

## CAPITULO X

### De los gobernadores considerados como agentes generales de la administración nacional

*1. Historia de la institución de los agentes. 2. Carácter administrativo de los gobernadores. 3. Nombramiento y remoción. 4. Relaciones con el jefe de la administración pública; operaciones consiguientes a ellas. 5. Relaciones con los agentes generales inferiores; operaciones consiguientes. 6. Relaciones con los agentes especiales; operaciones consiguientes. 7. Superintendencia general en los negocios administrativos nacionales. 8. Cualidades mentales, morales y patrióticas del gobernador, y reflexiones sobre su carácter público.*

1. Desde el tiempo de la república romana se hicieron divisiones de sus vastos dominios y se crearon procónsules para gobernarlas y administrarlas; y tanto los gobiernos que sucedieron a la democracia como los que se formaron de las desmembraciones de aquel imperio siguieron la misma conducta, teniendo agentes en la provincias, diócesis, o departamentos, hasta que el sistema feudal vino a introducir una especie de federalismo, que convirtió a aquellas diócesis políticas en otros tantos Estados, que no tenían más dependencia del que se llamaba cabeza de la nación, que el homenaje que le tributaban, los señores feudales, el auxilio que le prestaban por cierto número días en la guerra, y el tributo con que le contribuían para el casamiento de su hijo mayor. Mala era entonces necesariamente la administración general; porque estos nobles altivos, que cada uno creía valer tanto como su rey, y tener los mismos

poderes, más servían de obstáculo que de auxiliares para la ejecución de las providencias administrativas. Mejor dicho, no había administración general; y por consiguiente se hallaba sistematizada una peligrosa anarquía, que aún mismo tiempo alejaba del reino toda mejora interna, y lo dejaba expuesto a perecer a manos de sus enemigos.

Sin embargo, en medio de la ignorancia en que los varones y los condes mantenían al pueblo, se conservaron las sombras de la idea primitiva; y cuando el furor santo de rescatar la cruz del Salvador sepultó en Palestina parte del orgullo y las prerrogativas del poder feudal, algunos gobiernos aprovecharon la ocasión para establecer un orden de cosas, que los habilitase para obrar activa y eficazmente en toda la extensión de sus Estados. Desgraciadamente, en muchas partes, a un federalismo incoherente sucedió un centralismo riguroso, y lo que ganó la administración general fue a expensas de la administración municipal. ¡Tan cierto es que los extremos siempre se tocan!

Habiendo hecho esta ligera reseña del curso que han seguido las ideas respecto del punto que voy a tratar, me contraeré a él más especialmente, estableciendo los principios que una meditación detenida de las leyes administrativas de mi país y de otras naciones me han presentado como más exactos, y de que se pueden sacar consecuencias más útiles a la sociedad.

2. Los gobernadores o prefectos son unos agentes generales de la administración nacional en las provincias o departamentos, para ejecutar en ellos las leyes, y los decretos y órdenes que se les comuniquen por cada una de las secretarías del despacho, siempre que estén dentro de las facultades que el código constitucional confiere al jefe del Estado. Además, tienen los gobernadores o prefectos el carácter de jefes de la administración municipal de la respectiva provincia o departamento. Bajo este aspecto los consideraremos en otra parte, y ahora los veremos únicamente como agentes generales de la administración nacional.

Considerando cuál es el papel que hacen los gobernadores o prefectos en el sistema administrativo, bajo este aspecto y de qué manera se logrará que ellos correspondan al objeto de su institución, contraeremos nuestras reflexiones a los siguientes puntos: 1º el nombramiento y remoción; 2º relaciones con el jefe de la administración; 3º relaciones con los agentes generales que obran con subordinación a él; 4º relaciones

con los agentes especiales de la administración nacional; 5º superintendencia general en todos los negocios administrativos de la provincia o departamento; 6º capacidad mental y disposiciones activas de las personas que deben servir esta clase de empleos.

3. Primero. NOMBRAMIENTO Y REMOCION. Si el gobernador o prefecto ha de ser en la provincia el agente general de la administración nacional, es conveniente que deba el jefe del Estado en parte su nombramiento, y que este jefe pueda también separarlo del destino cuando, lejos de ser el ejecutor de sus providencias, sea la rémora que las entorpece. Pero, ¿el nombramiento deberá ser libre? ¿deberá serlo la remoción? Cuestiones son estas que entre nosotros han agitado mucho la imprenta, y cuyo pro y contra se ha sostenido con calor por plumas experimentadas: merecen, por tanto, que las examinemos con separación y algo detenidamente<sup>26</sup>.

Primera. La necesidad de que el agente tenga subordinación al superior, y de que sea a propósito para cumplir las órdenes de este en el puesto a que se le destina, nos indica fácilmente los trámites del nombramiento. No basta para que un gobernante sea obedecido el que de órdenes; es preciso que cuente con disposición de parte de los ciudadanos para obedecerlas. Así es, que un gobierno se lisonjea en vano de ejercer su acción en una sección territorial solamente por tener un agente consagrado a prestarse hasta a sus más extravagantes caprichos, si este agente no es del agrado de los habitantes, o es, por el contrario, aborrecido. El se creerá con un poder sin límites, contando con las disposiciones de su agente; pero no tendrá en realidad ninguno; porque este agente contrariado por la aversión popular; sin los consejos, informes y avisos de los ciudadanos honrados; alarmado por la desconfianza; entorpecida su acción por la inercia de los que lo ven en el mando contra

26. Aunque al hablar de los medios activos para facilitar la administración hice varias reflexiones sobre el nombramiento y remoción de los agentes, debe dispensármeme el que me difunda ahora sobre lo mismo por la importancia de la materia, y excusármeme algunas repeticiones, que son necesarias al concretarme a los gobernadores.

su voluntad, no tiene autoridad sino en el nombre y en el pensamiento del que lo designe y lo dirige.

Lo que da fuerza y vigor a la autoridad es la voluntad que el pueblo manifieste a obedecer sus órdenes, la cooperación que le preste para llevarlas al cabo, y el empeño que tomen todos los habitantes en ilustrar al mandatario, apoyarle y sostenerle. ¿Cómo se conseguirá esto? ¿Será dejando al poderoso la libertad de mandar a cualquier favorito sin talento y sin patriotismo a disponer de una provincia como de un rebaño de ovejas; a corromper las elecciones; a dividir las familias; a usar del bastón de la magistratura para saciar las pasiones de su señor, o las suyas propias? Lejos de nosotros idea semejante, que recuerda a los sátrapas del imperio persa o a los virreyes de la monarquía española. No: si la administración quiere contar con los medios de ejercer una acción arreglada y provechosa sobre los intereses y negocios sociales, preciso es que consulte la voluntad y disposiciones populares; porque cuanto más se amolde a ellas más garantía tiene de ser con gusto obedecida.

La administración nacional debe, pues, consultar al pueblo en estos nombramientos para hacerlos en ciudadanos aceptables al mismo pueblo; y por tanto no debe designar para aquel empleo sino a uno de cierto número de elegidos que se le presenten para que escoja. Yo he oído en el cuerpo legislativo de mi patria a un diputado declamar contra este principio, enunciado por mí en la cámara de Representantes, como si él fuese una herejía política. Pero esto no me arredra para repetirlo ahora, y para demostrar su exactitud.

Hoy que la democracia progresa al par que las luces se difunden, y que se reconoce cual es la influencia saludable de la opinión sobre la conducta de los gobiernos, preciso es buscar gobernantes que reconozcan esta influencia democrática de la opinión, que la sigan y obren conforme a ella. ¿Quién conoce mejor que el mismo pueblo, cuáles son los ciudadanos que consultan esta opinión y que se interesan más por él? Nadie; porque el que ha de tener un superior es quien sabe mejor cual le conviene, y por este motivo se ha dicho muchas veces que el pueblo no se engaña en la elección de los que han de influir sobre su suerte.

Si a estas consideraciones se agrega que el gobernador o prefecto es también un magistrado municipal, y que no podría esperarse que tuviese

todo el interés posible por los negocios especiales de la provincia o departamento, sino de un ciudadano a quien esa provincia o departamento creyese digno de mandarlo, parece indudable que el pueblo debe tener participación en el nombramiento. Esta participación debe concedérsele de una manera efectiva y exenta de inconvenientes. El medio de encargar a una corporación deliberante, como una cámara o diputación departamental o provincial, el deber de hacer una propuesta, no me parece el más acertado; porque es hacer que unos cuerpos que deben ser impasibles e imparciales se maticen de las intrigas y pasiones eleccionarias, lo que es muy probable atendido el lugar en que deben reunirse estas corporaciones. Es preferible, en mi concepto, el que la elección que los que han de formar la propuesta se haga por los mismos electores que votan por el presidente de la república y por senadores, representantes, y diputados provinciales. De esta manera la propuesta es más popular, y hecha por lo mismo bajo una influencia más democrática.

