

CAPITULO III

De los medios activos para facilitar la administración pública

1. Medios activos, los agentes. 2. Distribución de los agentes. 3. Diferente extensión de sus facultades: inspección, gradación, subordinación. 4. Nombramiento de los agentes. 5. Intervención del pueblo en el nombramiento. 6. Excepción respecto de los secretarios de Estado. 7. Remoción de los agentes: reflexiones acerca de esto. 8. Facultades punitivas de los agentes.

1. Acabo de explicar qué cosas considero como medios pasivos para facilitar la administración, comprendiendo en ellos la carta geográfica, la estadística y una buena división del territorio. Voy ahora a tratar de los que han de aprovecharse de las facilidades que aquellos elementos presentan, que son los funcionarios públicos que han de llevar a efecto las disposiciones del gobierno, según las cuales la cosa pública se haya de administrar. A estos funcionarios es a los que denomino medios activos, porque ellos son los que imprimen el movimiento sobre las masas sociales y los que tocan activamente con sus intereses.

2. La nación se divide en diferentes secciones, con el objeto de que el gobierno y la administración, tocando con cada una de ellas pueda imprimir el movimiento y la vida a la sociedad en general. Es, pues, preciso que haya quien sirva para llenar este objeto, en cada una de las expresadas secciones; es decir, que el jefe de la administración tenga en cada una un agente que lleve a efecto las órdenes que le comunique, conformes a las reglas o leyes, según las cuales haya de manejarse la cosa pública.

3. Siendo de diferente importancia las secciones que están sujetas a la acción de estos agentes, según la mayor o menor extensión del territorio, el número de los habitantes y la magnitud de los intereses que les sean peculiares, o que tengan relación con la sociedad en general, también deben ser de diferente extensión las facultades que se conceden a los agentes.

Y como, además, será conveniente que unos sean inspeccionados en su conducta por otros, para que de esta manera quede más asegurada la ejecución de las leyes; deberá establecerse una gradación y subordinación entre ellos. Así el jefe tiene medios de averiguar si su inmediato subalterno ha llenado sus deberes, y puede obligarlo a que los cumpla; y éste, y los demás que siguen en la escala descendente, pueden obrar de la misma manera con sus respectivos subordinados. Así desciende la acción de la autoridad, desde el punto más elevado, desde el jefe de la nación, hasta el funcionario que en la PARROQUIA o COMUN toca inmediatamente con los habitantes.

4. Los agentes son otros tantos brazos, que sirven al encargado de la autoridad ejecutiva para obrar sobre la sociedad, tocándola en sus diferentes secciones. Es preciso, pues, que tenga el poder bastante para moverlos; porque de otra manera en vano se pretendería que llenase su misión cumplidamente. Es, por consiguiente, necesario atribuirle la facultad de nombrar y remover, por lo menos a los que más inmediato contacto tienen con él; es decir, a los que comunican sus órdenes, y a los que las reciben y ejecutan en las grandes secciones de la nación. Los demás agentes pueden ser nombrados por los respectivos superiores en su escala, dejando si se quiere al jefe la facultad de remover.

Por supuesto que un poder tan grande necesita de tener algún freno, para que no se convierta en instrumento del favor y de la opresión; para que una institución que no puede adoptarse sino en beneficio de la cosa pública no llegue a ser el medio de consumir la ruina de la libertad, de disipar los caudales públicos, de contener el vuelo del pensamiento y de disponer de la nación como si fuese un patrimonio particular.

5. Los agentes de la administración son como he dicho los brazos de que se vale el encargado del Ejecutivo para ejercer su acción; pero estos brazos se los concede el pueblo, en cuyo nombre es que ejerce la autoridad pública para beneficio del mismo pueblo; y por lo mismo,

