

CAPÍTULO V

Necesidad de estudiar lo que se refiere á los Estados particulares, antes de hablar del gobierno de la Unión.

Nos proponemos examinar en este capítulo cuál sea en América la forma de gobierno fundada en el principio de la soberanía del pueblo; cuáles son sus medios de acción, sus inconvenientes, sus ventajas y sus peligros.

La primera dificultad que se nos presenta es ésta: los Estados Unidos están formados por dos sociedades diferentes enlazadas la una con la otra, y si se nos permite decirlo así, embutida una en otra, se observan allí dos gobiernos completamente separados y casi independientes: el uno habitual é indefinido, que responde á las necesidades diarias de la sociedad; el otro excepcional y circunscrito, que no se aplica sino á ciertos intereses generales. Son, en una palabra, veinticuatro pequeñas naciones ó Estados soberanos (1), cuyo conjunto forma el gran cuerpo de la unión.

Estudiar la Unión sin haber estudiado el Estado (2), es lanzarse por un camino lleno de obstáculos. La forma de gobierno federal ha sido la última que se ha implantado en los Estados Unidos;

(1) Hoy á los Estados Unidos comprenden: el pequeño *distrito federal* de Colombia, 44 Estados y cinco *territorios*.—(N. del T.)

(2) No obstante esta nomenclatura, la Unión es también un Estado político, más complejo que cada uno de los federados. Tocqueville, sin duda, identifica aquí el concepto de nación y el de Estado y para él, entonces, no son Estados sino los que á la vez corresponden respectivamente á nacionalidades determinadas.—(N. del T.)

es una modificación de la república, un resumen de los principios políticos extendidos en toda la sociedad antes de aparecer aquélla. El gobierno federal además, como he indicado, es sólo una excepción. La regla común es el gobierno de los Estados. El escritor que quisiera hacer conocer en su conjunto un cuadro semejante, sin dar antes á conocer sus detalles, caería necesariamente en la obscuridad y las repeticiones.

Los grandes principios políticos que rigen hoy la sociedad americana, han nacido y se han desenvuelto en *los Estados*. Esto es indudable. Lo que hay que conocer es, pues, el Estado, si se ha de tener la clave de todo lo demás.

Los Estados que componen hoy la unión americana ofrecen todos el mismo espectáculo. La vida política se encuentra en ellos dividida en tres distintas esferas de acción, que se podrían comparar á los diferentes centros nerviosos que hacen que se mueva el cuerpo humano.

En el primer grado se halla la *comunidad*, después el *condado* y, por último, el *Estado* (1).

DEL SISTEMA COMUNAL EN AMÉRICA

Por qué se comienza aquí el examen de las instituciones políticas por el de la comunidad.—La comunidad se halla en todos los pueblos.—Dificultad para establecer y conservar la libertad comunal.—Su importancia.—Por qué hemos elegido la organización comunal de la Nueva Inglaterra, como objeto principal de nuestro examen.

No es que yo haya elegido al azar la comunidad para examinarla primeramente.

La comunidad se aviene también con la naturaleza: que donde quiera que se reúnen hombres se forma por sí misma una comunidad.

(1) Que son otras tantas personas colectivas políticas, que constituyen cada una, estimadas en buena ciencia, un Estado político, si quiera el *condado* sea facticio, como se verá más adelante.—(N. del T.)

La sociedad comunal existe, pues, en todos los pueblos, cualquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y establece las repúblicas; la comunidad parece surgir directamente de Dios. Pero si bien la comunidad existe desde que hay hombres, la libertad comunal es cosa rara y frágil. Un pueblo puede establecer siempre grandes asambleas políticas, porque hay continuamente en su seno buen número de hombres en los cuales el talento se puede decir que se suple por la falta de práctica de los negocios. Las comunidades se hallan compuestas de hombres ignorantes é incultos, que rechazan con frecuencia la acción del legislador. La dificultad de establecer la independencia de las comunidades aumenta en lugar de disminuir, á medida que la civilización se extiende y se hace más intensa en los pueblos. Una sociedad muy civilizada no tolera, sino con desagrado, las probaturas de la libertad comunal, se rebela á la vista de sus numerosos actos de autonomía y desespera de sus éxitos, antes de ver el resultado final de la experiencia.