Ella puede formarse de tres individuos que hayan tenido mayor número de votos en las asambleas electorales, sin conceder a las diputaciones o cámaras departamentales o provinciales otra intervención, que la de examinar en favor de quien se reunió este mayor número, y avisarlo al jefe de la nación, para que haga el nombramiento.

No debo pasar a la otra cuestión antes de indicar una idea que creo de una importancia vital; a saber, que el individuo que haya estado gobernando una provincia no pueda ser reelegido para mandar en la misma por otro período consecutivo; pero que sí pueda ser propuesto y elegido para gobernador de otra. De esta manera desaparecen en él las tentaciones de querer ejercer una influencia indebida en las elecciones, y se logra que en otra parte se pronuncie por los electores un fallo favorable sobre su conducta; pues como tal debe verse una elección, que no se habría hecho, si a los oídos de los electores hubiesen llegados noticias de que había tenido mala conducta.

Segunda. La facultad de remover ha sido un motivo de escándalo y de declamaciones apasionadas, que no tienen otro fundamento que algunos lugares comunes mal aplicados, y que hacen presumir de los que de ellos se valen que no examinan las cosas con mucha detención. Si no existe la facultad de remover, preciso será que cada vez que se quiera

quitar un empleado, que embaraza la acción administrativa, se le abra un juicio; aquí entra el probar cuál es la raya que deslinda la actividad de la pereza, la aptitud de la ineptitud, el discernimiento de la torpeza, y quien sabe cuantas otras cosas improbables por el que persigue en un juicio, y que acreditará a su gusto el procesado, de la manera que mejor convenga a su propósito. Esto es tan cierto que cualquiera que no sea enteramente falto de memoria pueda recordar con mucha facilidad cuál ha sido el resultado de los procesos formados a empleados, no ineptos, ni perezosos, ni torpes solamente, sino concusionarios y traidores a la confianza nacional. El que delinque contra el público tiene muchos medios de escapar del castigo; porque la ofensa pública a nadie afecta de cerca en particular, y no sólo se perdona fácilmente, sino que se tienen simpatías por el que la ha cometido. Así es, que no hay más medio que sea realmente efectivo, para salir de un mal empleado, que conceder la facultad de removerlo al superior que lo nombra, cuando haya motivos para que no merezca su confianza.

El mal que de una remoción puede resultar es mal para la persona removida, pero no para el servicio público; y respecto de dicha persona debemos considerar dos cosas: o es un hombre de talento, activo, amigo de la libertad, y consagrado al cumplimiento de sus deberes, pero que se atrae la remoción porque no adula, porque no se rinde servilmente a cuanto de él exigen, sino que presta una obediencia discreta; y para éste la remoción antes que un agravio es un título de honor: o la remoción no recae en una persona de aquellos predicamentos, sino en un inepto, en un perezoso, en un concusionario tal vez; y entonces ¿por qué hemos de tener consideraciones por él?

Justo es que viva del destino el que está colocado en él; pero no es justo que, porque el destinado tenga de qué vivir, esté muerto el servicio público.

Creo, sin embargo, que deben quitarse al jefe de la nación estímulos que pudieran en algunas ocasiones tener para decretar la remoción de un gobernador, como podría serlo el deseo de colocar un favorito. Desaparece este riesgo imponiéndole la obligación de nombrar siempre de entre los individuos restantes en la propuesta. Tiene así el medio de desembarazarse de un agente abandonado o poco celoso; pero le queda

al pueblo la seguridad de que aquel es reemplazado por otra persona de su elección.

He aquí una combinación, que unida al temor de la opinión pública, a que no serán inaccesibles los gobernantes que tienen que esperar del pueblo, da bastantes seguridades de que la facultad de remover no se usará con mucha profusión, o más bien sólo se pondrá en acción cuando haya motivo para ello. Parece, pues, que es necesario en favor de la buena administración, establecer la facultad de remover, y nombramiento en todos los casos contraído a la propuesta.

4. Segundo. RELACIONES DEL GOBERNADOR O PREFECTO CON EL JEFE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. El gobernador o prefecto de una provincia, como agente general en ella de la administración nacional, es el funcionario con quien el jefe de la nación, por conducto del respectivo secretario del despacho, se entiende para el ejercicio de sus facultades en la misma provincia. El gobernador recibe, pues, del modo dicho el movimiento activo que le comunica el superior, y lo transmite a los demás agentes generales de su dependencia, como los jefes de cantón o circuito, y alcaldes o jefes de parroquia o común; y también a los especiales, tanto del ramo de hacienda, como del de guerra o marina. El representa respecto de la provincia el papel que el jefe respecto de la nación, y todos los ramos de la administración, así como los agentes que manejen los negocios a ellos correspondientes, están bajo su inspección y vigilancia, y sujetos a sus órdenes, con más o menos extensión, según la naturaleza de los negocios. Considerado el gobernador bajo esta misma relación, él es el eslabón de la cadena que une la provincia de su mando al centro que las mantiene todas adheridas y de donde parte este movimiento, que da una marcha uniforme a las naciones, por extensas que sean ellas, y aunque también sean muy variados sus intereses.

Concíbese con facilidad que, para que la dependencia de un gobernador del jefe de la nación sea real y efectiva, y que aquel sea un verdadero agente, que le sirva para ejecutar en la provincia todas sus operaciones, es preciso que preste obediencia a sus mandatos, y que en caso de no hacerlo, quede sujeto a severa responsabilidad. De otra manera, las operaciones más importantes pudieran por el capricho de un agente quedar frustradas, desautorizado el jefe y la nación per-

judicada: y mal pudiera entonces decirse, que el jefe de las administración contaba con brazos que lo auxiliasen en el manejo de los negocios públicos. La obediencia, pues, será la regla general.

Pero no hay regla ninguna sin excepción. Cuando tenemos que confiarnos al discernimiento y a la voluntad del hombre, es preciso que contrastemos en cuanto sea posible los efectos de su fragilidad y de sus errores. Por esto, el gobernador deberá tener la facultad de suspender la ejecución de las órdenes, que sean manifiestamente ilegales, o extrañas de las atribuciones del encargado del ejecutivo; porque aunque es cierto que este es el que debe comunicar el movimiento y saber cómo lo comunica, también es cierto que no puede comunicarlo sino conforme a ciertas reglas, de cuya observancia es que puede resultar la marcha armoniosa y concertada de la máquina política. La ley es quien da la dirección y la acción a las autoridades; y desde que lejos de ser ella consultada, el gobernante la atropella o se desvía de sus preceptos, cesa su poder y el motivo de que se le preste favor y cooperación. Debe, pues, un gobernador tener facultad de suspender las órdenes ejecutivas, siempre que contrarién expresamente las disposiciones legales; quedando sujeto, empero, a un juicio en que se examine por la autoridad judicial, si positivamente la orden suspendida estaba en el caso de serlo; porque de otro modo se dejaría lugar a que con frívolos pretextos, y por una voluntariedad punible, se frustrase la acción ejecutiva, y quedase burlada la autoridad suprema.

En las circunstancias ordinarias, cuando no hay peligros inminentes, ni el servicio padecería con una dilación, debe el gobernador tener la facultad, no sólo de suspender las órdenes abiertamente ilegales, sino también las dudosas o extemporáneas, quedando siempre sujeto a responsabilidad, en caso que se impruebe su conducta. No siempre el encargado del ejecutivo, colocado a gran distancia de los lugares en donde han de cumplirse sus órdenes, conoce perfectamente las circunstancias que las hacen exequibles o inexecutable, extemporáneas u oportunas. El gobernador, que se halla más en contacto con los ciudadanos, y que ve y palpa lo que sucede en la provincia, puede juzgar con más datos y decidir si lo que va a hacerse habrá de ser conveniente que se lleve a efecto: y como el temor de una responsabilidad grave habrá de hacerle reflexivo y discreto, desaparece todo recelo de que una



voluntariedad caprichosa fuera su guía en este proceder. Téngase también en cuenta que la facultad que tiene el superior de destituir es para él el ángel de la prudencia, que detendrá su mano en las operaciones abusivas, y únicamente la conducirá a aquellas que pueden merecer aprobación.

No se limitan las relaciones de un gobernador con el jefe de la administración a recibir el movimiento activo y manejar conforme a él los intereses y negocios sociales de la competencia de la administración nacional en la provincia. Debe también ejecutar en ésta operaciones reactivas, sin las cuales en vano se lisonjearía la autoridad suprema de proceder con tino y circunspección, y de ilustrarse sobre los intereses y negocios sociales sometidos a su inspección y manejo.

Llamo operaciones reactivas aquellas que tienen su origen en el inferior, y que imprimen movimiento en un orden inverso de aquel de que ya hablamos. Dije en otra parte que era muy probable que se hiciera el bien, siempre que la administración los conociese, y que también se hallase instruida de las circunstancias que pudieran facilitar el que se hiciese positivamente. Desde que se ha admitido este principio, es necesario convenir también en que la legislación administrativa debe ordenar todo aquello que de a conocer ese bien y esas circunstancias.

