>. Pero de que el encargado del ejecutivo no deba tener una prerrogativa tan extensa como aquella, no se deduce que al ejercer sus funciones se limite a comunicar a sus agentes las disposiciones de la autoridad legislativa, sino que debe adoptarse un medio entre el poder ilimitado y la absoluta restricción. Este medio se adopta cuando al cumplir la ley en los casos que ocurren el jefe da las órdenes en que expresa los motivos porque la entiende de esta o de la otra manera, y traza a sus subalternos el procedimiento que han de seguir para ejecutarla. Este es un poder de interpretación, sin el cual el encargado del Ejecutivo sería un mero publicador de las leyes, y un funcionario incapaz de administrar los intereses públicos.

Así es, pues, que no puede dejar de concederse este poder al jefe de la nación. Pero si él es absolutamente indispensable cuando tenga que obrar en asuntos que son de su resorte y que han de ser empezados y terminados por él, no se deduce de aquí que también interprete para que otras autoridades hagan aplicaciones de acuerdo con su interpretación. Una declaración ejecutiva no podrá tener fuerza para privar a la autoridad judicial de sus funciones, ni para usurpar la suyas a la legislativa; y por consiguiente jamás el jefe de la administración podrá pretender que sus decretos u órdenes le sirvan de regla para conformar a ellas sus decisiones. Si a consecuencia de una providencia judicial, un individuo quedo suspenso de un derecho, no podrá el Ejecutivo declarar que aquel individuo puede ocupar un destino en que se necesita estar en el goce de aquel derecho, mientras la autoridad que lo suspendió no declare que lo ha recuperado, o termine el negocio que ocasionó la

1. Hume cap. 32

suspensión. El poder de interpretarlo tiene para que en el ejercicio de su autoridad no encuentre tropiezo; pero para invadir a las autoridades independientes no es útil ni conveniente que se le conceda, y antes bien el sería la ruina de todas las garantías.

4. Para que el jefe de la administración pueda combinar mejor sus providencias y proceder en los casos arduos e importantes con mayor acierto y cordura, debe despachar los negocios de su incumbencia asociado de un concejo, que formarán sus secretarios y su inmediato sucesor en el mando. En este concejo se encuentran reunidos todos los conocimientos de los distintos ramos de la administración, y las distinguidas capacidades de empleados eminentes, que ilustrarán las cuestiones que se presenten y evitarán inconsecuencias, en que se pudiera incurrir, por no tener presente el estado de un negocio al dar disposiciones sobre otro.

Aunque la acción ejecutiva debe ser pronta, no debe ser inconsulta; y antes de que el jefe de la administración tome su partido, útil será que oiga el dictamen de funcionarios amaestrados en el desempeño de los negocios e interesados como él en el acierto. En las monarquías mismas, en donde tanta confianza se deposita en el rey, a quien también se concede un extenso poder, los grandes negocios se despachan en consejo. El rey de Inglaterra tiene su consejo privado: no hay monarca constitucional a quien no se le haya concedido; y aun los déspotas mismos, cuyo poder no tiene más límites que su voluntad, han hecho el homenaje a la razón de consultar en las ocasiones importantes su Diván o consejo privado.

No sólo las probabilidades de mayor acierto deben inducirnos a exigir del jefe del estado que adopte este modo de despachar los negocios. La libertad y las garantías sociales se hallan también interesadas en que así sea; porque menos posibles son las arbitrariedades y tropelías cuando para ejecutarlas debe contarse con la voluntad de muchos ciudadanos, que no tienen interés en autorizarlas, ni en satisfacer a toda costa los caprichos de un ambicioso, que cuando entregado éste a las inspiraciones solas de su voluntad puede dar soltura a sus pasiones y perniciosos deseos. El voto respetable del consejo da fuerza a las providencias administrativas del jefe de la nación, cuando les es favorable; y contiene las demasías del poder, cuando les es adverso;

porque encontrando el gobernante que el apoyo y la opinión le faltan entre sus mismos consejeros, ¿cómo ha de lisonjearse de contar con la de los demás ciudadanos?

Pero sí es necesario que el jefe de la nación se auxilie de un consejo para dictar las órdenes de trascendencia grave, no lo es el que se críe un cuerpo inútil como el consejo de Estado en la Nueva Granada, que sólo sirve para aumentar las atenciones del erario nacional, y para inhabilitar a algunos ciudadanos que, en otros puestos, fueran empleados con provecho y ventaja.

