

CAPITULO 2

LA ORGANIZACION CAMERAL Y DE POLICIA EN EL ES-	
TADO ABSOLUTISTA	53
El Estado Cameral y de Policía.	54
La Cámara	58
La Administración Cameral en Prusia	66
El Fisco.	72
La Policía	74
La politeia aristotélica	74
Raíces etimológicas de policía	76
Concepto de policía.	77

Capítulo 2

LA ORGANIZACION CAMERAL Y DE POLICIA EN EL ESTADO ABSOLUTISTA

Una República o Estado consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y de ciertas instituciones para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover la felicidad.

Juan Enrique von Justi, 1755

El Estado absolutista es la forma de organización política en la cual se originaron los elementos, que constituyeron la semilla de la ciencia de la administración. En su carácter especial de Estado cameral y de policía, prohió las condiciones en las cuales se desarrolló un notable movimiento político e intelectual, el Cameralismo, que tuvo como producto histórico y académico fundamental a la ciencia de la policía.

El Estado cameral y de policía, que será estudiado enseguida, es un concepto que se refiere a una forma peculiar de organización que asume el Estado absolutista cuando ha derrotado en lo esencial a las fuerzas feudales y día a día tiende a afirmarse frente a cualquier otra forma de organización política que le dispute la supremacía. La Cámara es la organización medular de la administración pública absolutista y la policía la fuerza propulsora del movimiento de dominación sobre su ámbito territorial. Los cameralistas o miembros de la Cámara, que no son otra

cosa que los grandes funcionarios de la administración pública organizados de manera colegiada, son quienes desenvuelven las actividades cameralas por todo el cuerpo estatal y hacen de la policía su principal labor en el seno de la sociedad civil. Este doble esfuerzo, que tiende de un lado a hacer que el Estado asuma en plenitud la posesión, administración y usufructo de su patrimonio, y del otro tienda a hacerle proveerse de la prosperidad de la sociedad civil, en la que crea por ello el bienestar, asumió la denominación de Cameralismo.

La organización cameral y de policía del Estado absolutista es, conforme lo hemos podido apreciar, la forma del ordenamiento político que corresponde al arreglo de las fuerzas materiales de entonces. Por tanto, definir al Estado de policía en sí, a la policía misma como su forma de acción fundamental, a la Cámara como el núcleo organizativo que le caracteriza, es también indispensable para comprender la manera completa su forma de existencia política. Sin embargo, el estudio de la policía y la Cámara estaría incompleto si se omite el examen de una categoría de enorme importancia, a saber, la de "Fisco". En consideración a la administración de sus bienes, en lo particular sus ingresos, el Estado de policía asume la caracterización de Estado fiscal.

De acuerdo a todo lo anterior, en este capítulo se emprende el estudio del Estado absolutista en su calidad de Estado administrativo, condición que asume como Estado que se halla organizado con base en la policía y la Cámara, así como en su dimensión propiamente fiscal.

EL ESTADO CAMERAL Y DE POLICIA

Es la policía el centro al cual convergen las distintas gestiones del Estado, encaminadas a desarrollar lo que Fleiner considera son las nuevas atribuciones asumidas por la administración pública en el Estado absolutista. Por su parte, dice Baena del Alcázar que no debemos omitir, que junto al concepto restringido de policía como distinto a justicia, guerra y hacienda, permanece una concepción laxa que la "identifica con toda la actividad estatal".¹

El problema del Estado de policía, el cual por cierto no debe ser confundido con aquel otro que en el liberalismo se llama "Estado policía", se explica a partir de las relaciones entre el propio Estado y los súbditos, más particularmente en los antiguos derechos de supremacía de los príncipes alemanes,² y luego en el estado de cosas posterior creado por

¹ Fleiner es citado por Baena del Alcázar, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, cap. II.

² Mayer, *Derecho administrativo alemán*, tomo I, p. 27.

la preponderancia de la propia policía. El desarrollo de estas prerrogativas fue muy lento y concluyó hasta la disolución del viejo Imperio alemán, a principios del siglo pasado. Dice Mayer que el absolutismo, "con su régimen de policía", tuvo entre los siglos XVII y XVIII un gran impulso, mismo que le permitió poner en jaque el antiguo estado de cosas. Esto es determinante para poder entender el desenvolvimiento de la policía, porque como lo reitera Mayer, "lo que hoy llamamos 'administración' no ha salido del Imperio alemán, sino del poder inferior llamado 'supremacía territorial' ".³ En esta forma de dominio establecida en los varios principados alemanes, no en el Sacro Imperio Romano Germánico, las relaciones entre los individuos fueron normadas por medio del derecho romano, en tanto que las relativas al Estado y sus súbditos ocurrió de manera diferente, ya que la idea original de la omnipotencia del Estado romano desapareció por la incapacidad de los francos merovingios y carolingios para mantenerla. Al finalizar la Edad Media, el centro de gravedad política ha pasado completamente del Imperio, hacia los principados. Este proceso formativo no tiene raíces históricas profundas, se constituye por sí mismo como un simple conglomerado de dominios territoriales. "Esto es lo que determina también el carácter de sus relaciones con los súbditos".⁴

Mayer señala que no es el Estado quien se presenta ante los súbditos, noción abstracta que aparecerá posteriormente, sino el príncipe en persona y que se halla investido de derechos que le son inherentes: "son derechos que conciernen a los asuntos de la comunidad y que marcan la posición del príncipe por encima del territorio y de los súbditos". Son los llamados derechos de la supremacía del príncipe y que en su conjunto forman la "supremacía territorial".⁵

Los derechos de supremacía territorial se expresan, hacia arriba, como una expropiación hecha al debilitado Imperio alemán; y hacia abajo, como el poder del príncipe frente a los súbditos, teniendo como base "un título jurídico". Estamos ante una idea distinta de Estado a la profesada por el Imperio, pálida sombra de su modelo romano; ahora se funda, como dice Mayer, en las ideologías políticas que han abrevado en el jusnaturalismo, que propone poner los derechos y deberes principescos en los fines del Estado; a saber: proteger y aumentar el bienestar general. Por tanto, los derechos del príncipe ahora se explican por existir para el logro de este propósito, si bien es cierto que se consideran en el

³ *Ibid.*, p. 29.

⁴ *Ibid.*, pp.29-30.

⁵ *Ibid.*, p. 30.

entendido que los súbditos responderán aceptando que el príncipe haga uso de los medios necesarios para llevarlo a la práctica. Así, agrega Mayer, entre más y mayores son las tareas del príncipe para atender las necesidades de la comunidad, más y mayores son sus prerrogativas.

El modo de organización política alemana es peculiar, porque implica una dualidad de poderes Imperio-principados; sin embargo, aclara nuestro autor, la manera de formación de los principados es análoga a la del centralizado absolutismo francés, pero con la diferencia que entre los alemanes el absolutismo no se unificó en un solo Estado, sino en una variedad de los mismos. Mayer comenta el caso de dos tribunales alemanes, el *Reichskammergericht*, establecido en 1495, y el *Reichshofrat*, en 1501, que pese a estar superpuestos a los principados, no pudieron evitar que éstos se expandieran entre sus poros; ello era inevitable, toda vez que el derecho natural y una acumulación progresiva de facultades incrementan sus poderes. A la cabeza de éstos está el *jus politiae*.

Este poder, el *jus politiae*, es la culminación del cúmulo de prerrogativas principescas. “El príncipe tiene el deber de procurar el orden público y el bienestar general; por consiguiente, posee el derecho de ejercer sobre los súbditos el poder necesario para este fin: el derecho de policía. Es decir, que no debe circunscribirse a aquello que es habitual; la policía llega a ser así una fuente perenne de nuevas pretensiones que el príncipe está autorizado para hacer valer y cuyo objeto lo determina él mismo en virtud de su *jus politiae*. Para este derecho no es posible, en definitiva, fijar límites.”⁶

Mayer juzga que, aun antes de su derrumbe, el Imperio había dejado de ser el elemento central de la política en Alemania. Los principados eran ese elemento y dentro de ellos la pieza maestra, la policía, fungía como su arma principal. Alemania entera estaba organizada asumiendo la forma de Estado de policía, su acción imperante. “La policía, que imprime su marca al conjunto, llega a ser el instrumento sistemático para modelar la masa humana que forma su objeto y conducirla hacia un fin elevado. El fin es la fuerza y la grandeza de la cosa pública.”⁷ Es tiempo entonces de los doctrinarios de la policía. Mayer invoca a Cristian Wolff, el “filósofo oficial del Estado” de Federico el Grande, pero sobre todo a von Justi: “el verdadero profeta de la nueva administración es Justi (*Principios de ciencia de la policía*, 1756)”. Es tiempo, asimismo, de frases célebres: “El Estado soy yo” de Luis XIV y “el rey es el primer servidor del Estado” de Federico el Grande.^{7 bis}

⁶ *Ibid.*, p. 34.