Un gobernador que procure constantemente instruirse sobre el estado de la riqueza nacional, del comercio, de la industria agrícola y fabril, de la instrucción pública, de las disposiciones morales de los habitantes, de las producciones espontáneas del suelo en que moran, de la extensión de la divisiones políticas del territorio, de las dificultades o facilidades que la autoridad local encuentra para ponerse en relación con los comuneros de ella, u hombres adscritos a esa jurisdicción; el gobernador que haga esto, digo, y que dirija al Ejecutivo frecuentes informes sobre las observaciones que haya hecho, no sólo procurará el acierto en las providencias administrativas del superior, sino que haciéndolas trascendentales hasta al gobierno por esencia, que es el cuerpo legislativo, dará lugar a que se decreten interesantes mejoras. Deben las leyes administrativas imponer al gobernador este deber, tan necesario de cumplir, como el de obedecer las órdenes del jefe; y en muchas ocasiones tal vez más útil e importante.

Pero no debe limitarse el gobernador a instruir a la administración general de aquello que nominalmente se mencione en las leyes administrativas; es preciso que se extienda a todo lo que importe saber, aunque no se halle específicamente nombrado en las leyes. Con los años varían los intereses; y la nomenclatura que los indicaba, en el tiempo en que se hicieron las leyes, puede no comprenderlos en una época posterior, así como no servirían hoy los aranceles que hizo el gobierno colonial para cobrar los derechos en las aduanas. Las leyes mencionarán, pues, los grandes negocios que son de la incumbencia de las autoridades; pero no entrarán en detalles minuciosos que quedan a cargo del ejecutor.

Aunque no todos los intereses y negocios que existen en la nación son de la competencia de la autoridad, porque la legislación dejará siempre al cuidado del individuo los que él mejor que nadie puede manejar; sin embargo, del giro que tomen los intereses y negocios individuales resultan otros intereses y otros negocios, que llamamos sociales, o públicos por la relación que tienen con una sección política de la sociedad. El construir su casa, embellecerla y habitarla es una cosa que tocará al individuo, y en que no debe mezclarse la autoridad; pero del conjunto de casas construidas en un territorio resultan cosas a que sí es necesario que atienda la autoridad comunal, o municipal, por ejemplo. Y no sólo del giro de los intereses y negocios particulares resultan cosas a que debe atender la autoridad; también de estos resultados provienen otros de mayor entidad, que saliendo de la esfera municipal o comunal vienen a ser nacionales o de una competencia mixta, por la conexión que tienen con los intereses y negocios generales, o con los municipales entre sí. Si la peste penetra en una parroquia, la autoridad comunal será la primera que dicte medidas de policía para evitar el que se propague; pero estas medidas de policía no son exclusivas del común o parroquia; la provincia, la nación entera está interesada en tomarlas, para que el contagio y la muerte no se difundan por todo el territorio y asolen y destruyan las poblaciones. El gobernador, pues, para ser un digno e ilustrado agente de la administración nacional, debe estar alerta para informar al superior del giro que lleve toda clase de intereses, y de proponerle las medidas que, en su concepto puede exigir el bien público.

El gobernador transmite al encargado del Poder Ejecutivo noticia auténtica de todos los actos de las corporaciones y autoridades municipales, indicando los que traspasan las facultades de aquellas, sin perjuicio de requerir al ministerio público, para los efectos que diré en el libro 4º de esta obra.

El suministra también todos los datos para la corrección anual de la estadística, informando sobre los nacimientos, matrimonios, óbitos; sobre el número de creyentes de las diferentes religiones, templos y propiedades del culto que existan; sobre la disminución, o aumento de la crias, pérdida o logro de las cosechas, movimiento comercial e industrial, minas descubiertas, cuánto es el monto de las rentas municipales en el año, y su aumento o disminución comparados con años anteriores; sobre los procesos civiles y criminales que hayan despachado los tribunales y juzgados, y los que se hallen pendientes, con una comparación entre diferentes épocas; sobre el número de presos, reclusos, presidiarios, forzados o confinados dentro de la provincia y el estado moral de los establecimientos de castigo; sobre los hospitales, hospicios, número de enfermos y asilados en aquellos refugios de la indigencia y de los desamparados; sobre los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria, y los alumnos que haya en cada uno de ellos; sobre el estado en que se halle la fuerza permanente y la guardia nacional, su armamento y cuarteles; sobre los resguardos de policía y el modo como desempeñan sus atribuciones; sobre el número de funcionarios y empleados municipales que existan en la provincia; en fin, sobre todo lo que contribuya a que el encargado del Ejecutivo pueda conocer el estado moral, civil, económico, político y militar de la provincia.

Muchos juzgarán tal vez minuciosa esta enumeración; pero es necesario que consideremos, que la primera vez que el hombre es llamado a un puesto público no puede conocer cuántos son los objetos de su atención; y es entonces utilísimo que encuentre en donde ver de una hojeada una gran parte de ellos.

No basta, empero, que vea este conjunto, y se aplique a transmitir al encargado del Ejecutivo su conocimiento; es preciso que se penetre que todos estos datos son de grande utilidad a la autoridad suprema, y que el agente que los suministra hace un beneficio al pueblo. Las contribuciones no pueden decretarse con proporción a la riqueza nacional, si esta

riqueza no es conocida, y mal puede saberse sin aquellos datos estadísticos; si la enseñanza en una provincia requiere los auxilios de la administración general, no puede prestarlos sino está ella instruida del estado en que se encuentra; no pueden tomarse providencias para que se consulte la seguridad individual y la propiedad, si se ignora como llena sus funciones la policía; no puede requerirse a la autoridad municipal para que provea de asilos a los indigentes, desvalidos y expósitos, si no se sabe si hay aquellos establecimientos, etc.. ¿Cómo ha de fijarse la atención del gobierno sobre lo que no conoce? ¿Y cómo ha de conocerlo, si sus agentes, vegetando en un criminal abandono, descuidan estas interesantes atenciones, circunscribiéndose a servir de una especie de estafeteros que se limitan a hacer que las órdenes de la administración nacional se transmitan a los agentes inferiores?

El mal negativo de una omisión es a veces tan fatal a la sociedad como el positivo de la infracción de una ley; porque se la priva de cosas que tenía confianza y derecho de obtener de hombres a quienes no da el mando, ni paga con otro objeto, que con el de que se desvelen por su bien y traten de procurárselo de todos modos. Sin embargo, las omisiones se han visto siempre con una indulgencia que ha tocado en complicidad en ellas; y casi ha venido a pasar como un principio que sólo había mal cuando las disposiciones positivas eran contravenidas; pero no cuando no se hacía todo lo posible para que produjesen sus efectos saludables. Tan malo es que por no dar un informe oportuno, por no comunicar el resultado de una visita en una oficina de hacienda, se deje de aprovechar una circunstancia útil para tomar una providencia, o se deje de separar a un empleado que dilapida los fondos públicos, como que el mismo gobernador tomase esos fondos y los aplicase a sus usos particulares. Debe, pues, el gobernador evitar toda omisión; y antes bien ser activo y diligente; y las leyes administrativas deben hacerlo responsable tanto de las faltas de comisión como de las de omisión.

El gobernador, pues, como agente de la administración nacional obra siempre en virtud de las órdenes que recibe del encargado del Poder Ejecutivo, y tiene, como acabamos de verlo, también el deber de proporcionar las luces necesarias para que estas órdenes se expidan con discernimiento y prudencia. No basta todavía esto, y aun tiene otra atribución visto en sus relaciones con el jefe de la administración, que

es la facultad de suspender a los empleados de su dependencia, cuando incurran en falta que lo merezca, dando cuenta inmediatamente, y con documentos, de la suspensión y sus motivos. Lo que parece natural es que aquel que comunica el movimiento, y de quien se tiene la dependencia como jefe supremo, fuera quien ejerciese tal facultad; pero la distancia, en muchas ocasiones, e inconvenientes de otra clase impedirán que el encargado del Ejecutivo tome oportunamente esta medida: y entonces la conveniencia nacional, este regulador de las operaciones administrativas, dicta que tal atribución se deje a aquel agente de más confianza, que hallándose en contacto con el empleado a quien debe suspender, y conociendo mejor las faltas que haya cometido, puede obrar más acertadamente. La orden previa se suple en este caso con la aprobación posterior; y la responsabilidad en que el gobernador incurre garantiza la prudencia con que obrará.