La libertad de las comunidades, que tan difícilmente se logra establecer, es también la más expuesta de todas á las invasiones del poder. Abandonadas á sí mismas las libertades comunales, no podrían defendérsese, de un gobierno expansivo y fuerte; para defenderse con éxito, necesitan haber alcanzado su más completo desenvolvimiento y hallarse mezcladas á las ideas y los hábitos nacionales. Así es, que en tanto que la libertad comunal no ha penetrado en las costumbres, es fácil de destruir, y no penetrará en las costumbres, sino después de haber subsistido durante mucho tiempo en las leyes.

La libertad comunal escapa al alcance de los humanos esfuerzos. Raramente se la puede establecer á voluntad; nace, en cierto modo, de sí misma. Se desenvuelve casi en secreto, en el seno de una sociedad semibárbara. La acción continua de las leyes, las costumbres y, sobre todo, el tiempo, son quienes la consolidan. De todas las naciones del continente europeo, se puede afirmar que no la poseen.

Es en la comunidad, pues, donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son á la libertad lo que las escuelas primarias son á la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen á éste gustar del uso pacífico de la ciencia y servirse

de ella. Sin instituciones comunales podrá una nación darse un gobierno libre, pero ella carecerá de libertad. Pasiones pasajeras, interés de un momento, mil accidentales circunstancias podrán darle las formas exteriores de la independencia; pero el despotismo, refugiado en el interior del cuerpo social, reaparecerá tarde ó temprano en la superficie.

Para que el lector comprenda bien los principios generales en que se basa la organización política de la comunidad y del condado en los Estados Unidos, creo conveniente tomar como modelo un Estado particular, examinar detalladamente lo que sucede en él, y echar luego una rápida mirada sobre el resto del país. Para esto he elegido uno de los Estados de Nueva Inglaterra.

La comunidad y el condado no se hallan organizados de la misma manera en todas partes, en la Unión; pero hay que reconocer, en cambio, que en todas partes han contribuído allí los mismos principios á formar la comunidad y el condado.

Me ha parecido que estos principios han alcanzado en Nueva Inglaterra un desenvolvimiento más considerable, y han producido consecuencias mucho más importantes que en las demás partes. Se muestran más de relieve y se prestan mejor á la observación de los extranjeros.

Las instituciones comunales de la Nueva Inglaterra forman un organismo (1) completo y regular; son antiguas y fuertes por estar apoyadas por las leyes y más aún por vivir en las costumbres. Ejercen una influencia prodigiosa sobre la sociedad entera.

Por todos estos títulos bien merecen atraer nuestras miradas.

CIRCUNSCRIPCIÓN DE LA COMUNIDAD

La Comunidad de la Nueva Inglaterra (*Township*) viene á ser un término medio entre el cantón y la comunidad de Francia. Tiene, por lo común, una población de dos á tres mil habitantes (2), no

(1) Creo que esta palabra expresa mejor el pensamiento del autor que la de «conjunto» que él usa.—(N. del T).

(2) El número de comunidades en el Estado de Massachusetts era, en 1830, el de 305; el de habitantes, 610.014; lo cual da un término medio de 2.000 habitantes por comunidad.

es, pues, muy extensa, para que todos sus habitantes dejen de tener los mismos intereses y en todos lados está lo bastante poblada, para estar segura de hallar en su seno los elementos necesarios para tener una buena administración.

PODERES COMUNALES DE LA NUEVA INGLATERRA

El pueblo, origen de todos los poderes de la comunidad, como de todos los demás.—Él maneja por sí mismo los asuntos de más importancia.—Nada de consejos municipales.—La mayor parte de la autoridad comunal se halla en las manos de los *select-men*.—Cómo proceden los *select-men*.—Asamblea general de los habitantes de la comunidad (*Town Meeting*).—Enumeración de todos los funcionarios comunales.—Cargos obligatorios y retribuidos.

Respecto á la comunidad, como á todo lo demás, el pueblo es la fuente del poder social; pero en ninguna parte ejerce de un modo tan inmediato su poder como en los Estados Unidos. El pueblo en América, es un amo, el cual no ha llegado hasta los últimos límites posibles.