⁷ *Ibid.*, p. 47.

^{7 bis} *Ibid.*

A mediados del siglo XVIII se había consolidado la idea de Estado en el seno de los principados; ya no es la persona del príncipe, sino la persona ideal que representa. El príncipe ejerce un poder ilimitado, ya por su persona, ya por medio de los funcionarios del Estado. "Pertenece al príncipe como cosa propia la tarea inmensa de perseguir el fin del Estado. Si la naturaleza humana lo permitiera, él lo haría todo solo. Queda así, por de pronto, el principio de que ningún objeto de la administración pública está excluido de su actividad inmediata".⁸ Por cuanto a los funcionarios, éstos son facultados suficientemente para realizar las exigencias que dicta el interés del Estado, y al efecto se organizan en Consejos Colegiados de Policía (*Kollegiale Polizeibehörden*). Se ha consolidado el Estado de policía; y, como dice Baena del Alcázar. "la ciencia de la policía considera el conjunto de actividades desplegado por el poder para conseguir la felicidad del súbdito".⁹

El desarrollo de la policía produce el desarrollo de la ciencia de la policía. El punto de origen cameral de la ciencia de la policía, arranca con la expedición de las disposiciones policiales que tienen como propósito dar cierto arreglo a la vida pública en las incipientes ciudades; enseguida, estas providencias pasan a ser codificadas y, finalmente, se procede al estudio de todo aquello que yace en el fondo de las disposiciones: el príncipe, su poder y sus actos de gobierno, encaminados a proporcionar el bienestar a los súbditos. Schiera llama a la síntesis de este proceso con el sugestivo nombre de Estado cameral (*Kammerstaat*), un matiz del Estado de policía en los países germanos.

En Alemania, el Estado cameral fue el ambiente político y el Cameralismo el movimiento ideológico por excelencia donde transcurrió la vida de la ciencia de la policía. Antes fue necesario que ese Estado cameral sustituyera el antiguo interés económico y fiscalista de los príncipes, de los consejeros cameralistas y de los funcionarios públicos, para que, como lo define muy bien Schiera, la totalidad política cuajada en el seno del Estado cameral diera su progreso más significativo. Fue entonces "cuando la ciencia de la policía (*Polizeiwissenschaft*) adquirió el papel absolutamente prominente, en el ámbito de las ciencias camerales".¹⁰

Así como la policía produjo a la ciencia de la policía, las instituciones políticas y administrativas absolutistas produjeron a las distintas disciplinas que, una vez diferenciadas dentro del seno del Cameralismo, se aplicaron a una mayor comprensión y conocimiento a la formación de

⁸ *Ibid.*, p. 48.

⁹ Baena del Alcázar, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰ Schiera, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, p. 274.

los servidores civiles del Estado cameral. Schiera explica que esas disciplinas son la economía, las finanzas y la policía, precisamente aquellas que nacen de las concepciones docentes de Juan Enrique von Justi. Sin embargo, lo que ahora queremos destacar es que estas tres disciplinas camerales nacieron, precisamente, en el seno de un movimiento propulsado por funcionarios públicos: los cameralistas.

Los cameralistas son los administradores del Estado cameral. Este se encuentra organizado con base es un esquema colegiado, en una forma de consejo propiamente alemán: la Cámara. Por tanto, el Estado cameral no es otra cosa que el modo de organización administrativa del Estado absolutista en Alemania y Austria. Las ciencias camerales a que se refiere Schiera, por tanto, son las disciplinas administrativas que estudian y enseñan cómo está organizado el Estado cameral, cómo funciona, cuáles son sus poderes, cuáles son sus debilidades para poderlas subsanar.

Pero nada mejor que examinar la Cámara en sí, para comprender mejor al Estado cameral en su naturaleza administrativa.

LA CAMARA

Uno de los movimientos históricos más estrechamente relacionados con el desarrollo de la administración pública, y por extensión al progreso académico de la ciencia de la administración, lo constituye un complejo proceso político, económico y administrativo denominado "Cameralismo". De hecho, la comprensión del significado actual de la moderna administración pública es incompleta sin su estudio.

Sin embargo, tan grande como la importancia del Cameralismo para el desenvolvimiento de la ciencia de la administración, es la dificultad para acceder a una definición aceptada en consenso. De hecho, controversia y Cameralismo van de la mano. Pero hoy día los modernos estudios de él nos acercan cada vez más, a una comprensión más completa y fidedigna de su naturaleza.

El Cameralismo es, sobre todo, un proceso histórico que acompaña la formación del Estado absolutista y que no desaparece sino cuando el Estado absolutista es eliminado hacia finales del siglo XVIII.¹¹ Por tanto, el Cameralismo vive entre los siglos XVI y XVIII, y en él se transluce las diferentes fases por las que pasa la monarquía absolutista. Pero el Cameralismo no es propio de todos los estados absolutistas, sino de sólo aquellos que comparten la lengua alemana. Su paradoja es que se

¹¹ Sin embargo, la enseñanza del Cameralismo pervive todavía durante la primera mitad del siglo XIX, como lo podremos constatar.

desarrolla en el seno de monarquías constituidas bajo una organización imperial, tanto en Alemania como en Austria, débiles y precarias, y no juega como papel el cimentar sus progresos, sino que más bien tiende a socavarlos. El Cameralismo es una doctrina que apuntala, sustenta y favorece la formación autónoma de los principados alemanes, frente a los feudatarios, como ante el Imperio.

Pierangelo Schiera concibe al Cameralismo como un proceso histórico y un movimiento intelectual.¹² Su origen se comprende mejor por medio de la explicación de la palabra "Cámara", que es el origen de vocablos tales como "Cameral", "Cameralista" y otras similares. El origen es latino: "Camera", que en alemán se transformará en *Kammer*. El proceso exacto fue el siguiente: "Cameralis"- "Camera"- "Kammer".

El Cameralismo desarrolló una gran variedad de connotaciones, matices y acepciones, conforme sus ideas, técnicas y métodos se desarrollaban. Así, *Kameralangelegebeit* eran los ingresos provenientes de los bienes camerales; *Kameraleinrichtungen* significaba la organización de la administración cameral; *Kameral-finanzwissenschaft* significaba la enseñanza de las reglas y medios para incrementar los ingresos públicos; *Kameralsschule* implicaba la escuela de las ciencias camerales y la *Kameralwissenschaft*, la ciencia cameral.¹³

A. Tauscher definió a la Cámara como el conjunto de los "órganos. . . de la administración patrimonial" y Schiera, a quien debemos esta referencia, como "sede de la administración del dinero público".¹⁴ Una institución administrativa típicamente cameralista es la *Hofkammer* creada por Maximiliano I en Austria en 1497, en la cual encontramos a algunos de los primeros cameralistas activos de nuevo cuño. Otras dependencias administrativas austriacas, la *Rentkammer*, la *Reichskammergericht* y la *Kammeraljurisprudez*, son ramas del mismo tronco. Todas ellas se habían organizado para sistematizar, ordenar y desahogar los negocios financieros, administrativos y políticos de los príncipes alemanes. Por tanto, una aseveración en el sentido de concebir unidimensionalmente al Cameralismo dentro de su connotación financiera, es equívoca. En efecto, y esto lo resalta Schiera, la punta de lanza de la afirmación principesca frente a los feudatarios y el Imperio fue la materia hacendaria, porque el proceso inicial del absolutismo alemán tuvo como base la acumulación originaria del capital necesario para sentar las bases de la autonomía política. Pero la Cámara, siendo el núcleo de la administra-

¹² Schiera, *op. cit.*, p. 53.

¹³ *Ibid.*, pp. 54 y siguientes.

¹⁴ *Ibid.*, p. 55.

ción pública, trascendía de modo tal que esta administración estaba, por así decirlo, determinada por ello. En todo caso hay que adelantar que el carácter fiscalista del Cameralismo se fue atenuando e incluso desapareciendo, conforme el absolutismo germano se acercaba a la mitad del siglo XVIII.

Es bien sabido que la formación del Estado absolutista lleva el sello de la administración. En los países germánicos la administración tiene por naturaleza la perfección cameralista de los servidores públicos, a saber, el desarrollo administrativo por excelencia dentro del seno de la Cámara. Traian Sofonea, un estudioso rumano, caracteriza este proceso por el tránsito de la gestión de los ingresos meramente patrimoniales del príncipe, hacia la administración de los ingresos del Estado como institución.¹⁵ Y agrega que el hecho que la gran cantidad de disposiciones jurídicas enfiladas a normar la vida económica de los principados, haya sido sistematizada y uniformada, fue un paso decisivo en ese camino.