5. Tercero. RELACIONES DEL GOBERNADOR CON LOS AGENTES GENERALES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL QUE OBRAN CON SUBORDINACION A EL. Para que las órdenes del jefe de la administración nacional lleguen hasta los ciudadanos e influyan sobre los intereses y negocios, que conforme a ellas se deben manejar, preciso es que haya los funcionarios intermedios necesarios que las comuniquen y cuiden de su observancia, como ya lo indiqué al hablar de los medios activos para facilitar la administración pública. Bajo la dependencia del gobernador obran los merinos, o jefes de cantón o circuito o jefes políticos, y bajo la de estos los alcaldes o jefes del común o parroquia. El agente inmediato del gobernador, para la ejecución de las providencias generales de la administración, es el jefe político o de cantón, y por medio del de cada cantón se transmiten las órdenes generales para que, pasando a los comunes o parroquias, las ejecute allí el alcalde, y de esta manera resulte la ejecución en toda la provincia.

Los deberes de los funcionarios están en razón del interés, importancia y extensión de los negocios que se les encomiendan, y en esta misma razón debe estar también su capacidad para desempeñarlos. Un jefe de cantón no tiene a su alcance todos los conocimientos, datos e informes que tiene un gobernador, para comprender cómo debe ejecutar una providencia, y por qué razón se dictó ella. El gobernador, que

es el encargado de pesar las circunstancias y de combinar según el estado de todos los cantones, cómo pueden ejecutarse las providencias administrativas, debe instruir a los jefes de cantón, y hacerles entender la utilidad de que se obedezca y cumpla lo que se le prescribe, para que obrando con conocimiento, se interesen más en llenar sus atribuciones. Con más prudencia, circunspección y actividad procede el que sabe bien lo que va a hacer, y el bien que de ello debe resultar, que el ciego y servil instrumento, que no sabe por qué obra ni para qué debe ejercer su acción sobre los negocios sociales. No es, pues, un vano trabajo el que con esto se tomará el gobernador: y además de los buenos resultados en favor del servicio público, se obtendrá también otro más apreciable, el de enseñar a los funcionarios la obediencia razonada y desterrar la pasiva, tan perjudicial en gran número de casos para la libertad y para todos los derechos individuales.

Los jefes de cantón velarán sobre los empleados y oficinas nacionales que haya en el cantón, que tengan dependencia de las que existan en la capital de la provincia. El gobernador debe facilitarles los medios de conocer si las oficinas y empleados que hay en el cantón cumplen con sus deberes; avisándoles, por ejemplo, si los que deben recaudar las rentas y enterar sus productos en la oficina de cuenta y razón, lo han hecho positivamente, y si han cumplido con las prevenciones que les haya hecho la misma.

Muchas operaciones delicadas de policía no podrían ejecutarse en un cantón sin combinación con otro; el gobernador debe facilitar y prescribir esta combinación y comunicar a los jefes de cantón cuanto sepa relativo a su localidad, que merezca la atención de la autoridad pública, para que ella proceda entonces a llenar su deber.

Los jefes de cantón son los conductos por donde obtiene el gobernador los datos estadísticos de que hablamos en el párrafo anterior, para remitirlos al encargado del Poder Ejecutivo o jefe de la administración pública. La uniformidad y arreglo con que el gobernador obtenga estas noticias, le facilitan el enviarlas con más prontitud y coordinación, cuando las haya hecho formar de una manera más ordenada por sus subalternos. Debe, pues, circularles modelos e instrucciones para que procedan, y hacerles entender la importancia de que los observen. En fin, debe considerar que la acción de cada jefe de un cantón debe ser

combinada con la del de otro cantón, para que habiendo en todos operaciones uniformes, respecto de los negocios generales, pueda resultar en la provincia ese movimiento ordenado, que en combinación igualmente con el de otras provincias, produce el movimiento nacional, que ordenó la ley y ocasionó el ejecutor de ella; ese movimiento que puede indicar que un pueblo está bien gobernado y sus negocios bien administrados; es decir, que tiene no sólo el gobierno teórico de las disposiciones legales, sino el gobierno en acción de las operaciones administrativas.

Cuando se establece entre dos agentes la relación de superior y subordinado, preciso es que aquel tenga alguna intervención en el nombramiento del que ha de servirle de agente: y he aquí por qué el gobernador debe nombrar los jefes políticos. Pero este agente debe, al mismo tiempo que sea de la elección y confianza del gobernador, serlo también de las del pueblo; porque en donde el gobierno y la administración se establecen para el pueblo, este debe ser consultado, siempre que se pueda, sobre el nombramiento de sus gobernantes y administradores. Cada asamblea electoral de cantón debe, pues, tener una intervención en el nombramiento, eligiendo tres a quienes deba presentar para que el gobernador escoja.

Yo no hallo inconveniente en dar también al gobernador el poder de destituir a los jefes de cantón, quedando sujeto a nombrar siempre de entre la terna de elegidos; porque dándole de esta manera vigor a su autoridad, quedan sin embargo salvos los inconvenientes que traería la destitución sin condición ninguna. Destituirá el gobernador, pero será nombrado siempre uno de la elección del pueblo, y como no importa que sea precisamente éste o aquel, sino uno que se haya creído a propósito, esto siempre se logra. Dará, empero, cuenta al jefe de la administración pública, y su procedimiento podrá ser reformado por éste; porque cuando en manos de una autoridad se coloca un poder de esta naturaleza, si hay algún medio de obtener que no se use por el impulso de las pasiones o por innoble motivos, justo es aprovecharlo.

No siempre el jefe de la administración comunica órdenes para que se haga cuanto las leyes prescriben, especificando cada una de las disposiciones que ellas contienen. Un precepto general, el mismo acto que se llama sanción, es la orden que una vez se circula para que sea

siempre obedecida. Basta esto en muchas ocasiones al jefe de la administración, que cuenta con el celo de gobernadores ilustrados y activos, y que deben conocer la importancia del puesto que ocupan y las funciones que les prescribe su deber. Pero no sucede al gobernador respecto de los jefes de cantón, lo que al encargado del Ejecutivo con él; porque no hay motivo para presumir en un jefe de cantón las mismas circunstancias que en un gobernador. No sólo debe éste, pues, transmitir las leyes con la sanción ejecutiva y descuidarse después sobre su cumplimiento. No: esta confianza destituida de fundamento, traería consigo la inobservancia de las leyes, y naturalmente el desprecio en que caen disposiciones que se ven escritas, pero que jamás se hacen sentir a la sociedad. Debe, pues, el gobernador informarse continuamente sobre el cumplimiento que tengan las leyes, y no dejar de indicar en algunos períodos a los jefes de cantón que las recuerden y las lleven a efecto. Así se logrará que haya movimiento administrativo, y por consiguiente administración; pues la una no puede existir sin el otro, y sin ambos desfallece la sociedad, se aniquila el espíritu público, y la inacción y la inercia suceden a la vida y animación, que debe haber en este conjunto de hombres que se han reunido para su común felicidad.

Sin duda se comprende ahora fácilmente cuánto cuidado y esmero debe poner el legislador al establecer en la leyes orgánicas de la administración pública las relaciones del gobernador con los jefes de cantón: y también se deduce la necesidad de que el gobernador se penetre de la importancia de los resultados que deben producir estas relaciones; pues no basta el que se hayan echado las semillas del bien, si no hay una mano acuciosa que las cultive y las haga producir. El jefe de la administración tiene en esto una gran influencia, si quiere usar de su poder para conducir al bienestar y a la dicha a los que lo han colocado en aquel puesto, en donde todas sus intenciones deben ser el bien del pueblo, y nada más que el bien pueblo. Desde su posición eminente en que todo debe verlo con la calma imparcial de la razón, y pesarlo en la balanza del bien público, él puede con su ejemplo y con sus instrucciones animar a todos sus agentes a que llenen cumplidamente su misión. Ni es menor el influjo que tienen los electores en que este resultado se consiga, si abstraídos de consideraciones personales sólo proponen, para que sean nombrados aquellos hombres que, por sus conocimientos, aptitudes y



actividad pueden ser gobernantes sobresalientes. Así se logrará que las relaciones establecidas entre los diferentes funcionarios produzcan el efecto que se desea.

6. Cuarto. RELACIONES DEL GOBERNADOR CON LOS AGENTES ESPECIALES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL. La variedad de intereses a que la administración nacional tiene que atender, y la importancia de algunos de ellos exige la creación de agentes especiales, que se contraigan exclusivamente a su manejo; porque si se confiasen a los agentes generales induciría esto a una complicación de funciones que impediría la acción administrativa. La hacienda nacional, la fuerza armada, la marina, los establecimiento de instrucción pública, que sean costeados por las rentas nacionales, son negocios que exigen cada uno el especial cuidado de varios funcionarios, que con subordinación al gobernador, y bajo su inspección, les consagren su atención y muy particular esmero. El gobernador es el centro de donde parte la acción que se ejerce sobre todos estos negocios e intereses, o el que cuida de que la que se ha comunicado a estos agentes especiales produzca sus resultados. Bajo dos aspectos tenemos, pues, que considerar al gobernador en sus relaciones con sus agentes especiales de la administración nacional: bien cuando es él de quien parten las órdenes que se deben cumplir; bien cuando vigila en el cumplimiento de las que reciben de las autoridades superiores del ramo, de las cuales siempre se le habrá dado noticia.