En la Nueva Inglaterra la mayoría trata mediante representantes los negocios generales del Estado. Y así tenía que ser, pero en la comunidad, donde la acción legislativa y gubernativa está más inmediata á los gobiernos, no se admite el principio de la representación. No hay, pues, consejo municipal; el cuerpo electoral, después de nombrar sus magistrados, los dirige él mismo en todo lo que no sea la aplicación y ejecución pura y simple de las leyes del Estado (1).

Tal orden de cosas es tan contrario á nuestras ideas, y de tal modo opuesto á nuestras costumbres, que hay que poner algunos ejemplos para que se le comprenda bien.

(1) No rigen las mismas reglas en las grandes comunidades. Éstas, en general, tienen un alcalde y una corporación municipal dividida en dos ramas; pero esta es una excepción que necesita ser autorizada por una ley. Véase la ley del 22 de Febrero de 1822 regularizadora del poder en la ciudad de Bostón. *Laws of Massachusetts*, vol. II, página 588. Esta se aplica á las grandes poblaciones. Ocurre con frecuencia que las pequeñas poblaciones se hallan sometidas á una administración particular.

Las funciones públicas son extremadamente numerosas y están muy divididas en las comunidades, sin embargo, como más adelante veremos, la mayor parte de los poderes administrativos está concentrada en las manos de un reducido número de funcionarios, elegidos cada año, que se denominan *select-men* (1).

Las leyes del Estado imponen á los *select-men* un número de obligaciones. No necesitan, pues, de la autorización de sus administrados para cumplirlas, y no pueden sustraerse á su cumplimiento sin contraer responsabilidad personal. La ley del Estado los encarga, por ejemplo, de formar en sus comunidades, respectivamente, las listas electorales: si dejan de formarlas se hacen culpables de un delito. Pero en todas las cosas que se hallan entregadas á la inmediata dirección del poder comunal, los *select-men* no son más que los ejecutores de la voluntad popular, como entre nosotros los alcaldes son los ejecutores de los acuerdos de los consejos municipales ó Ayuntamientos. Lo más frecuente es que obren bajo su propia responsabilidad, y se circunscriban á la aplicación, á la práctica de los principios de antemano aceptados y establecidos por la mayoría. Pero si quieren introducir un cambio cualquiera en el orden prefijado, si desean realizar una empresa nueva, les es necesario remontarse á la fuente originaria de su poder. Supongamos que se trata de establecer una escuela nueva: los *select-men* convocan para un día determinado, á un local señalado de antemano, á la totalidad de los electores, y allí les exponen la necesidad y la conveniencia de constituir el nuevo establecimiento escolar; les hacen conocer los medios que han de utilizarse para realizar tal aspiración, el dinero que hay que gastar, el lugar más apropiado, etc. Entonces, la junta general pregunta, se asesora sobre todo lo concerniente al asunto, fija el sitio, vota el impuesto, que ha de pagarse por los miembros de la comunidad, etc., y deja el cumplimiento de estos acuerdos al cuidado del *select-men*.

Solamente los *select-men* tienen el derecho de convocar á

(1) Se eligen 3 en las comunidades pequeñas, en las mayores 9. Véase *The Town officer*, pág. 186, y también las principales leyes de Massachusetts relativas á los *select-men*:

Leyes: de 20 de Febrero de 1786, de 24 de idem de 1796, del 7 de Marzo de 1801, del 16 de Junio de 1795, etc.

reunión comunal (town meeting); pero se le puede impeler á hacerlo. Cuando diez propietarios de la comunidad proyectan la realización de alguna reforma que afecte á la comunidad, y quieren someterla al conocimiento de ésta, condición precisa para que la novación pueda realizarse, convocan á una junta general de habitantes, y el select-men está obligado á suscribir la convocatoria, no quedándole más derecho que el de presidir la junta (1).

Tales costumbres políticas y tales usos sociales, se diferencian de los nuestros considerablemente. No creo que ahora sea ocasión de juzgarlos ni de manifestar las causas ocultas que los producen y vivifican, me limito á exponerlos.

