

PROLOGO

Hace algunos años que recibí el encargo de dar lecciones de Ciencia Administrativa a los cursantes de Jurisprudencia en el Colegio de San Bartolomé de Bogotá. Yo había estudiado bajo el sistema de enseñanza español, que se conservó después de establecida la República: entonces no se enseñaba aquella ciencia; y mis maestros por consiguiente tampoco la sabían. Me vi precisado a enseñar lo que no había aprendido, y necesitaba hacer un estudio más asiduo que el de los alumnos que recibían mis lecciones. Eché mano de los libros que indica el plan orgánico de la enseñanza, medité sobre nuestras leyes orgánicas de la Administración Pública; pero todas las nociones que adquirí no llenaban mi objeto: yo no podía enseñar a mis discípulos el mejor modo de manejar los intereses y negocios sociales, para que cuando ellos fuesen legisladores pudiesen hacer uso de los principios que hubiesen adquirido para mejorar las leyes administrativas. Hallaba en Bonnin una centralización, en que naturalmente quedaban olvidados los intereses de las localidades, y por desgracia encontraba también nuestras leyes calcadas sobre aquellas doctrinas perniciosas.

Yo deseaba, sin embargo, enseñar algo que fuese útil a mi patria; que pudiese contribuir a mejorar su suerte y me llenaba de confusión de no poder hacerlo, y de verme en la necesidad de tratar de combinar con los principios doctrinas absurdas y leyes basadas sobre ellas. En medio del conflicto interior en que me encontraba, por la convicción de que lo que

había estudiado y enseñado no tendía a conseguir el objeto que se propone la legislación administrativa, llegó ahora tres años a este país la obra preciosa de Mr. de Tocqueville: la leí, la medité; y ella fue para mí una antorcha que me condujo a un campo de investigaciones que me era desconocido. Poco tiempo después vino a mis manos el Digesto de Gordon y una noticia del sistema administrativo que se sigue en el imperio británico. Entonces, al cabo de dos años de incertidumbres y de errores, que no solo me afectaron a mí, sino también a mis discípulos, vinieron a fijarse mis ideas, llegué a percibir la senda por donde debía encaminar mi razón. Mi alma se alivió de un enorme peso, aunque al mismo tiempo me afligía con la idea de que lo que había enseñado, conduciendo a errores perjudiciales dañaba a la reputación de mis discípulos, a la mía propia y lo que es peor todavía, podía contribuir a que se sostuviesen las malas leyes administrativas que existen. Este pensamiento me ha molestado mucho tiempo, y aún al escribir esto no estoy exento de disgusto. Pero, qué preceptor podrá lisonjearse de recordar siempre con placer lo que ha transmitido a sus discípulos?

Cuando dejé de hojear a Bonnin, de querer a todo trance formarme buena idea de nuestras leyes, y me puse a pensar sobre lo que se hacía en la Gran Bretaña y los Estados Unidos para manejar los intereses y negocios sociales, conocí que el mal estaba en el espíritu de centralización que existe en nuestras leyes. Vi que en los países que más han progresado, el gobierno nacional no interviene sino en los grandes negocios, que afectando igualmente a todos los puntos del territorio, a todos los habitantes, pueden ser manejados por disposiciones generales. Vi que los demás intereses y negocios se dejaban al cuidado de las localidades y habitantes a quienes peculiarmente afectaban, y que las diferencias que se suscitaban entre las localidades y la nación, o vice-versa, se decidían por la imparcial justicia de la autoridad judicial.

Lleno de contento por haber hallado el hilo para salir del laberinto indiqué mis ideas en un periódico¹, y tuve el placer de ver que fueron acogidas con entusiasmo, no solo por muchos ciudadanos, sino por las

1. La Bandera Nacional

corporaciones populares que hoy son una mera sombra del régimen municipal; pero que pueden servir de base para la mejora que debe introducirse. La Cámara de Representantes también les prestó favor; pues ha comisionado a un distinguido e ilustrado ciudadano para redactar un nuevo código administrativo basado sobre el principio de la descentralización.

Desde que mis ideas se hubieron fijado, di lecciones orales sobre otro plan, y tuve siempre el deseo de escribirlas y publicarlas por la imprenta; pero jamás me había quedado tiempo que dedicar a una tarea tan penosa, y en que la desconfianza de perder la poca o mucha reputación que uno tenga es un continuo desaliento contra el que se tiene que luchar. Al fin, la naturaleza de mis actuales ocupaciones me dio lugar para emprender la redacción de mis lecciones, aunque con aquella precipitación con que tiene siempre que proceder el que, teniendo familia, debe tratar de asegurar una fortuna a sus descendientes.

Contando con la indulgencia de mis lectores, vencí también el temor inseparable de esta clase de empresas. Defectos grandes habrá que notar; pero a su lado se hallarán algunas útiles verdades, cuyo conocimiento debe proporcionarse a los ciudadanos. ¿Quién podrá lisonjearse de acertar en todas las ocasiones, cuando el error es el patrimonio de la naturaleza humana? Pero un libro que trata de una ciencia desconocida en América, y de una ciencia que nos importa mucho cultivar, si queremos ser algún día felices, este libro es de gran utilidad, aunque no de más que bases para discurrir. El despierta ciertas ideas, que desarrollándose por los talentos superiores, tendrán con el tiempo una trascendencia inmensa sobre la dicha social. Yo he observado esto al leer la historia de los progresos de los conocimientos humanos. He visto que cuantos han escrito sobre las ciencias han dado motivo para sus adelantos; aun los que han proferido grandes errores, aun los que han atacado su enseñanza, fueron causa de las disquisiciones ulteriores, que han venido a fijar los principios. Esto me ha animado; y al resolverme a publicar estos elementos, me he dicho a mi mismo: si los principios que ellos contienen son buenos, contribuirán a hacer la dicha de mi patria; si son malos, daré ocasión a que los que los califiquen de tales los impugnen por la imprenta y fijen los que debemos seguir. De todos

modos, yo hago un bien, y no consideraré perdido el corto tiempo que he empleado en redactar estas lecciones.

El objeto de mi obra es poner a la juventud en camino para llegar a una organización administrativa más perfecta de la que tenemos. Yo no pretendo dar lecciones a los hombres de Estado, que con serlo y merecer este nombre, no las necesitan: es a la juventud, en quien se fincan las esperanzas de la patria, que se dirigen mis reflexiones.

Creo que la clasificación que he hecho de las materias que voy a tratar, presenta una idea ordenada de un sistema de administración para una República central en su gobierno y federal en su administración. Este tratado comprende cuatro divisiones: el libro primero contiene nociones generales de la administración pública; el segundo trata del modo de manejar los intereses y negocios generales de la Nación; el tercero de la administración municipal; y el cuarto de los medios de evitar la colisión entre la administración nacional y la administración municipal.

La reforma que habría que hacer en las instituciones de las repúblicas hispano-americanas no sería un tránsito violento a una existencia nueva, que no tenga algunos puntos de semejanza con la presente. Las bases están echadas, solo resta continuar el edificio. Convirtamos en realidades las sombras del régimen y administración municipal, que ahora existen, y todo está hecho. Esto no exige actas, ni pronunciamientos, ni bayonetas, ni dictaduras: el cuerpo legislativo puede hacerlo en calma y quietud. Haciéndolo, moralizará un pueblo corrompido por las revoluciones; porque se le advertirá que las reformas no se hacen siempre con sangre y con la punta de la espada.

Esto es lo que yo me he propuesto; esto es lo que muchos no querrán; pero esto es lo que me sostiene y anima para lanzar a la discusión pública mis pensamientos.