Primero. La posición del gobernador en el sistema administrativo le da respecto de la provincia el carácter de jefe de la administración pública, así como lo tiene el encargado del Ejecutivo respecto de la nación entera. En él está depositada la confianza de la autoridad suprema; y para cooperar con el superior al manejo de los intereses y negocios nacionales, es preciso que tenga los medios de hacerlo, y que pueda ocurrir con prontitud y eficacia a las necesidades y exigencias que se presenten, sin que haya una orden previa del jefe de la administración pública, que mal pudiera en todos casos expedirse con oportunidad; a menos que se suponga que la presencia del omnipotente se comunica al que ocupa el sitio de la magistratura suprema.

Halagüeña su posición es esta, pero quimérica; y por tanto es necesario que ocurramos al vacío que la limitación de la sabiduría humana

dejará siempre en todas las combinaciones de la política. Las leyes administrativas atribuirán, pues, al gobernador la facultad de dar algunas disposiciones respecto de los ramos especiales de la administración nacional, como son las rentas, la guerra, la marina, la instrucción pública, y los encargados de estos ramos deberán obedecerlas. No será, pues, preciso que el gobernador reciba órdenes del jefe de la administración pública, para que requiera a los recaudadores morosos de las rentas nacionales, a fin de que desempeñen sus obligaciones, ni para someterlos a juicio en caso que por sus omisiones lo merezcan, o que malvianten los fondos que colecten. Dará, si, cuenta, como ya dije en otra parte. Y lo mismo que pueda hacer respecto de los empleados de hacienda, bien sean de los que recaudan, bien de los que entienden en la distribución, cuenta y razón de los fondos nacionales, también debe serle concedido respecto de los empleados que intervienen en la instrucción pública, en la milicia y en la marina; porque sin una facultad semejante desaparece en ellos ese saludable temor, que influye en el buen servicio, tanto casi como la esperanza de la recompensa. En tal concepto, las leyes administrativas deben siempre establecer la subordinación de estos empleados especiales al gobernador, y dar a este facultades que les hagan sentir tal subordinación.

Esta regla no tiene excepciones ningunas en los tiempos de paz y de calma, porque entonces todo marcha en aquel orden regular tan conocido de la autoridad civil, y el gobernador se halla en completa aptitud de juzgar quien lo interrumpe o no contribuye a mantenerlo. Pero en tiempo de guerra, cuando la situación política de la sociedad se altera y una prudencia consumada, aconsejada por todos los conocimientos que presta el manejo de los grandes intereses sociales, es necesaria en todo cuanto se ejecute para que los ejércitos no se desordenen y lleguen a sufrir un descalabro; en este estado extranatural de una nación, el gobernador no tiene respecto de la fuerza armada y de la marina las mismas atribuciones que en tiempos ordinarios. Si las tuviese, pudiera tal vez frustrar operaciones militares, cuyas combinaciones no alcanzase a penetrar, y muchas veces inhabilitar al jefe que hubiera de conducir a la victoria a los ejércitos nacionales. En esos tiempos de calamidad y desgracia, también es cierto que las operaciones se encargan a aquellos militares distinguidos, que por su valor pericia y prudencia den garantías

de que procederán de la manera que se desearía, aunque no intervenga el gobernador en su conducta de la misma manera que lo haría en tiempo de paz. Debe, empero, vigilar en todos casos, y dar cuenta al jefe de la administración de los defectos que advierta, para que no queden sin corregir, si lo merecen, o sin castigo si rayan en delitos.

La misma limitación de la previsión humana que hace necesarias las facultades de que acabo de hablar, nos induce a dar al gobernador otra, que a un tiempo hace de este magistrado una autoridad gubernativa y administrativa. Hablo del poder de hacer ciertos gastos, que no se mencionen específicamente en la leyes, ni en los decretos ejecutivos, ya en su cuantía, ya en su objeto. ¿La súbita efervescencia de un partido pone las armas en la mano a algunos rebeldes, que quieren conculcar las leyes y dar en tierra con las autoridades establecidas? El gobernador debe tener la facultad de llamar al servicio de la guardia nacional y de mandarla pagar, y la tesorería u oficina nacional de manejo de la provincia debe cumplir sus preceptos. La ejecución de las penas, la conducción de los presidiarios y forzados, la pronta reparación de edificios ruinosos, el despacho de postas o correos extraordinarios, o de buques de guerra o mercantes, para dar pronto avisos o llevar urgentes comunicaciones, no podrían efectuarse con prontitud y oportunidad, si el gobernador no tuviera la facultad de prevenir a los que manejan las rentas que hiciesen los gastos necesarios. Ya en el capítulo en que hablé del despacho de hacienda, indiqué la intervención de la suprema administración nacional en estos negocios.

En la Nueva Granada, según la ley orgánica de hacienda, tiene el gobernador la facultad de decretar estos gastos en unión de los jefes de algunas oficinas de rentas, del juez de hacienda y del que ejerce el ministerio público en el tribunal de apelaciones del distrito. Yo creo que se habría hecho bastante con que sólo se asociasen al gobernador el empleado que debe cubrir el gasto, y el que ejerza el ministerio público en la provincia, que indicaré quien debe ser en el libro IV de este tratado. Aquel informaría sobre la capacidad de que los fondos soportasen el gasto, este ayudaría a calificar si el servicio público verdaderamente lo exigía; y bastando esto para suministrar conocimientos, y dar garantías contra el abuso, claro es que no debe distraerse a otros empleados de sus ocupaciones.

Los ejemplos aducidos me parece que bastan para comprender en qué casos el agente general de la administración nacional en una provincia debe tener ciertas facultades gubernativas y administrativas, que ejerce sin orden previa de la autoridad superior. Considerando la naturaleza de las exigencias a que él debe atender, fácilmente se advierte la facultad o atribución que para consultarla se debe conceder.

Segundo. Para habilitar al encargado del ejecutivo a manejar con acierto algunos intereses determinados, se han centralizado en algunas oficinas existentes en la capital del Estado, y dependientes inmediatamente de las secretarías del despacho, las operaciones de otras, que se hallan diseminadas en la diferentes secciones territoriales de la nación; porque si la administración no tuviese ideas exactas del conjunto de intereses sobre que debe ejercer su acción, mal pudiera tampoco entrar en detalles relacionados con este conjunto. He aquí el origen de una Dirección de la instrucción pública, de las Direcciones de rentas, de la Tesorería general, de la Corte de cuentas, del Estado Mayor general, de la Comisión de marina. De estas oficinas auxiliares de las secretarías del despacho, para facilitar la administración nacional, dependen los agentes especiales que hay en las provincias, según el ramo que manejen: y de ellas reciben órdenes e instrucciones para darles su cumplimiento. Ya indiqué, hablando de las secretarías del despacho, que el agente general debe darse conocimiento de lo que se habrá comunicado por aquellas oficinas superiores para que vele en que se observe, y de cuenta de las omisiones que advirtiere.

El objeto con que se proporciona al gobernador aquel conocimiento nos da la base para establecer las relaciones de este funcionario en el segundo caso de la proposición que enuncié al principio de este artículo. Funciones de policía administrativa son las que en este segundo caso se le encomiendan; y el gobernador las llena respecto de las rentas visitando las respectivas oficinas de hacienda, e instruyéndose del cumplimiento o inobservancia de las órdenes recibidas; haciéndole el tanteo de las arcas y asegurando la remesa de los sobrantes a la oficina central, o a aquellas a donde ésta haya dispuesto, y dando cuenta con estados circunstanciados al despacho de hacienda del resultado de sus observaciones. No es difícil conocer con cuánta escrupulosidad deberá manejarse en estas visitas e indagaciones el gobernador, si se piensa que ellas son la

garantía contra la dilapidación y las concusiones, y las que aseguran al gobierno los recursos con que debe contar para los gastos públicos. Así que, no cumple con su deber el gobernador que con una confianza ciega se abandona a la buena fe de los empleados de hacienda, y firma, comprometiendo por indolencia su responsabilidad, las diligencias que ellos le presenten, sin verificar su exactitud. No: es preciso que con cuidado y atención, con inteligencia y prolijidad se examine todo, para que no se engañe a la administración suprema con informes y datos falsos, con ficciones fraguadas por la mala fe de los defraudadores. El gobernador que tal hiciese debiera ser castigado como reo de falsedad; porque siempre lo es el que engaña asegurando una cosa de que no se ha cerciorado.

Cuando el gobierno monopoliza alguna producción<sup>27</sup> y saca de ella una renta, incorporándola al dominio público, establece una Dirección para que instruya a los que la manejan, comunique los métodos de obtener mejor los productos, de conservarlos y de ejecutar la operación comercial de ofrecerlos a la venta en los lugares en donde se necesiten. Dos operaciones ejecuta la Dirección: una agrícola, mercantil la otra; y estas operaciones las lleva al cabo por medio de agentes que tenga en los puntos en que se produce el efecto monopolizado y en los lugares en que se ofrece a la venta. El gobernador vela sobre estos agentes para que llenen sus deberes y cumplan las órdenes de la Dirección, y les comunica los conocimientos que tenga para lograr mejores productos, a fin de que procedan con las luces que ellos les suministran a ejecutar con más discreción y prudencia las instrucciones que hayan recibido.