La elección de los select-men se hace anualmente, en los meses de Abril ó Mayo, por la Junta general comunal, que en la misma sesión elige otra multitud de funcionarios municipales (2), de los cuales los unos, bajo el nombre de asesores, establecen los impuestos; otros, llamados colectores, los hacen efectivos. Uno, llamado condestable, está encargado de los asuntos de policía, de cuidar de los lugares públicos y atender á la ejecución material de las leyes. Otro, denominado el escribano de la comunidad, lleva el registro de todas las deliberaciones ó acuerdos de las juntas de la comunidad y del estado civil de las personas. Un cajero guarda los fondos comunales. Añadid á estos funcionarios un celador de los pobres, cuya obligación más difícil es la de hacer que se cumpla la legislación relativa á los indigentes; los comisarios de las escuelas, que dirigen la instrucción pública; los inspectores de caminos, que están encargados de todo lo referente á las grandes y pequeñas vías de comunicación; añadid todos estos funcionarios, hemos dicho, á los anteriores, y tendréis la lista de los principales agentes de la administración comunal. Pero la lista de funcionarios no se encierra en la relación de los susodichos. Hay también comisarios de parroquias, entre los oficiales municipales (3), que tienen la

(1) Véase *Laws of Massachusetts*, vol. I, pág. 150, ley de 25 de Marzo de 1786.

(2) *Idem*, *id.*

(3) Todos estos magistrados existen realmente en la práctica. Para conocer al detalle las funciones de todos, véase el libro titulado *Town officer*, by Isaac Goodwin; Worcester, 1827; y la colección de leyes generales de *Massachusetts*, en tres volúmenes. Bostón, 1823.

misión de regular los gastos del culto; hay inspectores de diferentes géneros, encargados unos de dirigir los esfuerzos del vecindario en caso de incendio, para la extinción de éste; otros, de cuidar de los reclutamientos; otros, de resolver provisionalmente sobre las dificultades que surjan respecto á las lindes en los campos, y de atender á las cuestiones de medidas de conservación, podas, etc., de los bosques.

Hay diecinueve cargos principales en la comunidad. Todo habitante se halla obligado, bajo pena de multa; á aceptar el desempeño de tales cargos; pero éstos son cargos retribuídos, á fin de que puedan los pobres desempeñarlos sin sufrir perjuicios. De más es decir, que el sistema americano es poco á propósito para dar un sueldo fijo á los funcionarios. En general, cada acto de su respectivo ministerio tiene un precio, y no son remunerados, sino en proporción de lo que han hecho.

DE LA EXISTENCIA COMUNAL

Cada cual es el mejor juez de lo que á él solo le interesa. — Corolario del principio de la soberanía del pueblo. — Aplicación que las comunidades americanas hacen de estas doctrinas. — La comunidad de la Nueva Inglaterra, soberana en todo lo que sólo á ella corresponde, súbdita en todo lo demás. — Obligación de la comunidad respecto al Estado. — En Francia el gobierno le presta sus agentes á la comunidad. — En América la comunidad le presta los suyos al gobierno.

He dicho antes que el principio de la soberanía popular es la base de todo el sistema político de los angloamericanos; en cada página de este libro se dará á conocer alguna aplicación de tal principio.

En las naciones donde aquel principio reina, cada ciudadano es al mismo tiempo partícipe por igual con los demás, en la soberanía y en el gobierno del Estado.

Cada individuo es allí considerado tan inteligente, tan virtuoso y tan fuerte como cada uno de sus compatriotas:

¿Por qué obedece, pues, á la sociedad y cuáles son los límites naturales de esta obediencia?

La obedece, no porque sea inferior á aquéllos que la dirigen ó menos capaz que ningún otro para gobernarse á sí mismo; obedece á la sociedad, porque halla útil la unión con sus semejantes, y sabe que tal unión no podría existir sin un poder regulador.

En todo aquello que corresponde á los deberes de unos ciudadanos para con los otros, es súbdito; en lo que solo á él mismo atañe, es señor: es libre y no tiene que dar cuenta de sus acciones más que á Dios. De aquí la máxima de que el individuo es el mejor y único juez de sus intereses particulares, y la sociedad no tiene derecho á dirigir sus acciones más que cuando es lesionada por la conducta de aquél ó cuando se ve en la necesidad de reclamar su concurso.

Esta doctrina es generalmente admitida en los Estados Unidos. Examinaré luego qué influencia ejerce hasta sobre las acciones comunes de la vida. Pero ahora sólo me ocupo de las comunidades.

La comunidad tomada en su conjunto, y respecto al gobierno central, es como un individuo, al cual es aplicable la teoría que que acabo de establecer.