Cierto es que ni la constitución ni las leyes pueden prever algunas circunstancias en que la acción del gobierno debe ejercerse; y que será necesario, para cuando ocurran, confiar al juicio prudente de algunos funcionarios el que califiquen la necesidad o inutilidad de las medidas que se piense tomar. Para esto únicamente pudiera el consejo de Estado granadino ser necesario; y a tal necesidad hay medio de suplir formando un consejo ocasional de los principales empleados que residan en la capital de la nación, incluso los miembros del cuerpo legislativo que se hallen en ella. Para lo demás es enteramente inútil el consejo de Estado.

Primero. No está en aptitud de dar dictamen en los negocios administrativos; porque hallándose excéntrico de ellos, en razón de que sus miembros no se ocupan en el manejo constante de los intereses sociales no es el que mejor los conoce. Más confianza inspira respecto de esto la opinión de los secretarios del despacho y del segundo jefe de la nación, que la fundan sobre antecedentes que le son conocidos y que han examinado en todas sus relaciones. Ni aun en la operación de gobierno, que el jefe de la nación ejecuta cuando representa al cuerpo legislativo los inconvenientes de una proyectada ley es para aquel un auxiliar de alguna utilidad; porque no ha palpado los inconvenientes con que tropieza la administración, ni puede prever los que pudieran ofrecerse.

No es, pues, nuestro consejo de Estado, otra cosa que una comisión legislativa, a veces, codificadora otras; y ambas operaciones las desempeñará siempre mal. La primera, porque no son a propósito para formar los proyectos de ley unos empleados permanentes de larga duración, que habituados a la vida pública se hallan poco en contacto con los intereses que las leyes deben consultar. La segunda, porque ni

hay seguridad de que vayan al consejo los mejores jurisconsultos, ni aunque así fuese tienen ellos el interés necesario para hacer estas codificaciones, que no se encargará de ejecutar un individuo de la corporación, para que toda ella lleve el loor y prez que sólo uno merecía.

Una corporación semejante no es, pues, necesaria como auxiliar del encargado del Ejecutivo, y la experiencia de ocho años nos ha acreditado que tampoco es útil bajo otros aspectos<sup>2</sup>.

5. El que tiene la suprema intervención en los intereses sociales, que sirve de centro de unión y movimiento a la máquina política debe tener sin duda la suprema vigilancia sobre todos los funcionarios y empleados públicos, para incitarlos a cumplir con sus deberes, para promover su juzgamiento y castigo, o para separar de sus destinos a aquellos que pertenezcan al ramo de su especial incumbencia. De otra manera no se podría pretender que llenase cumplidamente la penosa y pesada tarea de administrar los negocios de una nación. El que quiere el fin es necesario que conceda los medios; y por consiguiente, el encargado del Ejecutivo deberá poder emplear los que sean conducentes a conseguir aquel. Puede disponer que sean visitadas las oficinas, interrogados los subalternos y los ciudadanos particulares, para que pueda averiguarse de qué manera proceden los empleados, y si su conducta los hace acreedores a conservar su puesto, o por el contrario exige la destitución o el castigo.

Y para que esta vigilancia no sea frustránea, también es preciso que pueda penetrar en el recinto de los tribunales, no para dictar las sentencias ni violentar los procedimientos, sino para examinar si los jueces se consagran al desempeño de sus oficios, o vegetan en una criminal inacción, dejando impunes las faltas de los funcionarios, y haciendo un

2. Espero que se me perdonará la corta digresión que he hecho examinando el consejo de Estado como comisión legislativa, por la importancia que tienen estas observaciones para que cuando llegue a reformarse nuestra constitución se elimine esta corporación innecesaria. Debo referir aquí la respuesta que un ilustre consejero de Estado me dio preguntándole que opinaba sobre la utilidad de aquel establecimiento. Sólo me ha dado esta contestación, que expresa todo lo que del consejo puede decirse. Nos numerus sumus, fruges consummere nati. (Horatius)