Igualmente cuida de examinar, visitando las respectivas oficinas, si la venta se hace con la buena fe y legalidad con que debe proceder un empleado público; para lo cual compara en las visitas las existencias del

27. Ya condené en otra parte, con todos los economistas, el monopolio que da lugar a que se erijan en delitos los actos inocentes del hombre industrioso y que priva a la nación de las riquezas que la producción momopolizada le proporcionaría en manos de los particulares. Pero los monopolios existirán por algun tiempo, y es preciso que para él haya sus disposiciones administrativas.

género con los productos pecuniarios del expendio, y ejecuta el balance de la cuenta que deben llevar las respectivas oficinas.

7. Quinto. SUPERINTENDENCIA GENERAL DEL GOBERNADOR EN TODOS LOS NEGOCIOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES DE LA PROVINCIA. He considerado con separación las principales funciones que tiene que ejercer un gobernador, presentando a este magistrado en relación con sus superiores y con sus subordinados. Ha sido mi objeto ejemplificar mi teoría, para ponerla más al alcance de mis lectores; porque siempre comprendemos mejor lo que se nos presenta bajo imágenes sensibles, que tienen alguna relación con lo que ya conocemos. Ahora quiero dar una idea general de la acción administrativa del gobernador sobre el conjunto de intereses nacionales que están bajo su inspección.

No es únicamente valiéndose de sus agentes inmediatos, que el gobernador debe intervenir en el cuidado y manejo de los intereses y negocios nacionales. Desciende también a ponerse en contacto con los subordinados de aquellos agentes, y con los ciudadanos, y se cerciora si las providencias que él o aquellos dictaron han llegado a tener cumplimiento y legal efecto. Y no sólo hace esto en el lugar de su habitual residencia, porque no sólo allí hay intereses que cuidar y manejar sino que también de tiempo en tiempo, en los demás puntos de la provincia.

Tocamos ya la necesidad de que el gobernador visite la provincia; y es preciso que prevenga y conteste algunas objeciones analógicas que se me harían después que, al tratar del jefe de la administración pública, combatí con empeño los gobiernos trashumantes. La utilidad y la conveniencia nacional (que son una misma cosa) son las que prescriben que a los funcionarios públicos se les den ciertas atribuciones y se le impongan ciertos deberes; pero estas atribuciones y estos deberes no llevan siempre consigo la conveniencia nacional en razón de que sea más extensa la esfera de acción de un funcionario del orden administrativo. Tal vez acontece, por el contrario, que cuanto más circunscrita es aquella esfera mayores probabilidades hay de que las atribuciones y deberes administrativos produzcan utilidad en su ejecución. Parece esto, a primera vista, una paradoja; pero es una verdad matemática, que un ejemplo hará conocer con facilidad. No hay duda que si los encargados de la autoridad administrativa pudieran ver y examinar cuanto se hace

en cada uno de los puntos del territorio, los intereses sociales serían mejor manejados, la administración sería mejor. Pero la posibilidad de estar en cada una de estos puntos, sin descuidar al mismo tiempo los demás, es menor, cuanto mayor es el número de puntos a que se extienda la autoridad de un magistrado. Desaparece la posibilidad respecto del jefe de la nación; existe en un grado practicable en el gobernador de una provincia; crece en un jefe de cantón; y la hay en toda su plenitud en el jefe de común o alcalde. La posibilidad consulta la conveniencia, y cuanto crezca aquella, tanto mas fácil es adscribir ésta a las atribuciones que se den a un funcionario público.

He aquí disipada cualquiera contradicción aparente que pudiera existir entre lo que dije respecto del jefe de la administración pública, y lo que ahora diré de su agente. Puede el gobernador visitar la provincia, sin que deje por eso de atender a todos los negocios de su incumbencia; debe, pues, la ley prescribirle que lo haga; y es preciso que veamos cual deberá ser su conducta en estos viajes que podemos llamar administrativos<sup>28</sup>.

Los establecimientos de instrucción pública costeados por rentas nacionales deben ser visitados por él personalmente, para imponerse de la exactitud con que los superiores y preceptores cumplen el encargo que se les ha hecho; los libros de la cuenta y los archivos, librerías y depósito de instrumentos deben ser examinados; y aun si fuere posible los alumnos también para saber su grado de instrucción. Es conocida la utilidad de estas visitas, cuando se hacen con el celo e interés debido; porque con ellas se proporciona a los superiores y preceptores el medio de acreditar su aplicación a instruir a la juventud, y se causa un saludable temor a los que descuidan este precioso deber. Desea siempre el hombre acreditarse para con sus superiores, y recela dar motivos para que estos le inculpen falta de celo por el bien público; y ambos sentimientos se refuerzan cuando las ocasiones los excitan.

28. Se notará que sólo habré de mencionar intereses y negocios nacionales, al hablar de las operaciones administrativas que el gobernador practique en la visita. Ya tocaré los otros cuando me ocupe de él como jefe de la administración municipal.

Las fortalezas, arsenales, cuarteles, cualesquiera alojamientos permanentes de la fuerza militar, en las provincias en donde esté acantonada, exigen la particular vigilancia del gobernador; y debe visitarlos, para asegurarse de que existen expeditos los medios de defensa; de que se conservan con cuidado los elementos de guerra, y de que la salud del soldado y su moral no padecerán por la mala disposición de los edificios que les sirven de morada. Los agentes especiales que manejan este ramo cuidarán, es verdad, de todo esto; pero la vigilancia y censura del gobernador es un motivo más para excitar su celo, o para retraerlos de caer en un abandono punible.

El alimento, la paga y el vestido del soldado han sido en muchas ocasiones objeto de especulaciones ilegales y de un peculado vergonzoso, entre los jefes y empleados militares, que escudados con el temor que la subordinación inspira, y que impide clamar contra los fraudes, cercenan muchas veces al infeliz la mezquina recompensa con que el tesoro premia sus fatigas. Preciso es que el gobernador alguna vez siquiera en el año averigüe con los mismos interesados si son cubiertos con puntualidad de sus haberes, y que procure que las reglas conforme a las cuales deben administrarse los negocios militares se observen, especialmente las que establezcan la contabilidad, que son siempre las que forman el código de policía financiera.

Defectiva sería la intervención administrativa del gobernador en los negocios de hacienda, si no pudiese cerciorarse de que las rentas nacionales son recaudadas y manejadas con pureza y celo, no sólo en la oficina central de la provincia, sino en todas las demás de su dependencia, en los cantones y distritos comunales. Esto hace necesaria la visita de aquellas oficinas en algunos períodos y el examen detenido de sus libros y archivos. Más de una vez he tenido yo la satisfacción de asegurar los caudales públicos, y de hacer separar de la intervención en el manejo de la hacienda a empleados que habían olvidado sus deberes, por haber hecho visitas escrupulosas y oportunas de algunas oficinas subalternas.

Este medio de ejercer el gobernador la superintendencia general de los negocios administrativos nacionales en la provincia, no debe ser una cosa que exista en potencia, sino en realidad, y que se ponga en acción tan frecuentemente como sea posible para que produzca mas saludables efectos. Ni debe preceder aviso de que el gobernador ha de visitar



algunos establecimientos u oficinas; porque entonces duermen los empleados en la confianza de que prepararán todo para el día en que el encargado de la autoridad se presente a averiguar el estado en que se encuentran los negocios que les están encomendados. Las disposiciones que arreglan el servicio público deben estar en observancia en todos los días, en todos los momentos; y el medio de lograrlo es tener al empleado en la expectativa de que puede ser visitada su oficina cuando menos lo piense. Así, se afana y se desvela para estar pronto siempre a dar una cuenta, que no sabe cuando se la tomarán. Esas visitas avisadas no producen este saludable efecto, y sólo sirven para advertir a los habitantes de los cantones y parroquias que el jefe de la provincia pasará por ellos y que deben hacerle los honores y acatamientos correspondientes a su rango. Sirven para que se le preparen distracciones, convites, en que gastará el tiempo que debiera emplear en bien de la patria, que no lo eleva sobre sus compatriotas, ni le da recompensas pecuniarias, para que vaya a divertirse a expensas de ellos.

Y no sólo debe un gobernador averiguar en las oficinas públicas el estado de los intereses y negocios sociales, ni los empleados son siempre el mejor conducto para transmitir noticias exactas e imparciales. El ciudadano privado, que siente la acción de la autoridad, y que es desgraciado o feliz según que esta sea o no arreglada, es el que habla el lenguaje que debe oír el gobernante. Debe, pues, el gobernador procurar saber entre los ciudadanos cómo se han recibido las providencias administrativas, y qué efecto han tenido sobre la dicha o la desgracia social. Si existen sociedades formadas por los ciudadanos para instruirse o para promover la prosperidad de su localidad respectiva, ellas le suministrarán informes y datos importantes, y le advertirán cómo son recibidas y cumplidas las providencias de la administración.