La libertad comunal se deduce, pues, en los Estados Unidos, del dogma de la soberanía del pueblo también; todas las repúblicas americanas (1) han reconocido más ó menos esta independencia; pero en los pueblos de la Nueva Inglaterra las circunstancias han favorecido considerablemente su desenvolvimiento.

En esta parte de la Unión la vida política ha tomado su origen del seno mismo de las comunidades. Se podría decir que en su principio cada comunidad allí era una nación independiente. Cuando, contra esto, los reyes de Inglaterra reclamaron su parte de soberanía, se limitaron á ejercer respecto á ellas, de poder central. Dejaron á la comunidad en el estado en que la encontraron. No obstante que las comunidades de la Nueva Inglaterra fueron súbditas, en el comienzo no lo eran, ó lo eran sólo apenas. No han recibido de nadie su poder, más bien son ellas las que han cedido una

(1) Aquí el autor sólo se refiere á las repúblicas yanquis, confederadas en los Estados Unidos. — (N. del T.)

parte de su independencia en favor del Estado. Distinción importante que se debe tener presente en lo sucesivo.

Las comunidades no están, sin embargo, sometidas al Estado, sino cuando se trata de un interés que se podría llamar *social*, es decir, que participan de él juntamente con otras.

Para todo lo que sólo á ellas respecta, las comunidades permanecen siendo cuerpos independientes, y entre los habitantes de Nueva Inglaterra no se halla ninguno, según creo, que reconozca al gobierno del Estado el derecho de intervenir en la dirección de los gobiernos comunales.

Se ve, pues, que las comunidades de Nueva Inglaterra venden y compran; acusan y se defienden ante los tribunales; recargan sus presupuestos ó los aminoran, sin que se le ocurra oponerse á ello á ninguna autoridad administrativa (1).

Cuanto á los deberes que hemos llamado sociales, las comunidades tienen que atenderlos debidamente. Así es que si el Estado necesita dinero, la comunidad no es libre para prestarle ó negarle su concurso (2). ¿Quiere el Estado abrir un camino? La comunidad no es dueña de cerrarle el paso por su territorio. ¿Hace aquél un reglamento de policía? Ésta tiene que ejecutarlo. ¿Quiere el Estado la instrucción sobre un plan uniforme en toda la extensión del país? La comunidad tiene que establecer las escuelas requeridas por la ley (3). Veremos, cuando hablemos de la administración de los Estados Unidos, cómo y por qué las comunidades se hallan en estos casos obligadas á obedecer. Aquí me limitaré á dejar afirmada que la existencia de la obligación es eficacísima; pero el Estado no hace más que imponerla en principio, siendo á la comunidad á quien le corresponde acordar los medios de cumplirla, recobrando para ello, pues, todos sus derechos de individualidad (4). De modo que si bien es verdad que la contribución la determinan los legisladores; es la comunidad quien la reparte y la cobra; el estableci-

(1) Véase la ley del 23 de Marzo de 1786, *Law of Massachusetts*, vol. I, pág. 250.

(2) Véase *Law of Massachusetts*, ley del 25 de Junio de 1789 y Marzo de 1827, vol. I, pág. 367, y vol. III, pág. 179.

(3) Véase en la misma colección la ley de 25 de Junio de 1789 y Marzo de 1827, vol. I, pág. 367 y vol. III, pág. 179.

(4) Mejor dicho estará: *personalidad colectiva*.—(N. del T.)

miento de una escuela será acordado é impuesto por el Estado, pero es la comunidad quien la instala, paga y dirige.

En Francia, el cobrador del Estado hace efectivas las contribuciones comunales; en los Estados Unidos, el cobrador comunal recauda las contribuciones del Estado.

Así resulta que entre nosotros el gobierno central presta sus agentes á la comunidad y en América, la comunidad presta sus funcionarios al gobierno. Esto sólo, hace conocer hasta qué punto son diferentes las dos sociedades.

DEL ESPÍRITU COMUNAL EN LA NUEVA INGLATERRA

Por qué la comunidad de la Nueva Inglaterra atrae el afecto de quienes la componen.—Dificultad con que tropieza en Europa la formación del espíritu comunal.—Derechos y deberes comunales que concurren en América á la formación de tal espíritu.—La patria tiene un carácter mejor determinado en los Estados Unidos, que fuera.—En qué se manifiesta el espíritu comunal en la Nueva Inglaterra.—Qué felices resultados produce.