preciso es que el que hace la concesión y ha de sufrir los efectos de ella tenga medios, no sólo de prevenir los abusos, sino de promover el mejor uso posible de ella. Seguramente lo que voy a decir, como consecuencia de lo que precede, no agrada a cierta clase de hombres que, teniendo fija su consideración solamente en los medios de influencia que proporcionen siempre tener en sus manos el poder público, o en las de aquellos a quienes puedan dominar, predicán constantemente el nombramiento libre sin intervención del pueblo. Para ellos la autoridad no tiene bastante fuerza para obrar sin esa facultad omnipotente, ni debe ser responsable por las faltas de agentes que no lo tienen todo de ella y nada más que de ella. ¡Fútiles patrañas, que sugiere la ambición, y que por desgracia admite la ignorancia sin examen! La fuerza de un gobierno no depende precisamente de la magnitud de sus facultades, si esta magnitud no está combinada con la disposición favorable a dejarlas ejercer; ella no viene verdaderamente sino del favor que le presta la opinión. Inmensas pueden ser las facultades que se confieran a una autoridad, y ¿cuál será el uso que podrá hacer de ellas, si la nación, si el poder omnipotente de la opinión les opone aunque sea solamente una fuerza pasiva de inercia?.

Desengañémonos: reconozcamos esta verdad importante, que hace un papel de primer orden en todos los razonamientos políticos exactos, y demos siempre al pueblo la intervención que debe tener en los negocios públicos. Cuando él no tiene esta participación, y se le dan funcionarios que le son desagradables; que no procuran sino conservar las gracias de aquel a quien deben su nombramiento; que tratan de ensanchar, por lo mismo, un poder de que han de participar, es de temerse que todo el poder ideal que forman las muchas facultades consideradas en abstracto desaparezca como el humo, porque no se puede contar con la sumisión de los gobernados. Cuanto menos se deje intervenir al pueblo en el nombramiento de los funcionarios públicos, mayor es el riesgo de que los vean con disgusto, de que los consideren como una cosa ajena y los contraríen en sus operaciones. Y en donde son ya conocidas las fuentes de donde nace el poder, que los funcionarios públicos ejercen, en donde es un dogma político la soberanía del pueblo, no sólo se corre el riesgo que acabo de expresar, sino que aún puede llegarse a aquel extremo terrible, en que la desesperación rompe los vínculos que existen entre el

magistrado y el ciudadano, y reasume la sociedad el poder primitivo que fácilmente puede conducirla a la anarquía.

Este es el resultado de esa fuerza del poder, que no se funda sobre la única base sólida, en que pueden reposar los gobiernos: la voluntad y utilidad de los gobernados. Y ya se conoce que fuerza tan precaria es esta, principalmente, cuando por la tendencia universal de las sociedades hacia las instituciones democráticas, tendencia que es mayor en proporción que avanza el siglo y se difunden los conocimientos, ya no hay que contar con la dócil sumisión que en otro tiempo prestaban los esclavos, antes bien hay que esperar una lucha constante entre esas autoridades advenedizas y los verdaderos dueños de la cosa pública.

Hasta ahora se ha hecho de la ignorancia de las masas un argumento poderoso para combatir la intervención de ellas en el nombramiento de los agentes de la autoridad ejecutiva, sin advertir que al mismo tiempo se concede a esas masas discernimiento y prudencia bastantes para elegir a los que han de ejercer funciones más importantes, como son el jefe del Estado y los legisladores. En medio de los intereses complicados, diversos y tal vez encontrados de las diferentes secciones de la sociedad, se concede al pueblo el acierto para elegir al que pueda regir mejor la nación en masa, ¿y se niega este acierto a cada una de esas mismas secciones que, al concretarse a cosas que sólo a ellas interesan peculiarmente tienen más motivos para proceder con cordura y prudencia? ¡Contradicción rara! pero muy común entre los que, gimiendo bajo el imperio de los hábitos adquiridos, no levantan su razón para discurrir, ni se detienen un momento a considerar lo que es la sociedad y los intereses que pueden servir para moverla.

Tal vez se calificará como un delirio político la proposición de que el pueblo rara vez se engaña en la elección de los que han de decidir su suerte. Sin embargo, ella tiene en su apoyo, fuera de la autoridad de los publicistas, los cálculos más filosóficos que pueden fundarse sobre la naturaleza del hombre social, sus intereses, y aun sus pasiones. Cuanto más interesa al hombre acertar en cualquier designio, empresa o acto de la vida en que haya que intervenir, tanto mayor es su cuidado y esmero en procurarse los medios de conseguir el acierto; porque un error tendría funesta trascendencia sobre lo que sirve para sus goces, para su felicidad. Esta felicidad, objeto querido y buscado siempre con anhelosa

solicitud, no puede obtenerse sin poner los medios, estos no se pueden poner en acción sin conocerlos; y así es que cada cual los busca y quiere saber cuales son más apropiados. Esto, que pasa en cada una de los individuos de la sociedad, viene a formar el interés general del pueblo por acertar; y desde luego se conoce qué probabilidades hay de que la elección popular sea fijada de una manera conveniente. He aquí una razón bastante poderosa para decidirnos a abrazar el principio sentado.