He aquí un bosquejo, que si no comprende todas la indicaciones que yo deseara hacer para contribuir a formar en mi patria los hombres que han de ocupar los puestos públicos, da por lo menos una base para pensar sobre el modo como un gobernador debe llenar una parte de su encargo.

**8. Sexto. CAPACIDAD MENTAL Y DISPOSICIONES ACTIVAS Y PATRIOTICAS DE LA PERSONA QUE DEBE OCUPAR EL PUESTO DE GOBERNADOR.** Cuando el pensamiento hace una

rápida reseña de los deberes anexos a este agente de la administración nacional, concibe al punto que ellos no pueden ser desempeñados si la persona en quien recaen es incapaz de comprenderlos, o es indolente y perezosa para cumplirlos; inútil parecerá a muchos la enunciación de una verdad tan clara, y que de todos debe ser conocida, y mas inútil todavía que me difunda en razonamientos que le sirvan de comentario. Pero tal es la desgracia de los pueblos, y tal la conducta de los gobiernos, que apenas algunas veces se han tenido en cuenta en las elecciones y nombramientos las dotes mentales y la activa disposición de servir, para designar las personas que, manejando los negocios públicos, han de hacer la felicidad nacional. Se busca con frecuencia para el destino al hombre que necesita del sueldo para vivir, y que por los mismo que tiene tal necesidad acredita que no es a propósito para ver siquiera por sus intereses particulares. Y aquel a quien la indolente ociosidad, o la torpeza de su entendimiento le impidan encontrar recursos para vivir valiéndose de sus propias fuerzas ¿será el que maneje bien, el que haga progresar los intereses de la sociedad? ¡Extraño delirio, en que incurren, no sólo los gobernantes que nombran, sino los pueblos que proponen!

No es sola aquella razón la que influye a veces en las propuestas y nombramientos; que también las consideraciones aristocráticas tienen en ellos parte no pequeña. Muchas veces, por esto, sube al mando un individuo, cuyo mérito es la memoria de lo que fueron sus abuelos, o los son al presente algunos de sus cosanguíneos o afines: el nombre fascina, y fácilmente le adscribimos las cualidades que le acompañan en diferente persona.

Y aun sucede muchas veces que innobles y degradantes deseos de mísera venganza, o de dar curso a aspiraciones ambiciosas son los consejeros que dictan el nombramiento de un gobernador. No tengo, para corroborar estas verdades, que historiar la política de los gobiernos antiguos, ni de los de la edad media; ni es preciso averiguar qué consideraciones influían en el nombramiento de los Sátrapas y de los Procónsules: los anales administrativos de las repúblicas hispanoamericanas ofrecen, por desgracia, cosecha abundante de ejemplos, y de ejemplos unidos a una serie de infortunios de todas clases, que en gran parte se deben a esa política absurda que ha influido en el nombramiento de los gobernantes. Yo no hago alusiones personales, ni cito las épocas, ni

siquiera en este tratado recordar cosas que llenan de indignación los pechos republicanos y de sentimiento a los hombres filantrópicos, si los ejemplos no fuesen, en una ciencia experimental, tan necesarios para corroborar los principios que se establecen. El escritor superior a las pasiones vulgares no habla con desdén de los sucesos de su patria, sino cuando es preciso recordar los extravíos para hacer a sus compatriotas mas cautos en lo sucesivo. Sí, es preciso que ellos recuerden aquella época luctuosa en que los agentes de un presidente ambicioso, faltos de patriotismo y de talento sólo sirvieron para ensalzar la omnipotencia dictatorial, y preparar con sus desvíos los patíbulos, la proscripción y las persecuciones que hicieron en esos días el tormento de nuestra vida. Recordándolos, los electores fijarán sus miradas en los ciudadanos, que por sus capacidades conozcan los deberes con que van a cargar en los puestos públicos, que por su patriotismo se dediquen a desempeñarlos, y que por la actividad que hayan desplegado, y su consagración al trabajo, hagan esperar que no descuidarán los intereses de la nación. Así, los azares de las pasadas revueltas no serían del todo perdidos; y nosotros, como todos los habitantes de la tierra, habríamos aprendido en la escuela del infortunio los medios de lograr la felicidad.

Miras erradas de política han guiado en muchas ocasiones a los jefes de los pueblos, para escoger sus agentes entre hombres sin capacidad, sin patriotismo y sin disposiciones activas para desempeñar los puestos públicos. Han consultado solamente la adhesión personal de los candidatos, y las antipatías de que estuviesen poseídos y que pudieran disponerlos a obrar en cierto sentido en algunas circunstancias transitorias. ¡Engaño funesto, que sin producir ningún bien al gobernante, causa infinitos males al pueblo! Sí, es un engaño creer que la adhesión de un agente, y el estímulo de sus antipatías, son bastantes para que el gobernante pueda hacer cuanto quiera. Será aquel un vil y ciego instrumento de persecuciones y venganzas, que se arrojará sobre la víctima que se le señale, como la fiera en el circo sobre el criminal indefenso que se condenaba a sus garras. Pero ¿qué habrá adelantado el gobernante con esta conducta para la consolidación de su poder? Nada, porque el poder no se consolida con el odio de los pueblos, antes bien es este una mina sorda, que reventando con el tiempo, deshace en su explosión ese poder, y las quiméricas esperanzas que sobre él se basaban.

Lo que consolida el poder, lo que da garantías de orden, y fundamento sólido a una reputación, es el amor del pueblo; y su benevolencia no puede captarse sino haciéndole bien. El bien no se hace sin agentes a propósito para proporcionarlo; agentes que penetrándose de que el favor del pueblo es su mejor apoyo y cooperador, busquen ese favor haciéndole sentir beneficios. La capacidad, el patriotismo y la actividad unidas son las únicas que pueden proporcionar este resultado; y mal entendiendo sus intereses el gobernante que no echa mano de ellas para auxiliar su acción. Podrá un agente de estas cualidades pedir que se revoquen órdenes ilegales o inconvenientes, y el mal entendido amor propio del gobernante se molestará con esto. Pero ¿en dónde está el mal de esta conducta de un individuo, que es un agente ilustrado del poder, no un menguado autómatas a quien se mueve en todas direcciones? El don de la infalibilidad no fue concedido a ningún mortal; y es una fortuna no pequeña encontrar quien nos ilustre representándonos nuestros errores, quien no nos deja precipitarnos en el abismo a que nuestra ceguera nos conduce. Sé yo bien que todos somos bastante presuntuosos para creer que siempre hemos de tener razón; pero las almas superiores (como debe serlo la de un gobernante) se sobreponen a esta creencia mezquina desmentida por la historia de los errores y extravagancias que en todos los siglos ha cometido el género humano. Sólomente la vanidad y un orgullo insensato pueden pretender que el acierto acompaña todo cuanto hacen, y que es una falta, un crimen imperdonable no prestar inmediata y ciega obediencia y cooperación a cuanto ordenen. El hombre ilustrado, el hombre verdaderamente grande, el que merece ser colocado al frente de un pueblo libre, ni encuentra mengua, ni siente ofensa, cuando elevado al poder halla un agente que le reclame sus providencias como dañinas e ilegales. Con gusto aprovecha entonces la ocasión de acreditar que reconoce la debilidad humana, reformando sus errores, y que por lo mismo es también digno de mandar a hombres que adolecen de la misma debilidad.

Extraño parece tal vez que yo me difunda en estas reflexiones; pero ellas son necesarias para disipar esa falsa idea de dignidad, que hace rechazar de los puestos públicos a los ciudadanos de talento y patriotismo, porque piensan, meditan y reclaman, y no ejecutan como máquinas las operaciones que les ordena el gobernante. Esta falsa idea es

también la que ha hecho creer que el poder no encontrará auxilio para ejercer su acción sino cuando cuente con esas máquinas. ¡Qué error! El hombre ilustrado y patriota es el único que puede prestar este auxilio, y por su propio honor, por su reputación, por su gloria jamás lo negará a las providencias legales, que son las que deben dictarse, las solas que deben tener cumplimiento.

Creo que queda demostrado con una evidencia incontestable que los ciudadanos de capacidad, patriotismo y actividad, son lo mejores agentes que puede buscar un gobierno, ya quiera satisfacer su ambición por la gloria, ya tenga en mira el bien de la nación, que es la base sobre que aquella gloria reposa. pero se me dirá tal vez que mis reflexiones, por racionales y fundadas que sean, no pasan de la esfera de preceptos de moral, cuya realización no pueden las instituciones asegurar. Verdad indudable es esta, si las instituciones de que se habla son las existentes en los Estados de la América española; pero si al pueblo se da intervención en el nombramiento de los gobernantes, este pueblo tan vejado por la absurda política del favoritismo, no elegirá para las propuestas a hombres que, prostituyendo su dignidad, se degraden a hacer cuanto se les ordene. El pueblo elegirá a los que hayan promovido sus intereses, a los que hayan manifestado celo por sus derechos, y que por sus talentos y patriotismo sean capaces de asegurárselos. Entre estos será escogido el gobernador; y este agente será uno de los guías que conduce la nación a su felicidad.