Una institución paralela a la formación de la Cámara, y que es producto del mismo proceso constructivo dentro del Estado de policía, es esa organización peculiar que se denomina Fisco. En los países alemanes, como lo podremos observar después, el Fisco asume una característica determinante para la afirmación del poder de los principados frente al Imperio germánico, así como ante los debilitados privilegios estamentales. El Fisco es una institución que colabora en forma rotunda a la consolidación de los principados, con base en la apropiación, administración y usufructo de un conjunto de recursos que van a ser explotados como patrimonio propiamente estatal. El análisis del Fisco como fuerza organizativa del patrimonio del Estado absolutista, por tanto, es de gran importancia. Sin embargo, antes debemos hacer una breve referencia al desarrollo histórico de la Cámara, a partir de sus raíces romanas y de su evolución al través de la Edad Media y en el Principado de Prusia.

Las raíces históricas de la Cámara alemana son estrictamente romanas. Según lo hemos podido investigar, sus fuentes son de dos clases: de un lado, los organismos colegiados, del otro, las instituciones propiamente cortesanas.

La organización cameral no brota, por decirlo así, "por generación espontánea". La Cámara germana es el producto de un largo desarrollo histórico que se remonta al Alto Imperio romano. Su antecedente remoto es el Concilio.

¹⁵ Sofonea, "J.H. Gottlob von Justi, il maggiore cameralista, e l'assicurazione", *Estratto del Bollettino "Generali"*, pp. 3-4.

Fue Augusto quien creó el primer organismo colegiado romano: el Concilio (*Consilium Principis*). Su función, esencialmente consultiva, era desempeñada por los familiares y los amigos de Augusto, y aunque también lo integraban funcionarios públicos, ellos no laboraban sino officiosamente. En realidad el Concilio no tenía carácter ni funciones oficiales, a pesar que estaba a su cargo el desahogo de asuntos tan importantes como la política exterior, la guerra, la administración y la justicia. Fue Tiberio quien le dio una función oficial, lo que no dejó de ser un paso decisivo a favor de su institucionalización. Pero fue Adriano quien hizo la reforma más relevante, al incluir entre sus miembros a juriscultos indispensables para la redacción de los decretos imperiales y los dictámenes judiciales. A partir de este momento, el Concilio quedó integrado por dos tipos de miembros: los ordinarios, especie de funcionarios profesionales que comenzaron a percibir un salario, y los extraordinarios llamados para asuntos específicos.

Desde el siglo II, hasta la época de Diocleciano, se hizo costumbre que en ausencia del emperador, que presidía el Concilio, encabezara sus sesiones el Prefecto del Pretorio. Actuando con regularidad y permanencia, pronto el Concilio se convirtió en el centro de la actividad gubernamental romana. Si a todo esto agregamos que, en tiempos de Claudio, se habían ido agregando libertos para el desempeño de las funciones del Concilio, podemos concluir que al menos parcialmente el mérito había sido incorporado como criterio de selección funcional. Todo estaba preparado para su conversión en el Consistorio.

Diocleciano desarrolló a la nueva institución del Consistorio (*Consistorium Principis* o *Consistorium Sacrum*). Su organización no difería mucho de la del antiguo Concilio, salvo que la distinción entre miembros ordinarios y extraordinarios se subdividió. Los miembros ordinarios se separaron en superiores e inferiores, a saber, entre los primeros al Canciller, el Maestro de los Oficios, el Ministro de la Hacienda y el Ministro del Tesoro Real; entre los segundos se encontraban destacados ex miembros de las oficinas (*Scriniis*) administrativas. Finalmente, entre los miembros extraordinarios se hallaban antiguos colaboradores del Concilio y funcionarios llamados expresamente a las sesiones.

Las sesiones del Consistorio eran regulares y frecuentes. Durante el reinado de Constantino la vicepresidencia cambió del Prefecto del Pretorio, al Cuestor del Palacio, que fungió por lo que hoy entenderíamos como un Ministro de Justicia. En esta época la más importante innovación consistió en la creación de una secretaría de notarios (*Notarii*), cuya encomienda era la redacción y despacho de los acuerdos consistoriales bajo la dirección de Primer Notario. Como centro de la adminis-

tración pública romana, el Consistorio realizaba funciones legislativas, judiciales, además de las muy importantes de consultoría y consejo.

Paralelamente al Consistorio, Constantino creó otro órgano colegiado denominado Comité (*Comitatus*), con actividades extraordinarias. Por tanto, sólo actuaba en casos desusados: la reforma de la administración pública, la inspección sorpresiva de una región del Imperio y similares. El Comité estaba integrado por los *Comes* u hombres de confianza del emperador y actuaban en pequeños grupos llamados *Comites*. El Comité era lo que hoy entenderíamos como un comisariado y los comites como un grupo de comisarios, cuyas tareas eran, como lo hemos dicho, atender asuntos urgentes, problemas extraordinarios. Debido a su naturaleza comisarial, el título de comes, también extraordinario y eventual, podía ser asumido por los altos funcionarios del Imperio cuando atendían labores ajenas a sus oficios regulares. Para establecer una coordinación adecuada, los *comes* eran a la vez miembros del Consistorio; así se evitaba la colisión de funciones. Finalmente, hay que consignar otra actividad de los comes: en ocasión de los viajes del emperador, ellos lo acompañaban en calidad de Comitiva, institución romana que, *mutatis mutandis*, ha sobrevivido hasta nuestros días.

Como es sabido, el Bajo Imperio romano sobrevivió en Oriente en la forma de Imperio bizantino. Por tanto, muchas instituciones romanas fueron legadas a Bizancio o al menos algunas de las organizaciones bizantinas se inspiraron en las romanas. Este es el caso del *Koiton*, sustituto del Consistorio, y del cual se distingue por el abandono de las funciones de consejo. El *Koiton* fue, solamente, una institución colegiada ejecutiva en la cual, como especie de gabinete formado por el emperador, los parientes y los funcionarios, se tomaban las decisiones de las que emanaba el gobierno del Imperio. Como el Consistorio, el *Koiton* estaba asistido por una secretaría encabezada por el Hipográmata (*Hipogramateus*), a quien sustituyó, a partir del siglo IX, el Místico (*Mysticus*).

La otra fuente de la Cámara alemana, tal como lo hemos mencionado, es la administración cortesana de los romanos. El centro de esta administración es el Cubículo (*Cubiculum*), que no es otra cosa que lo que hoy entenderíamos por las habitaciones privadas del emperador, pero en la dimensión y cualidad de lo que eran los aposentos de un monarca: lujo, fasto y riqueza, una gran cantidad de bienes particulares del emperador que exigían una administración estricta y cuidadosa. Alrededor del Cubículo se tejía una fina y densa red de servicios administrativos del palacio, también ligados a la persona del soberano. El titular de los servicios es el Preósito del Cubículo Sagrado (*Praepositus Sacri Cubiculum*) y bajo su autoridad funcionaban ramas especializadas de la administración

del palacio a cargo de oficiales domésticos subordinados: administración de recursos materiales, cuyo jefe es el Castrense del Cubículo Sagrado; el servicio de aposentos reales, bajo la responsabilidad del Primicerio del Cubículo Sagrado; los servicios domésticos, encargados al Intendente (*Comes Demorum*); la guarda y conservación de ropa y joyas, responsabilidad del Conde del Vestido Sagrado (*Comes Sacrae Vestis*). Todos ellos jefaturaban a un ejército de servidores domésticos.

La expansión del Imperio romano acrecentó asimismo a la organización de la administración de la corte. A partir de la conquista de Egipto, cuyas tierras pasaron al dominio privado de Augusto y los emperadores que le sucedieron, surgió una rama administrativa de enorme importancia: la administración de los dominios privados del emperador. Propiamente hablando, ya no podemos hablar aquí de una gestión meramente cortesana, sino para-cortesana, porque el manejo de los vastos dominios privados imperiales estaba por encima, sin embargo, de la bien organizada administración del palacio. No obstante, tampoco es parte de la administración civil, porque la gestión de vastos territorios, minas, bosques, salinas y otros bienes y recursos similares, no era una competencia del Estado en cuanto tal, sino del Estado encarnado en la persona del emperador. Por tanto, los funcionarios de esta especie de "sector para-estatal" eran distintos a los de la administración civil. Su titular es el Conde del Patrimonio Privado (*Comes Rei Privatae*) y, como la administración civil, estaba auxiliado por funcionarios especializados: ministeriales, tabularios (*tabularii*) o contadores, y por cartularios (*Chartularius*) o archivistas.