tráfico vergonzoso de una función augusta y respetable. Los jueces, en último resultado, son los que vienen a dar fuerza a las providencias administrativas, porque el delito de la desobediencia por ellos ha de venir a ser castigado, y la acción administrativa será más pronta, eficaz y expedita cuanto mayor seguridad den los tribunales y juzgados de que los delitos se castigarán con prontitud y con recta e imparcial justicia. El que es responsable de la buena o mala administración, y que por lo mismo es más interesado que ningún otro en que se pongan en movimiento todos los resortes que pueden contribuir a obtener la primera, ese es el que debe vigilar sobre los que pueden y deben ayudarle a lograr aquel objeto. Así es, que aunque no fuera por otros motivos, el jefe de la nación debe también extender su vigilancia a los tribunales y juzgados, tener derecho a pedir informe sobre los negocios que les sean sometidos, requerirlos para que despachen en el término que les fijen las leyes, y valerse en último caso, del ministerio público, para que les exija la responsabilidad ante sus respectivos superiores, cuando sean morosos, abandonados o prevaricadores.

Esta facultad en nada daña a la independencia de las funciones judiciales, que si es importante conservarla en las que son propiamente tales, sería un extremo perjudicial, si se extendiese a libertar a los jueces de la justa averiguación del modo como proceden. Cuanto más censores tiene un magistrado mayores garantías da de buena conducta; y así conviene siempre multiplicar el número de los individuos que velen en sus procedimientos.

Pero aun cuando estas consideraciones no existiesen, la estadística judicial, es decir, la noticia circunstanciada de los negocios que han sido objeto de la intervención de los jueces, es extremadamente necesaria al encargado del poder ejecutivo, ya para promover medidas de policía que sean capaces de impedir los delitos, ya para meditar y proponer la mayor o menor intervención que debe darse a las autoridades administrativas en los contratos, y en todos aquellos actos en que, aunque sea la voluntad del contrayente la que crea un derecho y por consiguiente un deber, ha de intervenir la autoridad para asegurar que este derecho y este deber no sean frustráneos. Para procurarse estos datos debe concedérsele la intervención de que he hablado; y como no basta que los obtenga, sino que esté seguro de que la administración de justicia ha dado el resultado

que ellos presentan marchando los tribunales arreglada y debidamente, esta misma necesidad comprueba la de la inspección de que he tratado anteriormente<sup>3</sup>.

6. Hay una cuestión, la cual será preciso tocar aunque sea de paso, porque las opiniones no están fijas. ¿Será conveniente que el encargado del ejecutivo pueda mandar los ejércitos en persona? No me mezclaré en presentar los peligros, que siempre corren la libertad y las leyes, cuando el depositario del poder civil va a adquirir entre las bayonetas y en el mando siempre medio despótico de los ejércitos, hábitos que ganando un grande imperio sobre su alma le acompañan cuando vuelva del tumulto de la guerra al pacífico bufete de la magistratura. Seis años de continuos vaivenes, y la sangre que manchó nuestros campos en esa larga época de penosas agonías, hablan de una manera más elocuente al entendimiento asombrado de mis lectores, que pudiera hacerlo mi inexperta pluma. Veré sólo las consecuencias que la separación del presidente de su puesto puede producir sobre la administración de los otros negocios que no sean el de la guerra.

Cuando el jefe de la nación deja el bastón para empuñar la espada, su autoridad pasa necesariamente a otra persona, que interrumpe el sistema de manejo de los negocios adoptados por aquel. Esto ocasiona algún trastorno.

El mandatario suplente ejerce una autoridad provisoria, que lleva consigo los caracteres de la incertidumbre y de la debilidad. Esto hace que sus providencias no sean activas ni eficaces, y que no sean cumplidas con la misma exactitud que lo serían, si los agentes viesan en la silla al jefe a quien no pueden desagradar sin exponerse a sufrir por largo tiempo su enojo.