No debo concluir este capítulo, sin hacer ciertas observaciones generales para dar una idea completa del oficio del gobernador, y del carácter que debe distinguirlo en el orden administrativo nacional. Ellas se refieren a todo los ramos de la administración y a los principios que debe observar en sus decisiones.

Como el gobernador es el agente que todo lo mueve en la provincia, él debe resolver las dudas que ocurran en la ejecución de sus órdenes, y cuidar de que los procedimientos de sus subordinados sean legales. Oye, pues, y resuelve las reclamaciones que se hagan sobre sus providencias, o para que dicte las que le corresponden, tanto de los empleados como de los particulares, siempre que no sean una contienda entre partes, que necesite la secuela de un juicio en que falle la autoridad judicial.

Al ejercer esta facultad preciosa, que si es dirigida por la justicia producirá bienes, y si por la parcialidad males, es que se necesita aquel valor civil que, haciendo al magistrado inaccesible a las pasiones, en que se agitan los partidos, le dicta resoluciones justas y legales, sin atender si ellas afectan a amigos o enemigos.

"Si el magistrado (dice Mr. Dupin<sup>29</sup>), experimenta y participa de las flaquezas del vulgo, ¿dónde estará la justicia? Porque sucederá una de dos cosas, o será del partido de los culpables, y los excusará por sus propias simpatías; o será del partido contrario, y los abrumará con todo el peso de su animadversión".

"El hombre verdaderamente digno del nombre de magistrado es el que sabe evitar este doble escollo, y elevarse a la altura de su misión. Conviene al magistrado evitar los extremos, y guardar un justo medio. La moderación, la impasibilidad que los hombres exaltados tienen a veces por un signo de flaqueza, exige por el contrario, más fuerza y un valor más sostenido que el arrebató y la fogosidad, que son por lo común el distintivo de los extremos".

"Las personas débiles son con frecuencia violentas: lo bajo y lo cruel andan siempre juntos: Nerón era uno y otro".

"El hombre fuerte por sus luces y por su conciencia no obedece sino a sus convicciones: él sólo sabe ser dueño de sí, imponer respeto a los demás, resistir a las seducciones, repeler las exigencias injustas, detenerse con oportunidad y fijarse invariablemente en lo que parece justo y verdadero".

"Esto es lo difícil. Nada es, por el contrario más fácil, que arrojarle en un partido, expresar sus opiniones con valentía, o colocarse complacientemente detrás de los más audaces, bajo la seguridad de verse sostenido por ellos, sin más que por estar con ellos y en favor de ellos".

"Es, pues, el valor civil la virtud más necesaria al magistrado. Esa resolución firme e invariable, ese partido tomado consigo mismo *de hacer lo que uno debe, suceda lo que sucediere*, es una cualidad muy rara:

29. Discurso pronunciado en el tribunal de Casación de Francia en la apertura de las sesiones en 1839.

así es, que con razón es colocada sobre el valor físico, que hace arrostrar un riesgo puramente material".

"Desde el origen de la monarquía francesa, ¡cuántos héroes se han visto en el campo de batalla! ¡cuán pocos hombres como el presidente de la Vacquerie, el canciller de L'Hopital, y Sully! Los cuarenta años de la revolución han producido millares de valientes; pero no han dejado en pie sobre el pedestal cívico sino un pequeño número de hermosos caracteres y apenas los grandes nombres de tres o cuatro varones, a quienes ningún peligro, ninguna seducción ha podido desviar de sus principios, y que han permanecido hasta el fin fieles a sus antecedentes".

"¿Cuál es la causa de esta diferencia? ¿Está solamente en la flaqueza de las fibras y en la organización física del hombre? ¿O está más bien en su educación, en sus estudios morales, y sobre todo en las preocupaciones de nuestras sociedades?"

"La gloria más brillante, la gloria inseparable de los peligros que se corren en la guerra, ora venga el soldado con su escudo, ora sobre él; sea muerto o victorioso, si ha mostrado valor, es reconocido por todos: todos claman: *gloria al valiente; honor a sus proezas*. No habrá división en el juicio de sus acciones; amigos y enemigos, todos le tributarán la misma justicia".

"En lo civil, por el contrario, ¡qué diversidad de juicios! ¡La gloria de la consagración más pura es frecuentemente qué digo, es siempre controvertida! Lo es por los adversarios, y hasta por los amigos mismos; porque hay muy pocos que no tengan celos. ¡Qué fortaleza de alma, qué constancia de carácter no necesita el hombre público para sobreponerse a los disgustos que renacen sin cesar! Los mayores servicios hechos al país, rara vez son apreciados en el instante mismo en que se prestan; y las más veces es preciso que uno haya muerto para convenir en que tenía razón".

"Ninguna gloria adquirida, ninguna reputación está al abrigo de los ataques y de las denigraciones. De cualquiera modo que sea, hablemos u obremos, siempre hay un partido no satisfecho, que está pronto a despedazarnos: si no se pueden disputar los hechos, se envenenan, se sospecha de la intención. En lugar de los honores que aguardan al guerrero después de la victoria, el hombre civil, al cabo de largas y penosas luchas, no obtiene las más veces por recompensa, sino la

desgracia de parte del poder, o el ostracismo ciego de parte de las masas populares".

"Si la condición del magistrado no está exenta de estos peligros y de estos falsos juicios; si también persigue sus opiniones y sus actos esa malignidad de interpretaciones, que desfigura todas las acciones del hombre público, es preciso que éste busque su fuerza en sí mismo, que tome por punto de apoyo su conciencia, y tenga valor para sobreponerse a las bajas pasiones que se agitan en torno a él con el fin de dominarle."

"Su misión, tan honorífica en todo tiempo, se ennoblece más en medio de los disturbios civiles. Entonces se atacan y se destrozan unas a otras las facciones: cada partido es víctima a su turno, todos invocan la justicia; y si la encontrasen imparcial y pura, necesariamente le rendirían homenaje, puesto que, al fin, ella sola debe obtener el respeto de todos los partidos".

"No por esto debe creerse que cada uno de ellos, el vencedor sobre todo, no desee tener una justicia particular, una justicia propia de él. Pero si se le niega esta satisfacción poco digna; si la justicia se encamina a su objeto sin desviarse, se reconoce al punto que vale más una justicia igual para todos, que una justicia que sea solamente favorable a unos pocos".

Las ideas que aquí expresa Mr. Dupin, hablando a los jueces del supremo tribunal de justicia de Francia, son igualmente aplicables al gobernador de una provincia en una nación republicana. En ella habrá siempre opiniones e intereses encontrados, que producirán partidos con pretensiones exageradas; por que si es difícil encontrar un hombre que se mantenga dentro de los límites de la moderación en medio de la efervescencia política ¡Cómo esta moderación podrá encontrarse en las masas populares! No hay nada que pueda contener los arrebatos de la exageración y que pueda mediar en la lucha de los partidos, sino la justicia. El gobernador que la desatiende y que uniéndose a una de las facciones sólo halla razón en lo que ella pretende, y faltas en lo que quieren sus contrarios, representa el papel de un caudillo de facciosos, y en lugar de ser el mediador de las diferencias enconadas las pasiones, y aún puede precipitar a la rebelión a una porción considerable de sus compatriotas, que no viendo en sus gobernantes sino enemigos, más



querrán emprender una guerra para develarlos, que representar el papel de oprimidos.

¡Qué tino, qué previsión, qué ilustración se necesitan para conservarse siempre fiel a los deberes del puesto en que un gobernador se haya colocado! Difícil es, pero no imposible para la debilidad humana. Los riesgos de la condescendencia y la flaqueza son mayores que los de la imparcialidad y la firmeza. El hombre justo y firme es aplaudido y apreciado aun por los mismos cuyos deseos fueron contrariados; y cuando pasada la agitación tempestuosa de los partidos se reflexiona con calma y tranquilidad sobre los errores cometidos y sobre las pretensiones infundadas, el ciudadano, cualquiera que haya sido su opinión y conducta, siente un consuelo al pensar que hubo un magistrado superior a las parcialidades, que enfrenó los odios, y detuvo las venganzas. Entonces, a la animadversión precedente sucede la gratitud y el reconocimiento, que son las bases de la buena reputación y de la gloria de los magistrados.

¡Oh, patria mía! por cuyo bien he emprendido yo la redacción de este tratado de administración pública. ¡Quiera el cielo que estas reflexiones no sean perdidas para tus gobernantes, y que guiados por ellas se hagan acreedores a nuestro aprecio y estimación!