El Cubículo romano es el origen inmediato de la Cámara carolingia, pero con la peculiaridad de que la Cámara sintetizará todos aquellos elementos que entre los romanos estaban diferenciados. El proceso comenzó con los gobernantes merovingios, más precisamente, con Pipino el Breve, padre de Carlomagno. Pipino ocupaba el cargo de Prepósito del Cubículo Sagrado o Chambelán, cuando fue elevado al trono. Probandando por sí mismo que ésta era una vía fácil a la cumbre del poder, decidió abolir el mencionado cargo y en su lugar crear el de Camerario (*Camerarius*) o titular de la Cámara, que en ese entonces no era sino una tesorería. Así fue como el Cubículo se convirtió en la Cámara, y ésta en el centro de la administración pública medieval.

El Camerario carolingio estaba asistido por funcionarios también de origen romano: el Senescal, que sustituyó al Castrense; el Coperio (*Buticulario*) o administrador de las cavas; y el Condestable o Conde de los Establos, administrador de las caballerizas. Todavía los funcionarios menores eran llamados Cubicularios (*Cubicularii*). Junto a la Cámara,

con igual jerarquía, funcionaba la Capilla y la Cancillería; pero nunca tuvieron lo inherente a la Cámara, a saber, la condición de elemento peculiar de la administración en el Medioevo.

Aunque los gobernantes carolingios usaban el concepto de Erario y Fisco, su empleo era un verdadero arcaísmo romano. La tesorería era la Cámara y en ella se guardaba el oro, las monedas y las joyas. El que la Cámara haya tenido un origen medieval de tipo financiero fue decisivo porque su actividad, siendo de tal condición en un principio, dio curso con el tiempo a formas más desarrolladas y diversificadas de acción estatal que conservaron sólo parcialmente el carácter financiero.

Pero también los cuerpos colegiados romanos van a ser conservados por los carolingios, aunque en forma degradada. Había algo parecido a un parlamento estamental que funcionaba a puerta cerrada, que incluía a magnates, funcionarios y religiosos. Sus actividades se extendían a la guerra, la administración y la política.

Durante el reinado de la dinastía capetiana en Francia, el antiguo palacio carolingio —formado por la Cámara, la Capilla y la Cancillería— es sustituido por el “Hotel” o palacio itinerante, que comprendía al Cuerpo de Coperos, la Panadería, la Cocina, la Frutería, la Caballeriza y, naturalmente, a la Cámara. Esta era la más importante, no sólo porque en ella se conservaba la ropa y los valores reales, sino porque también incluía a la caja de la Torre de Louvre, donde se encontraba el tesoro y el numerario del Reino. Ocurre en el seno de la Cámara un proceso que debemos resaltar: la Cancillería ha sido asimilada a la Cámara, y ahora en ella se conservan los archivos; entre los siglos X y XIII había sucedido una serie de hechos significativos, a saber, la conversión de la Cámara de un organismo meramente financiero, en una institución administrativa con funciones más amplias y variadas. Este es el umbral de la posterior Cámara absolutista.

También los capetos conservaron a las instituciones colegiadas carolingias, precisamente como parlamentos o asambleas. Es más, volvieron a llamarlas Concilio o Curia Regis, y en su seno se fueron formando hombres profesionalizados en las labores de asesoría a los que llamaban Consejeros del Rey (*Consilarii Regis*). Paralelamente fueron surgiendo otras formas colegiadas: las Cortes Generales, dedicadas a la administración de Justicia, y la Corte Administrativa de los Dominios Reales (*Curia in Compotis Domini Regis*). Las funciones de esta última incluía la recepción y registro de los ingresos provenientes de los agentes fiscales, y es muy significativo que su diseño organizativo estuviera inspirado en la administración financiera del Ducado de Normandía, un Principado que era súbdito de los capetos.

En la época de Felipe el Hermoso y sus herederos, la administración financiera se dividió en dos cuerpos: el Temple de París, donde reposaba el tesoro, a cargo de los templarios o funcionarios del Temple; y la caja del Hotel, utilizada para gastos de emergencia. Ambas instituciones estaban bajo la supervisión del Consejo Administrativo de los Dominios Reales, que funcionaba paralelamente a la Cámara, que ha sido conservada y opera vigorosamente en sus áreas y competencias. En el siglo XIV este Consejo pasaría a ser llamado, significativamente, Cámara de Cuentas. Estos hechos son aleccionadores: ni la Cámara era puramente financiera, ni las finanzas capetianas estaban todas integradas en la Cámara.

Sin duda alguna el ejemplo más ilustrativo del funcionamiento cameral medieval fue el Echiquier normando y angevino. Los normandos, al organizar la administración de su Ducado, ya habían aprendido mucho de los pueblos orientales por la vía de sus parientes de Sicilia. Cuando conquistan Inglaterra, llevan a ella las instituciones del Ducado. La más grande innovación normanda consistió en la separación de la administración financiera en dos organismos: la Cámara, encargada de sufragar los gastos personales del rey, que estaba a cargo del Camerario; y el Echiquier o tesorería gubernamental. En Inglaterra, en contraste con Alemania, fue al margen de la Cámara donde se dieron los grandes progresos de la administración financiera; pero es el Echiquier, sin embargo, el mejor testimonio histórico del funcionamiento de una Cámara en la Edad Media, sin ser llamado precisamente Cámara.

El porqué de lo antedicho debe encontrarse en el origen extra-europeo del Echiquier, que sin ser de fuente romana e incorporado al mundo medieval, es adaptado a las condiciones de la época y organizado en forma cameral. Las raíces podrían encontrarse, con mucha probabilidad, en las instituciones administrativas musulmanas con las cuales estuvieron en contacto los normandos de Sicilia.

Durante la época de la dinastía angevina, el Echiquier era también denominado *Curia Regis ad Scacarium*. Estaba dividido en dos secciones: Bajo Echiquier (*Inferius Scacarium*) y Alto Echiquier (*Superius Scacarium*), el primero era la tesorería y el segundo la corte de cuentas. La Cámara funcionaba en paralelo al Echiquier y colaboraba con él como oficina de ingresos, al cual los remitía para su guarda y contabilidad. El desarrollo del Echiquier fue progresivo; primero surgió el Bajo Echiquier, que estaba formado por un Tesorero, un Letrado, dos chambelanes y dos caballeros, aunque también el tesorero y los chambelanes formaban parte del Alto Echiquier. Este estaba integrado por el Canciller, el Justi-

cia Mayor, un Condestable y un Mariscal. Todos los funcionarios del Echiquier tenían el título de barones del mismo.

La Cámara de los principados alemanes, en especial en Prusia, tuvo en todos estos organismos administrativos su origen; pero revolucionó profundamente a la Cámara Medieval e hizo de ella una institución diseñada para alcanzar los fines superiores del progreso y el bienestar de una sociedad muy diferente. El Cameralismo, impregnado por las formas progresivas alcanzadas por la organización cameral del Medioevo, será un movimiento radical que luchará no por mantener el estado de cosas del feudalismo, sino por revolucionarlo para crear las condiciones del desarrollo del absolutismo alemán.

El Cameralismo, ese movimiento intelectual y político surgido del concepto de Cámara, ha sido magistralmente definido por Albion Small: "el Cameralismo fue la rutina de las oficinas en la cuales los empleados de los gobiernos, principalmente en los departamentos fiscales, hacían su trabajo; en un sentido amplio, fue el procedimiento gubernamental sistematizado cuya aplicación era realizada por las oficinas administrativas".¹⁶

Pasemos enseguida a examinar a estas oficinas camerales.

LA ADMINISTRACION CAMERAL EN PRUSIA

Sin duda, el escoger entre los diferentes principados alemanes, con relación a la calidad de su administración pública, sólo tiene una opción: Prusia. La administración prusiana no sólo ha sido tomada como el modelo de toda administración alemana, sino también como modelo para todo el país.

Por tanto, la administración cameral prusiana corresponde al desarrollo típico de la misma. Prusia fue uno de tantos principados alemanes nacidos en el seno del Sacro Imperio Romano Germánico, si bien tiene el privilegio de haberse constituido en un Reino con alto grado de independencia y en tiempos modernos el foco de unidad de toda Alemania.

Prusia nace oficialmente en 1701. Su príncipe, Federico II, es coronado como rey de Prusia como Federico I, pero como súbdito del Imperio. Sin embargo su origen hay que buscarlo en la Marca de Brandemburgo, otro de los territorios imperiales, y que en unión al territorio prusiano producirá en su día al Reino mencionado. En 1412 el emperador nombra al conde Federico como *Koadjutor* o gobernador de la

¹⁶ Small, *The cameralists*, p. 18.