Parece que él es incontrovertible, cuando se trata de las elecciones nacionales de los gobernantes y administradores. Mas debe serlo cuando se trata de la elección de funcionarios que, al mismo tiempo que son agentes de la administración nacional, serán también los administradores municipales, como diré en otra parte. El gobierno y la administración son tanto más perfectos cuanto más se acercan al modelo que el hombre tiene cerca de sí: la familia. Este modelo se va encontrando en razón que se estrecha el recinto en que debe ejercerse la autoridad. El recinto municipal es el que más se acerca a la familia. Pero como la autoridad del que dirige la gran familia, la nación, le viene de ella misma, es preciso que se le den los medios de influir en sus deliberaciones y decisiones.

De lo dicho deduzco que los medios activos para facilitar la acción de la administración pública, es decir los agentes, deben escogerse por el jefe de la administración coadyuvando el pueblo con una propuesta de elegidos, de entre los cuales haya de hacerse el nombramiento. Así, no se atan enteramente las manos a una autoridad que puede escoger entre varios, ni se priva a las secciones de indicar cual es la persona en quien más confían, y la que probablemente propenderá más por su felicidad.

6. Pero al sentar estos principios no debe creerse que ellos comprenden también a los secretarios del jefe de la administración. Estos son agentes generales que residiendo constantemente cerca del jefe le ayudan a pensar, combinar y ejecutar, y que no podrían ser escogidos con utilidad sino por él mismo; ya porque los talentos y actividad que manifiesten estos funcionarios refluyen sobre el que los preside, porque obran inmediatamente en su nombre; ya porque viniendo ellos a un puesto prominente en que fijan las miradas de toda la nación, y en que por lo mismo despertarán más fácilmente el celo y vigilancia de todos, esta consideración será un motivo para que se busque a los que sean

dignos de ocuparlo. Aparte de estas razones, hay también la de la necesidad de que se deje expedito lo más que sea posible el uso de este medio de obrar, lo que no sería asequible si no se dejara nombrar libremente a la persona en quien se tuviera mayor confianza.

7. Ya hemos dado una idea de lo que puede hacerse para que el pueblo intervenga en las operaciones de la administración pública: tiempo es de que disipemos la alarma que nuestras doctrinas habrán causado en los que son demasiado celosos de las prerrogativas del poder. Si es útil que se nombre para los destinos públicos a personas de la confianza del pueblo, lo es igualmente que el jefe de la administración no encuentre entorpecimientos caprichosos en el ejercicio de su poder, ni que se le condene a sostener una lucha con sus agentes, o a tolerar sus faltas; porque tanto mal puede resultar de aquí como de los nombramientos del favor o de la pasión.

La facultad de remover a sus agentes allana al encargado del Ejecutivo los obstáculos que pudieran embarazar su acción, y sin privar al pueblo de la intervención en su nombramiento presta a aquel la fuerza bastante para llenar su misión debidamente. Esta facultad da al subalterno la dependencia bastante para servir al objeto de la administración pública, y es al mismo tiempo el remedio contra aquellos abusos, que no podrían probarse ante la autoridad judicial para lograr el castigo del que los perpetrara; y tanto bajo el uno como bajo el otro aspecto es provechoso que resida en la administración.

Pero un poder de esta naturaleza necesita algún correctivo para que el pueblo no sufra las consecuencias de un movimiento apasionado de la voluntad del gobernante; y este se encuentra fácilmente imponiendo el deber de que el reemplazo de los removidos se haga siempre de entre los ciudadanos comprendidos en la propuesta respectiva. De esta manera, al mismo tiempo que el jefe de la administración tiene las facilidades de separar una rémora que impide el ejercicio de sus facultades, queda el pueblo satisfecho, porque el reemplazo es siempre de su elección.