Pero aun hay un mal mayor. Aunque la constitución establezca que el funcionario encargado del ejecutivo durante la separación del jefe tiene la plenitud de las facultades, y las ejerce, sin tener que consultar

3. Me he extendido algún tanto acerca de esto, porque entre nosotros hay ciudadanos respetables que quisieran llevar la independencia de los poderes a un extremo que no es asequible, y aun vituperan en el Ejecutivo el derecho de requerir a los jueces para a la administración de justicia.

con este; siempre será cierto que la nación vendrá a ser administrada desde los reales del ejército y en muchas ocasiones desde el campo de batalla. No se desprende fácilmente del poder civil el que es bastante ambicioso para ir a buscar la muerte al frente de los ejército con el objeto de medrar en los puestos públicos. Porque, dígase lo que se quiera, hoy no va nadie a derramar su sangre por obtener la corona de encina, y más tarde el ostracismo o la cicuta. Lo que es más común es otra especie de ambición, no poética como la de algunos griegos y romanos, sino basada sobre los beneficios tangibles del poder. ¿Y qué podrá esperarse de una administración cuyas influencias parten del sitio del combate, y que deben adolecer de los hábitos que allí se adquieren? No parece, pues, que haya razones para que el jefe del Estado vaya nunca a mandar los ejércitos; y en este ramo de la administración debe obrar como en todos los demás por medio de sus agentes. No faltarán generales expertos que puedan conducir los ciudadanos a la victoria, defender la independencia nacional y mantener la tranquilidad interior: y si faltan es porque la administración del ramo militar no está bien arreglada; pues si las leyes han hecho lo que deben, los resultados han de obtenerse necesariamente.

Hay también quien quiera que el jefe de Estado fuese trashumante, para que de esta manera lograra administrar mejor los intereses sociales, viendo por sí mismo en los diferentes puntos del territorio estos intereses, y tomando informes seguros sobre los cuales fundar sus providencias. Sobre estas razones especiosas fundó un célebre caudillo de la independencia americana ese sistema de paseos que tantas facilidades le ofreció para investirse de la omnipotente dictadura, y para disipar con el brillo de sus hazañas los temores que el pueblo pudiera tener por sus libertades. Pero examinemos, si prescindiendo de recelos, que sólo puede inspirar un hombre como el Libertador de Colombia, o el prisionero de Santa Helena, el hombre mejor intencionado y más amante de las libertades patrias pudiera con esta vida vagamunda proporcionar una buena administración. Ocurren sobre esto varias observaciones.

1º. La extensión de un Estado dificulta que un funcionario que tiene tantas y tan graves atenciones pueda visitar todos los puntos del territorio, ocuparse allí de los negocios que le sean peculiares y no descuidar al mismo tiempo los otros.

2º. Separándose al jefe del centro en que deben encontrarlo cuantos tengan que ocurrir al él, ¿en dónde lo encontrarán? Tendrían sus agentes que estar adivinando a dónde habrían de dirigirse y resultarían de aquí entorpecimientos, confusión y desorden.

3º. El tiempo que se gasta en viajar es perdido para el despacho de los negocios, y como este sería mucho la pérdida es de consideración.

4º. El ciudadano que goza de mayor poder en la sociedad, y que llevará consigo una comitiva respetable de empleados de categoría, naturalmente llama la atención de los funcionarios subalternos y de los particulares; y aunque no exija obsequios le serán tributados. Hay, por consiguiente, mucho riesgo de que estas visitas se convirtiesen en los paseos que hacían algunos reyes de Inglaterra de la edad media arruinando y destruyendo en su tránsito las propiedades de sus vasallos. El tiempo no perdido en el viaje se pierde en los bailes y convites, y los intereses públicos quedarán olvidados.

He aquí lo que son los gobiernos trashumantes, que tan en boga han estado en la América española desde el tiempo del Dictador de Colombia hasta el del Protector de la confederación Perú-Boliviana. Los que han alabado esta política fatal, no han tenido precisamente en mira la buena administración de los intereses sociales, sino otros proyectos, cuya consecución ha sido imposible, y sólo han tenido por resultado la ruina de los que los concibieron, la desmoralización del pueblo y el hábito de las revoluciones.

Sabiamente, pues, se ha prevenido por nuestra constitución, que el presidente de la república no pueda ejercer sus funciones sino cuando reside en la capital<sup>4</sup>. Más adelante veremos que estas reflexiones, que son poderosas respecto del jefe de la nación no son aplicables a funcionarios que presidan una sección de la sociedad.

4. Creo, sin embargo, que la constitución es defectiva, y que debía contener una excepción, previendo el caso de que por una insurrección o por cualquiera otro motivo de esta especie, tuviera el presidente que abandonar la capital.