Marca. No se trató de una concesión feudal, sino de un encargo administrativo sujeto a revocación. El propio Federico recurrió a “ministeriales” revocables para administrar a Brandemburgo, según ejemplo tomado del Reino de Sicilia del normando Federico II.

El desarrollo administrativo alemán es similar al de Europa, tal como lo hemos podido percibir, pero tardío. Desde el siglo XIII la hacienda está bajo el Mariscal de la Corte (*Hofmarschall*), nos cuenta Alejandro Nieto,^{16 bis} uno de los grandes estudiosos de la historia de la administración prusiana. A su lado trabaja el Camerario (*Kammerer*), originalmente responsable de los vestidos reales, luego convertido en tesorero del Principado de la Marca. También, como en otros reinos medievales, existe el Canciller (*Kanzler*), bajo cuya autoridad trabajan los escribanos de la Cancillería (*Kanzlei*). Todos los funcionarios mencionados gozaban del título de “ministeriales”.

La administración cameral del medioevo es heredada por la Marca, pero es gradualmente reformada para atender nuevas actividades. Su primera fase de desarrollo ocurre entre 1412 y 1648, es decir, del año de nombramiento de Federico como gobernador de Brandemburgo y el correspondiente a la conclusión de la Guerra de los Treinta Años con la Paz de Westfalia. Las nuevas instituciones son el Consejo de Estado (*Staatsrat*) o Consejo Secreto (*Geheimer Rat*), en cuyo centro gravita la administración pública, que gradualmente había surgido del Consejo de la Corte (*Hofrat*). Sin embargo, el Consejo de Estado es la evolución precisa de un órgano relativamente diferenciado del Consejo de la Corte: el Consejo de la Cámara o *Kammerrat*, cuyos miembros eran los consejeros camerales o *Kammerrat*. He aquí a los primeros “cameralistas de las oficinas”, según el calificativo de nuestro conocido Albion Small

El Consejo de la Cámara tenía a su cargo funciones políticas y administrativas desde el año de 1537, en tanto que el Consejo de la Corte atendía competencias judiciales. Alejandro Nieto explica que la idea de Cámara muestra el carácter reservado y secreto de los negocios tratados en el Consejo de la Cámara, cuya garantía de discreción en su despacho radicaba en la intimidad de las habitaciones reales. El príncipe, “a tal efecto, se retira a su *Kammer* desde la que se dispone a administrar sus territorios”¹⁷. Cámara y secreto van unidos.

Uno de los asuntos importantes que se atienden en el Consejo de la Cámara es el de las finanzas, lo que demanda la constitución de una Cá-

^{16 bis} Su obra fundamental sobre el tema es *El mito de la administración prusiana*, texto que hemos tomado como base para elaborar esta sección.

¹⁷ *Ibid.*, p. 38.

mara de Cuentas o *Rent Kammer* dentro de su seno, pero no formada por consejeros, sino por contables. El Consejo de la Cámara llega a controlar a toda la administración pública, hasta desplazar al Canciller de su privilegiado lugar y crear en su propio seno una cancillería cameral itinerante (*Reisekanzlei*) como segunda sección. También tenía la denominación de Cancillería de Cámara o *Kammerkanzlei* y en ella laboraban, entre otros funcionarios, algunos que conocían varios idiomas. Este proceso fue a tal grado radical, que la Cancillería misma se hubo de transformar, creándose el oficio de Vicecanciller para asistir al Canciller y sustituirlo cuando acudía a las sesiones de la Cámara, a la cual finalmente logró incorporarse.

La Cámara no tenía funciones oficiales y pronto atrajo la enemistad y oposición de los estamentos, que exigían el refrendo del Canciller en los acuerdos camerales, algo imposible. El príncipe respondió contundentemente: anuló el refrendo en todo tipo de decretos del Estado en 1598. La Cámara había triunfado y ahora también atendía los negocios de la hacienda, policía, comercio, industria, guerra y política exterior. Sesionaba dos veces por semana bajo la presidencia del Canciller, a quien tocaba la iniciativa. Para evitar las influencias entre sus miembros, se votaba en forma inversa a la edad de sus miembros. Los acuerdos eran presentados al príncipe en forma escrita, salvo que los solicitara verbalmente a algunos consejeros o al pleno.

En 1615 ocurre una reforma trascendental, bajo el gobierno de Joaquín Federico II (flamante Duque de Prusia, por herencia): la Cámara deja de atender los asuntos financieros, conservando en adelante un puro carácter judicial. Para atender aquellas materias es creada una Cámara distinta: la *Amtskammer*. El desarrollo cameral sigue diversificándose a lo largo y ancho de la administración pública prusiana.

Una segunda fase de desarrollo de la administración cameral se da entre 1648 y la inauguración del Reino de Prusia en 1701. Al concluir la Guerra de los Treinta Años toda Alemania está arruinada. Federico Guillermo, llamado el Gran Elector, emprende la tarea de reconstruir y construir a la vez, aprovechando la situación para restar poder a los estamentos. Las finanzas adquieren enorme importancia. En Alemania comienza sus trabajos Luis von Seckendorff, uno de los grandes precursores de los cameralistas, y en Austria Hornick, Becher y Schroeder crean la escuela del Fiscalismo. Estos autores estaban preocupados, en esencia, de la manera de incrementar los ingresos para fortalecer al Estado.

El patrimonio real (*Domanen*) crece en importancia y día a día se ganan ingresos a los estamentos. Durante el reinado del Gran Elector

(1640-1688) queda unificada la administración pública prusiana en torno a la administración cameral (*Kammerverwaltung*), en cuyo centro aparece el Consejo de la Cámara Estatal o *Staatskammerrate*, que funciona con un amplio margen de autonomía. En 1689 nace otro organismo cameral: la Dirección de las Cámaras de los Estados (*Direktion des Kammersstaats*), también denominada *Collegium Formatum* y Cámara de la Corte (*Hofkammer*). Fenecía el siglo XVII, cuando esta Dirección se convierte en el Directorio General de Finanzas (*General-Finanz Direktorium*). Hacia 1713 la administración financiera está centralizada en la administración cameral y ésta es el foco e impulso de la administración pública. Todos los cambios mencionados fueron mérito de un funcionario estatal, el Barón de Knyphausen, a cuya muerte no sobrevivieron sus logros.

Fue creado un Directorio General de los Dominios (*General-Domanen Direktorium*), que vino a romper la unidad organizativa de la administración cameral. Sin embargo, el desarrollo de la administración no fue frenado. Habían progresos irreversibles, como los de las provincias, sujetas cada cual a una *Amstkammer* propia entre 1662 y 1680. Este periodo debe ser considerado —dice Nieto— como una fase más del proceso de expropiación de los poderes estamentales, como un proceso exitoso que permitió a Federico Guillermo incrementar tres veces los ingresos del Estado y a su sucesor, Federico I de Prusia, hasta doce veces. Schmoller, un estudioso alemán de la administración prusiana citado por Nieto, dijo asimismo que éste fue el tiempo en el cual la economía natural y la economía monetaria quedaron separadas; la economía de la corte y la del Estado, diferenciadas; lograda la unidad presupuestaria; y saneado el patrimonio estatal.

La tercera y última etapa cubre el tiempo transcurrido entre 1701 y 1797, año en que concluye el reinado de Federico Guillermo II, y en el cual se mantienen en su esencia las instituciones administrativas camerales. Todavía no se han impuesto los organismos burocráticos, lo que ocurre con Federico Guillermo III, dando paso a la liquidación de la vieja administración pública creada por los cameralistas.

El Gran Elector fue sucedido por Federico III, que en calidad de príncipe rigió entre 1688 y 1701, en que toma la corona de primer rey de Prusia, hasta 1713. Salvo el hecho trascendente de la creación del nuevo Estado prusiano y el que en su reinado se instituyera el oficio de lo que Nieto llama, muy a la española, el Privado o Valido (especie de primer ministro), no hay cuestiones trascendentes que contar en torno a la administración cameral.

Fue con Federico Guillermo I y Federico II que ocurren los más

grandes progresos del cameralismo de las oficinas, desde los tiempos del Gran Elector. Federico Guillermo I (1713-1740) inicia su gobierno decretando en 1713 que el territorio prusiano es inalienable, e inseparables los dominios (*Domanen*). Aunque en ello hay un sentido patrimonial indudable, es sin embargo el planteamiento más firme hacia la concepción del moderno Estado soberano, basado en un espacio territorial inseparable e inalienable, según acertada opinión de Alejandro Nieto.