Mas como no todos los empleados de la administración serán ni pueden ser nombrados con esta intervención popular, no siempre puede adoptarse este correctivo. La intervención popular sólo es necesaria en el nombramiento de aquellos agentes que presiden en las diversas secciones territoriales; porque esto basta para que haya las suficientes

seguridades para una buena administración. Los demás empleados, que obran con subordinación a aquellos y están sujetos a su vigilancia dan garantías por la influencia que en ellos tienen aquellas autoridades populares. Sin embargo, es preciso que respecto de ellos también exista el poder de remover por las mismas razones que ya quedan expresadas.

Por supuesto, que en ningún caso debe procederse a tomar una medida tan fuerte, que puede ser vejatoria del patriotismo, y contraria al servicio público, sin fundarla en algunas consideraciones de cuya justicia juzgue la opinión pública, aunque ellas no puedan hacerse presentes en un juicio, porque no sean bastantes para calificar de crimen el hecho que ocasionó la remoción.

Algunos escritores han combatido con violencia esta facultad, sin la cual carecería de fuerza y actividad la administración pública, fundados más en consideraciones que afectan a los individuos empleados que a los intereses sociales. Pero yo creo que ellos se engañan cuando aseguran que un individuo de mérito será vejado con una destitución, porque conserve en su destino la dignidad de hombre libre y se oponga con denuedo a la ejecución de medidas perjudiciales o reprobadas por las leyes. Jamás habrá bastante descaro en un gobierno popular, en que, por su puesto, será libre la imprenta, para estrellarse contra el favor que prestará la opinión a esos ciudadanos importantes; y si acaso llega a haberlo nada pierde el removido, y mucho el que se aventura a separarlo del puesto en que presta servicios importantes. Por supuesto, que no puede temerse el que se le prive de los medios de subsistencia, porque si él es un hombre que por su mérito se atrajo la animadversión del gobernante, seguramente ese mérito consiste en alguna cosa útil a la sociedad y que puede proporcionarle recursos para vivir. Si la persona no tiene tal mérito, y es bastante apocada para no hallar recursos fuera de los sueldos de un empleo, seguramente no es de las que pueden inspirar celos, ni llamar la atención del gobernante para hacerlo objeto de su odio; y entonces no es fácil que se proceda a tan violentos extremos.

Por otra parte, como las persecuciones del poder contra los hombres eminentes contribuyen a aumentar su nombradía y a rebajar el crédito de sus perseguidores, no es fácil que un gobernante se atreva a quitar de un puesto importante a un ciudadano, que también lo será, ya que ha llegado a ocuparlo. Proceder de otro modo sería perder más de lo que

se puede ganar con la remoción; porque el removido no callará, y la nación no será indiferente a los clamores que se dirijan contra la arbitrariedad. Por esta razón, es rarísimo que se remueva a un secretario de Estado, o a un gobernador, sin que haya para ello muy justas causas: y se observa que por lo general sólo son removidos los agentes de la administración, que son negligentes o malversan los intereses públicos.

Estos raciocinios están fundados también en la experiencia de los pocos años, en que se ha practicado nuestro sistema constitucional; y si se ha notado a veces que las pasiones o condescendencias de partido hayan puesto en acción esta facultad, bien castigados quedaron los perseguidores y bastante honradas y recompensadas las víctimas. Por tanto, es preciso dejar al poder esta facultad, este medio activo de administrar los negocios públicos.

De otra suerte deberíamos renunciar aun a la esperanza de deshacer-nos de empleados que no fuesen útiles para el servicio público, pues no es posible siempre calificar en un juicio las faltas que pueden ocasionar la separación. Entre la aptitud y la ineptitud, no es fácil probar judicialmente cuál es la línea divisoria, como no lo es tampoco aclarar una serie de faltas, que pueden causar mayor mal que los crímenes notorios. Estas faltas, si son el objeto de un juicio, es posible queden envueltas para siempre en un secreto misterioso a los ojos de los tribunales; pero no escapan con facilidad al ojo vigilante de un superior que, si no cuenta con empleados activos y celosos, quedaría deslucido en el desempeño de sus funciones. Parece, pues, que esta facultad, tan temida de algunos, es un medio activo necesario para que haya una buena administración.