La corrupción, que se había adueñado de los funcionarios públicos, fue erradicada con firmeza y decisión. Federico Guillermo I hizo del funcionariado prusiano el modelo de servidor estatal que ha sido la envidia de todos los gobiernos, ayer y hoy. Ya no sólo era la figura del rey lo que aglutinaba al Estado, sino también el ejército y la administración pública. Con vigor e inteligencia unió de nuevo lo que los privados de Federico I habían dividido: al propio Estado. Sus preocupaciones administrativas, en especial con relación a los funcionarios públicos, le hizo concebir la magistral idea de crear una profesión en administración pública para educarlos de manera científica. Ello ocurrió en 1727, cuando paralelamente formó en Halle y Frankfurt del Oder la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, dentro de la currícula de sus universidades.

En 1728 anuló el poder tenido por el Consejo de la Cámara, superponiéndole la autoridad de una nueva institución: el Gabinete del Ministerio o *Kabinetministerium*, dedicado a la administración de las relaciones internacionales, en tanto que aquel queda al cuidado de funciones judiciales y las relativas al culto. Sin embargo su obra maestra no es este órgano, sino un colegio cameral al que denomina Directorio General (*General-Direktorium*) y que, nos comenta don Alejandro Nieto, fue diseñado por la propia mano de Federico Guillermo I en 1722. También reforma a la administración financiera, dividida desde antes entre la Administración de la Cámara y los comisarios de guerra. Funde ambas instituciones al Directorio General en el nivel central y crea la Cámara de Guerra y Dominios (*Kriegs-und Domanen Kammern*) para las provincias.

El Directorio General es la forma de organización cameral más desarrollada. Funciona como un colegio formado por cinco consejeros, a cuyo cargo se encuentran otros tantos departamentos: cuatro de los primeros son mixtos, es decir, de administración de las provincias y dedicados a una función específica, y uno relativo en exclusivo a la justicia. Omitiendo las provincias asignadas a cada departamento, encontramos que a las cuatro primeras corresponde, respectivamente: talas; cámaras de cuentas y vituallas; negocios militares, y correos y moneda. El Directorio cumple funciones sustancialmente financieras, a las que se le fueron

agregando las de policía, de lo interior y de fomento. Probablemente en este tipo revolucionado de Cámara, o en él mismo, estaban pensando los cameralistas del siglo XVIII cuando formularon la teoría cameral de la administración pública.

El Directorio General sesionaba en una gran sala dispuesta al efecto, en la que además había escritorios para cada consejero. Asimismo lo había para cada departamento, de modo que ello facilitaba que los consejeros se reunieran en cada uno para despachar el asunto específico y así ir pasando de uno a otro, hasta desahogar todos los asuntos. Con el tiempo, el quinto departamento se especializó en la industria y el comercio, en tanto que un sexto fue creado para dedicarse en exclusivo a los negocios militares.

Con Federico II, El Grande (1740-1786), la administración pública cameral progresó hasta el cenit. En 1748 reformó al Directorio, dejando a los primeros cuatro departamentos competencias puramente de administración territorial. La quinta fue privilegiada en los ramos que manejaba —industria y comercio—, para atender los ambiciosos programas de industrialización proyectados por el rey. La Sexta continuó con sus funciones militares. Federico El Grande fue un monarca enérgico. Una vez que el Directorio dio muestra de negligencia, urgió de los consejeros un incremento en la eficiencia y la responsabilidad. A la par anuló los almuerzos gratuitos que se les servían y prohibió que las discusiones por asunto fueran mayores a seis minutos. Estas medidas, sin embargo, no fueron todo lo exitoso que se esperaba, porque los asuntos se trataron entonces con celeridad y sin la reflexión que el reposo de la discusión amplia supone la organización colegiada.

Fue mucho más exitoso el rey en su programa cameral ampliado a la justicia, en el cual las Cámaras extendieron sus actividades a la rama judicial. Con ello Federico El Grande —comenta Alejandro Nieto— inaugura un nuevo tipo de derecho, el de policía. No se trata del violentamiento de la justicia en general, sino de la administración de justicia que como fuere detentaban los estamentos. Ahora el Estado de policía administra la justicia, cuya consolidación es un mérito de Federico El Grande. Se trata de una nueva teoría, en la cual el Estado es un fin en sí mismo, pero a condición de que logre con antelación el bienestar de los súbditos. Esta es, precisamente, ni más ni menos, la teoría cameral de la administración pública formulada por Gasser, Dithmar, Darjes, Zincke, Justi, Sonnenfels y otros cameralistas. En suma, los tribunales ordinarios habían pasado a ser competencia de la administración cameral.

Federico Guillermo II (1786-1797) fue el último rey que mantuvo en su pureza a la organización cameral de la administración prusiana,

aunque ciertamente fue su última etapa de vida. El Directorio General es conservado como centro de la administración pública, aunque se le convierte otra vez en territorial y funcional. Esta Cámara mantiene sus siete secciones, pero bajo las siguientes modificaciones: sin considerar los territorios, los cuales omitimos, a la primera tocaba el tesoro; y sucesiva y respectivamente: caja de cargas generales; minas, sal y moneda; aduanas, fábricas, manufacturas, comercio y correos; bosques; sólo territorios. La séptima se encarga de la marina, bancos, fundaciones y casas de viudez, y administración de tabacos. Los procesos internos de trabajos eran similares a los establecidos bajo los soberanos anteriores.

Sin embargo había pasado el tiempo de la administración pública cameral y la reforma fracasó. En su lugar la hegemonía pasó a un órgano informal y oficioso, el gabinete, que no obstante carecía de la unidad y la fuerza necesarias para llevar a Prusia por el camino del progreso. Todavía se mencionó oficialmente al Directorio General, obra maestra del Cameralismo, en una disposición de 1798; luego pasó al olvido. La colegialidad cameral estaba desapareciendo, la historia lo exigía así. El sistema de administración basado en la burocracia comenzaba a triunfar, la radical reforma del Barón von Stein bajo Guillermo Federico III lo iba a ratificar. Había concluido el largo periodo de tres siglos de existencia del Cameralismo de las oficinas.

EL FISCO

Otto Mayer ha realizado un notable estudio del Fisco durante el Estado de policía. Con relación a si el Estado de policía estuvo sometido a un régimen jurídico, Mayer plantea la disyuntiva acerca del conflicto de lo que llama dos "ideas vigorosas": la idea del Estado omnipotente, que dice ha abolido las vallas de las prerrogativas; y la idea del derecho, que aspira a implantar una única forma del derecho en las relaciones entre el Estado y los súbditos. De ello concluye que "el periodo de régimen de policía halló la solución del conflicto en la famosa doctrina del Fisco. . . la idea del Fisco ha tenido su origen en el derecho romano. El Fisco se presentaba allí como una persona jurídica al lado del emperador, persona jurídica a la que pertenecían los bienes que servían para cumplir el fin del Estado y que gozaba de recursos especiales de ciertos privilegios de derecho civil y de procedimiento. En el derecho público alemán, cuando se comienza a hablar del Fisco no se contemplan, al principio, sino las *utilitates*, las ventajas materiales anexas a esta institu-

ción: se tiene en vista los *jura fisci*, las multas, las confiscaciones, los *buona vacantia*, los tesoros descubiertos, etc. El Fisco es la caja que percibe todo eso. Originalmente sólo el emperador tenía todos esos derechos; luego vuelven a los príncipes del Imperio; ellos también pueden tener Fisco; al final, los príncipes tienen la posesión exclusiva de esos disputados derechos".^{17 bis}

Durante el Estado de policía se desenvuelve un proceso dentro del cual los derechos individuales disminuyen y la omnipotencia del Estado aumenta, más en lo particular el Fisco, "persona jurídica propietaria de los bienes afectados al fin del Estado". El Fisco ocupa el primer plano, dice Mayer. Pero nuestro autor realiza una diferenciación oportuna en la idea alemana del Estado de policía, que distingue entre el Fisco y los bienes privados del príncipe. El Fisco cuenta con funcionarios especiales que tienen a su cargo la administración de sus bienes; el Fisco los defiende ante los tribunales y en caso de controversias judiciales con relación a los súbditos, él es una de las partes en cuestión. "Representa en esta época un aspecto del Estado; pero este aspecto es reconocido e instituido como persona jurídica, antes que, para todo el resto de su existencia, se haya atribuido al Estado esa calidad"¹⁸ El Fisco, en fin, representa los asuntos de derecho civil relativos a la hacienda pública.