8. Mas no se crea que, ajustándonos solamente a los principios que ya quedan enunciados, podemos tener medios activos para facilitar la administración. Es necesario que los agentes estén también dotados de fuerza para hacerse obedecer, no sólo de aquella que les presten los ciudadanos armados que estén a sus órdenes, sino también de la que proviene de la facultad de imponer ciertas penas en los casos en que pueden de una manera sumaria comprobarse aquellas faltas que tienden a impedir la acción administrativa, a descaminarla o retardarla. La ley orgánica de la administración pública, que rige entre nosotros, no ha echado en olvido este auxiliar poderoso de la autoridad, y ha concedido a los gobernadores la facultad de imponer arrestos y multas a los que

desobedezcan sus órdenes. Sin embargo, no hay bastante precisión en su redacción, y puede convertirse fácilmente en instrumento de arbitrariedad el que no debe serlo sino de asegurar el cumplimiento de las órdenes legales.

La sumisión del inferior es tanto más grande, cuanto menos probabilidad haya de escapar al castigo de la desobediencia. Esta probabilidad desaparece absolutamente, cuando el mismo que ordena puede castigar al que no obedece; porque el agente inferior perezoso y descuidado ve siempre pendiente sobre sí el látigo que le ha de sacar de su inacción y hacerle cumplir con su deber. Lo mismo sucede con el ciudadano con quien el agente de la administración deba tocar para que se lleve a efecto una orden: y de esta manera se consigue que la acción de las autoridades sea pronta y efectiva, sin inconveniente ninguno.

Digo que no habrá inconveniente, porque las faltas que tiendan a entorpecer, descaminar o frustrar la acción administrativa son de tal naturaleza, que pueden comprobarse pronto y con facilidad: tienen lugar en el mismo momento en que la autoridad ejerce su acción y pueden aparecer de los mismos documentos que medien entre el agente superior e inferior, o basta el que corra cierto tiempo sin que los hechos que en virtud de las órdenes dadas debieran suceder hayan acontecido, para que queden suficientemente evidenciados. Hay, pues, las facilidades necesarias para su más pronta averiguación.

Tampoco quedan los agentes inferiores ni los ciudadanos sin garantías respecto de sus superiores, estando estos sujetos a responsabilidad, como deben estarlo por el abuso que hagan de cualquiera de sus facultades; y siendo tan fácil comprobar el abuso en estos casos. Pero aun cuando así no fuese, no hay otro partido que tomar, si se quiere asegurar la ejecución de las providencias administrativas; porque el recurso incierto y tardío de un juicio ante la autoridad judicial, además de exponer a las autoridades superiores a gastar en una contienda forense con sus superiores el tiempo que debieran dedicar al despacho de importantes negocios, sería la base para cálculos perjudiciales al servicio público. Ya se esperaría la impunidad absoluta de la falta, porque el superior no quisiera tomarse la molestia de abrirle un juicio al culpable, ya se prometería este embrollar el mismo juicio, de manera que se dejase por cansancio; y fácilmente se conoce que la autoridad

entonces sería meramente nominal, y que jamás llegaría a llenar cumplidamente el objeto de su institución.

Yo soy, como el que más, partidario entusiasta de toda clase de garantías del inferior para con el superior, porque es necesario que el más desvalido sea siempre respaldado por la fuerza de la ley. Pero no hallo que lo que acabo de decir quite estas garantías, y sí he tenido lugar de conocer por la experiencia cuán útil y necesaria es la facultad de que he hablado en manos de la autoridad administrativa; facultad de que hay que hacer uso en pocos casos, cuando se posee; porque basta la conciencia, que el inferior tiene de su existencia, para que obre los mismos efectos que si siempre estuviera puesta en acción.

Cuando entre en detalles y trate particularmente de cada uno de los funcionarios del orden administrativo, daré también mi opinión acerca de las facultades que cada uno debe tener. En los dos capítulos anteriores y el presente no he hecho otra cosa que consignar ideas generales, que presentan el conjunto de mi sistema, y creo hacen conocer el efecto que puede producir sobre la sociedad.