Hay asimismo un proceso histórico tendente a institucionalizar en el Estado todos los derechos de supremacía del soberano, a cuyo nombre Mayer aclara que ejerce. Se trata que el Estado sea concebido como persona jurídica, como punto de partida del poder público. En Alemania van a existir dos personas jurídicas distintas, "producto de una división jurídica del Estado: por una parte, el antiguo Fisco, el Estado considerado como sociedad de intereses pecuniarios o persona jurídica de derecho civil; por otra parte, el Estado propiamente dicho, la asociación política, la persona jurídica de derecho público".¹⁹ Para evitar cualquier equívoco, Otto Mayer explica que esta división debe ser entendida en su momento histórico, porque no "se trata aquí de relaciones distintas de un mismo ser: no se trata solamente de dos aspectos, de dos funciones del Estado". Ambas personas jurídicas no sólo son distintas en su denominación, sino que cada cual tiene sus representantes propios y negocios privativos que son administrados en su nombre. "Pero ellas se diferencian sobre todo, por sus respectivas cualidades jurídicas. El Fisco es, por su naturaleza, 'el hombre privado ordinario'".²⁰ Como administra-

^{17 bis} Mayer, *op. cit.*, p. 59.

¹⁸ *Ibid.*, p. 60.

¹⁹ *Ibid.*, p. 61.

²⁰ *Ibid.*, pp. 61-62.

dor de su patrimonio, habla Mayer, está sujeto al derecho civil, en tanto que el Estado propiamente dicho no tiene patrimonio y está caracterizado, por lo contrario, por el ejercicio del poder público; no puede ser sometido a los tribunales y el derecho civil no le concierne. "Este Estado realiza plenamente y sin restricciones la idea que ha triunfado el régimen de policía", es decir, cuando "la forma general bajo la cual se presenta el poder público es el mando y el empleo de la fuerza".²¹

La policía, pues, es una categoría central y a ella debemos encaminar enseguida nuestra atención.

LA POLICIA

En 1887 Woodrow Wilson dice en su artículo "El estudio de la administración", que la ciencia de la administración nació fuera de Estados Unidos y fue obra de los pensadores europeos: "¿pero, dónde ha nacido esta ciencia? Con toda seguridad no de este lado del Océano. . . ella ha encontrado sus doctores en Europa. No la hemos hecho nosotros, es una ciencia extranjera que habla muy poco el idioma de los orígenes ingleses y americanos. . . la han desarrollado profesores franceses y alemanes".²² Wilson se refiere a una disciplina europea, más precisamente francesa, alemana y española, que teniendo el título de ciencia de la administración durante el siglo XIX, en sus inicios fue conocida como *ciencia de la policía* y cuyos orígenes se remontan al siglo XVI. Más adelante, Wilson refiere que el rey de Prusia Federico Guillermo III fue asistido con eficacia y prudencia por el célebre Lorenzo von Stein. Este personaje fue autor de uno de los más grandes tratados de ciencia de la administración, titulado *La teoría de la administración*. Sus reflexiones acerca de la ciencia de la policía darán inicio a nuestro estudio sobre esta materia, no sin que antes abordemos el sentido que los griegos daban al concepto de policía.

La politeia aristotélica

No se requiere realizar una disertación abundante para asomarse a la idea griega de la policía, cuando se cuenta con un libro monumental: *Política* de Aristóteles. La obra comienza con el estudio de la *Polis*, la ciudad o el Estado, según la entiende así Aristóteles. "Toda ciudad se

²¹ *Ibid.*, pp. 62-63.

²² "Study of administration", pp. 201-202. Hay una versión en español en la RAP conmemorativa del XXV aniversario del INAP; 1980, así como en RAP Antología 1-54 de febrero de 1983.

ofrece a nuestros ojos como una comunidad; y toda comunidad se constituye a su vez en vista de un bien".²³ La *Polis*, por tanto, es una comunidad organizada con arreglo a una finalidad; este arreglo, agrega Aristóteles, puede establecerse con base en lo que todos los ciudadanos tienen en común como un todo, en lo que no tiene nada de común o en una mixtura de los dos anteriores; el segundo, sin embargo, es inexistente: "el que no tenga nada en común es manifiestamente imposible, ya que el régimen de la ciudad (*Politeias*) es una comunidad".²⁴ La *Politeias*, por tanto, es el régimen u organización que asume la ciudad con relación a lo común de sus habitantes, es decir, los ciudadanos o *Polites*. La *Politeia*, por cuanto régimen de la ciudad, es asimismo la forma de su gobierno y su constitución: "por otra parte, vemos que toda la actividad del político y el legislador tiene por objeto la ciudad, y que la constitución política (*Politeia*) es un ordenamiento de los habitantes de la ciudad".²⁵ Así, *Politeias* o *Politeia* significa en general la organización que asume la ciudad, el orden que priva en ella.

Sin embargo, hay que distinguir entre "forma de gobierno" y "gobierno" en sí, es decir, entre el arreglo de las instituciones que integran el gobierno y el propio gobierno, si bien ambos conceptos están muy emparentados. A este respecto, Aristóteles dice: "donde quiera, en efecto, el gobierno (*Politetma*) es el titular de la soberanía, y la constitución (*Politeia*) es, en suma, el gobierno":²⁶ y explica que "los términos de constitución (*Politeia*) y Gobierno (*Politetma*) tienen la misma significación, y puesto que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en más".²⁷ Lo que Aristóteles quiere decir es que el régimen o constitución (*Politeia*), que puede asumir una forma concreta —monarquía, aristocracia o democracia—, tiene en el gobierno el titular de la soberanía, ya se trate de uno, varios o muchos. Dicho de otro modo, el régimen (*Politeia*) se refiere a la organización de la ciudad, en tanto que el gobierno (*Politetma*) es el titular de la soberanía dentro de esa ciudad y en función al régimen establecido. Así, aunque ambos conceptos se refieren a lo mismo, tienen implicaciones diversas porque la *Politeia* es la organización de la ciudad, en tanto que la *Politetma* es la titularidad de la soberanía dentro de su seno.

Para abundar más sobre este punto, conviene que reproduzcamos

²³ Aristóteles, *Política*, p. 1

²⁴ *Ibid.*, p. 27.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 76.

²⁷ *Ibid.*, p. 788.

algunas definiciones de Aristóteles respecto de *Politeia*: "... la constitución es el ordenamiento de la ciudad con respecto a sus diversas magistraturas y señaladamente a la suprema entre todas".²⁸ También: "la constitución, en efecto, es la organización de los poderes. . .".²⁹ Y finalmente: "hemos de hablar ahora de la constitución en sí misma, es decir, de que elementos y de que carácter debe constar la ciudad que ha de ser feliz y bien gobernada"³⁰ No cabe duda, *Politeia* es el arreglo, la organización, la constitución de la ciudad, en fin, el régimen concreto que se establece en ella y toma su forma en las magistraturas instituidas para gobernarla.

Raíces etimológicas de policía

La policía, después, irá teniendo un significado peculiar conforme su concepción tienda a definirse con mayor precisión, asunto que ocurre entre los siglos XVI y XVIII. Sin embargo, su raíz grecolatina no debe olvidarse porque contribuye con mucho a entenderla. Marcel Prélot, un moderno politólogo, ha observado el parentesco habido entre la palabra policía y otras que, como lo pudimos constatar con Aristóteles, le están hermanadas. Ellas son las siguientes: "*é polis*: la ciudad, Estado, el recinto urbano, la comarca, y también la reunión de ciudadanos que forman la ciudad; *é politeia*: el Estado, la constitución, el régimen político, la República, la ciudadanía (en el sentido de derecho de los ciudadanos); *ta politica*: plural neutro de *politicos*, las cosas políticas, las cosas cívicas, todo lo que concierne al Estado, la constitución, al régimen político, la República, la soberanía; *é politiké*: (*techné*): el arte de la política".³¹

Nacida de la tradición política griega, y pasada por el tamiz romano, la policía fue la voz castellana con que se comenzó a llamar ciertas funciones promotoras del Estado en el seno de la sociedad civil, en la época a la que nos hemos referido. Por su parte los franceses la llamaron *police*, los italianos *polizia*, los ingleses *policy* (*police* y *polity*) y los alemanes, sus grandes estudiosos, *polizei* o *policey*.

El camino había sido abierto y el concepto de policía se estaba desarrollando con gran rapidez, para identificar esas funciones promotoras del Estado cuya finalidad era expandir sus fuerzas.

²⁸ *Ibid.*, p. 76.

²⁹ *Ibid.*, p. 109.

³⁰ *Ibid.*, p. 222.

³¹ Prélot, *La ciencia política*, p. 5.

La *Politeia* se latiniza como *Politia* y de ella nace la *policía*. “*Politeia*” es el título de la celeberrima “República” de Platón; la *policía* es tratada por Tomás Moro cuando habla en su *Utopía* de las ciudades de ella, en particular Amaurota, más precisamente cuando trata el “ornato y la *policía*”.³² Pero la *policía* no se llega a convertir en materia de estudio entre los griegos, en el sentido de constituirse en una disciplina independiente; su gran ciencia no fue la *policía*, sino la hermanada *política* que se refería a todo lo relativo a la *Polis* y por tanto también la propia *Politeia*; tampoco la posterior corriente de los utopistas hizo de la *policía* estudio particular, ni otros estudiosos de la *política* durante el absolutismo se preocuparon de ella. Más bien una concepción particular inspirada directamente en Platón y Aristóteles, comenzó a fraguarse en una doctrina que convirtió a la *policía* en objeto de sus reflexiones, si bien es cierto que la *policía* se estaba definiendo ya no como el régimen del Estado, sino como una forma peculiar de su comportamiento. Esta concepción, que comenzó en forma de manuales, advertimientos y consejos en el siglo XVI, en su etapa primitiva de retórica, a partir del siglo XVIII se convirtió en una ciencia: la ciencia de la *policía*.

Concepto de policía

En comparación con otras materias sociales, la *policía*, aunque compleja, es transparente en la definición de su objeto; es decir, la materia que trata no es de fácil acceso, se llega a ella mediante profundas reflexiones, mediante investigación sistemática, pero esas reflexiones tienen un objetivo muy bien definido. Los doctrinarios dominan la materia, son muy claros en sus exposiciones. Esto ocurre con Castillo de Bovadilla: “y así digo que *política* es buena gobernación de ciudad, que abraza todos los buenos gobiernos, y trata de ordenar las cosas corporales que tocan a la *policía*, y buen encaminamiento de los hombres”.³³ Observamos en la definición qué *política* engloba a *policía*, como ocurría en aquellos días, si bien distinguíanse una y otra; si no, porqué el uso de ambas palabras en la misma definición. Además, *policía* se refiere a la conservación y buen encaminamiento de los hombres, es decir, a su mejoramiento y superación, en tanto que *política* toca a lo relativo al regimiento del Estado. Esta idea de Castillo de Bovadilla, si bien no será abandonada por los estudiosos de la *policía*, se irá replan-

³² Moro, *Utopía*, p. 74.

³³ Castillo de Bovadilla, *Política para corregidores*, tomo I, p. 12. Subrayado nuestro.

La *Politeia* se latiniza como *Politia* y de ella nace la *policía*. "Politeia" es el título de la celeberrima "República" de Platón; la policía es tratada por Tomás Moro cuando habla en su *Utopía* de las ciudades de ella, en particular Amaurota, más precisamente cuando trata el "ornato y la policía".³² Pero la policía no se llega a convertir en materia de estudio entre los griegos, en el sentido de constituirse en una disciplina independiente; su gran ciencia no fue la policía, sino la hermana política que se refería a todo lo relativo a la *Polis* y por tanto también la propia *Politeia*; tampoco la posterior corriente de los utopistas hizo de la policía estudio particular, ni otros estudiosos de la política durante el absolutismo se preocuparon de ella. Más bien una concepción particular inspirada directamente en Platón y Aristóteles, comenzó a fraguarse en una doctrina que convirtió a la policía en objeto de sus reflexiones, si bien es cierto que la policía se estaba definiendo ya no como el régimen del Estado, sino como una forma peculiar de su comportamiento. Esta concepción, que comenzó en forma de manuales, advertimientos y consejos en el siglo XVI, en su etapa primitiva de retórica, a partir del siglo XVIII se convirtió en una ciencia: la ciencia de la policía.

Concepto de policía

En comparación con otras materias sociales, la policía, aunque compleja, es transparente en la definición de su objeto; es decir, la materia que trata no es de fácil acceso, se llega a ella mediante profundas reflexiones, mediante investigación sistemática, pero esas reflexiones tienen un objetivo muy bien definido. Los doctrinarios dominan la materia, son muy claros en sus exposiciones. Esto ocurre con Castillo de Bovadilla: "y así digo que *política* es buena gobernación de ciudad, que abraza todos los buenos gobiernos, y trata de ordenar las cosas corporales que tocan a la *policía*, y buen encaminamiento de los hombres".³³ Observamos en la definición qué política engloba a policía, como ocurriría en aquellos días, si bien distinguíanse una y otra; si no, porqué el uso de ambas palabras en la misma definición. Además, policía se refiere a la conservación y buen encaminamiento de los hombres, es decir, a su mejoramiento y superación, en tanto que política toca a lo relativo al regimiento del Estado. Esta idea de Castillo de Bovadilla, si bien no será abandonada por los estudiosos de la policía, se irá replan-

³² Moro, *Utopía*, p. 74.

³³ Castillo de Bovadilla, *Política para corregidores*, tomo I, p. 12. Subrayado nuestro.

teando gradualmente. El autor español, para deslindar el campo de la política, así definida, la distingue de "la económica, que trata del gobierno de la casas".

Por tanto, el espacio público queda deslindando del espacio privado, la política de la economía; pero, al mismo tiempo, el espacio público comienza a ser separado entre la política y la policía. Este es el más grande mérito de Castillo de Bovadilla.

Como pudo observarse, política encierra en realidad el resultado en fusión de cuatro raíces etimológicas, en tanto que policía sólo deriva de *Politeia*, es decir, tiene un significado más preciso, sobre todo a partir del siglo XVI en el cual *Politia* significaba gobierno y *policien* tanto hombre de Estado, como ciudadano común y corriente. Pero "durante un tiempo aún más largo y más corrientemente, *police* designó la forma establecida de gobierno".³⁴ Es precisamente a esta forma establecida de gobierno, a la que se refiere la *Politeia* griega, algo que no deja de sorprender por su persistencia.

Policía, que alude todavía en el siglo XVI a la forma establecida de gobierno, deja de referirse sin embargo a las instituciones que lo integran, para señalar en adelante a los procesos, técnicas, tecnologías y conocimientos encaminados a nutrir, fortalecer y acrecentar las fuerzas materiales, intelectuales y morales del Estado, por la vía de la nutrición, fortalecimiento y expansión de la sociedad. La disciplina que estudia a la policía, que sus doctrinarios conciben y definen como una ciencia, la ciencia de la policía, nace en el siglo XVI y muere a mediados del XIX, si bien es cierto que permanece durante este último bajo el título de ciencia de la administración. El objeto de estudio de la ciencia de la policía, esos procesos, técnicas, tecnologías y conocimientos, no es de especulación y contemplación, sino algo aplicado; tiene como finalidad acrecentar los talentos y potencias gubernamentales para mejorar y perfeccionar a la sociedad y al Estado. Esto fue muy bien observado por Michel Foucault cuando escribe que "lo que ellos [los doctrinarios] entienden por 'policía' no es una institución o mecanismo que funciona dentro del Estado, sino una tecnología gubernamental característica del Estado: dominios, técnicas, objetivos donde interviene el Estado".³⁵

³⁴ Prélôt, *op. cit.*, p. 8. Luis Jordana de Pozas coincide con esta apreciación: "frecuentemente, sobre todo en sus comienzos, la terminología es confusa y la palabra 'policía' se considera sinónima de 'política' o equivale a ciencia del gobierno o bien se aplica a una de las partes en que esta se divide". Presentación de la obra de don Tomás Valeriola, *Idea general de policía*, p. IX.

³⁵ Foucault, "Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado", p. VII.

Foucault señala, como paradoja, que esta disciplina haya tenido su desarrollo superior en Alemania, en la cual el absolutismo no se logró consolidar nunca frente a las fuerzas feudales, paradoja con la que no estamos de acuerdo, si bien hay que agregar que también la ciencia de la policía se desarrolló extraordinariamente en Francia y España, aunque en esta última gracias en buena parte a las contribuciones germanas y francesas. Con esto queremos decir que la ciencia de la policía estuvo presente en países europeos importantes, a los que hay que agregar a Austria-Hungría, lo mismo que fuera de Europa, a saber, México, en donde se han encontrado legados de ella.³⁶

Una vez hecha una revisión general de la organización cameral y de policía, y examinados con cierta profundidad los conceptos de Cámara, Fisco y policía, es momento de introducirnos al estudio del Cameralismo en su concepción de proceso histórico, teórico e intelectual.

³⁶ Destacan dos obras en especial, ambas del último cuarto del siglo XVIII: *Discurso sobre la policía de la ciudad de México* de Baltazar Ladrón de Guevara; y el *Tratado de varios ramos de policía* de Hipólito Villaroel.