En América, no sólo existe la institución comunal, sino un espíritu comunal que la sostiene y vivifica.

La comunidad de la Nueva Inglaterra reúne dos ventajas, que donde quiera que se reúnen atraen vivamente el interés de los hombres, á saber: la independenciam y el poder. Es verdad que la comunidad allí obra dentro de un círculo del cual no puede salir; pero dentro de él su acción es completamente libre. Solo esta independencia le daría ya una importancia efectiva; aunque su población y la extensión de su territorio no se la dieran.

Hay que persuadirse de que el amor patrio no va más allá de los límites de la potencia nacional de la patria. En un país conquistado, el amor patrio no vivirá mucho. El habitante de Nueva Inglaterra se adhiere á la comunidad estrechamente, no sólo porque haya nacido en ella, sino porque en ella ve una corporación libre y fuerte, de que él forma parte y que bien merece el cuidado que uno se tome en su dirección.

Ocurre con frecuencia en Europa que los gobiernos mismos la-



INVESTIGACION JURIDICA

mentan la falta de espíritu comunal, porque convienen todos en que el espíritu comunal es un elemento de orden y de tranquilidad pública, pero no saben crearlo. Creen que hacer á las comunidades fuertes é independientes, es dividir con ellas el poder social y exponer el Estado á la anarquía. Cuando si se quita la fuerza y la independencia á la comunidad, se hallarán en ella hombres administrados, pero no ciudadanos.

Obsérvase además un importante hecho: la comunidad de la Nueva Inglaterra está constituida de modo que puede ser centro de intensas afecciones, y en cambio no hay en ellas nada que atraiga con vigor las pasiones ambiciosas del corazón humano.

Los funcionarios del condado no son electivos, y su autoridad es restringida. El Estado mismo no tiene sino una importancia secundaria, su existencia es obscura y tranquila. Hay pocos hombres que por obtener el derecho de administrarle consientan en alejarse del centro de sus intereses y perturbar su vida.

El gobierno federal confiere poder y gloria á quienes lo dirigen, pero están en corto número los hombres que pueden tener participación en la marcha de su destino. La presidencia es una magistratura á la cual no se llega comúnmente sino en edad proveya, y cuando se ha ocupado algún otro puesto de elevación en el gobierno federal, es por accidente, puede así decirse, y cuando ya se es célebre en cualquiera otro orden de la actividad mental, como allí se llega. La ocupación de tales puestos no se puede tomar como fin permanente de la ambición. En la comunidad, centro de las relaciones ordinarias de la vida, es donde vienen á concentrarse, el deseo de pública estimación, la necesidad de intereses reales, el gusto del poder y del renombre. Estas pasiones, que con frecuencia alteran la vida en las sociedades, cambian de carácter cuando se las puede satisfacer así, cerca del hogar doméstico y, en cierto modo, en el seno de la familia, como pasa en la vida político comunal.

Véase, pues, con qué arte en la comunidad americana se ha cuidado, si así puedo decirlo, de esparcir el poder á fin de interesar el mayor número posible de ciudadanos, en el manejo de los intereses políticos. Independientemente de los electores, llamados de tiempo en tiempo á efectuar actos de gobierno, se puede decir, cuántas funciones diversas, cuántos magistrados, que, en el círcu-

lo de sus propias atribuciones, representan la poderosa corporación en cuyo nombre obran! ¡Cuántos hombres ejecutan así en su provecho el poder comunal y se interesan por ellos mismos!

El sistema americano, al repartir así el poder municipal entre un gran número de ciudadanos, nada teme de multiplicar con ello los deberes comunales. En los Estados Unidos se tiene la norma de que el amor patrio se ha de determinar en una especie de culto, al cual los hombres se enlazan por actos prácticos y positivos.

De este modo, la vida comunal se hace sentir á cada paso, se manifiesta cada día ya por el cumplimiento de un deber, ya por el ejercicio de un derecho. Esta existencia política imprime á la sociedad un movimiento continuo, pero á la vez pacífico, que la agita sin perturbarla.

Los americanos están ligados, pues, á la ciudad por una razón análoga á la que les hace amar á su país á los habitantes de las montañas. La patria de éstos les ofrece líneas más salientes y características, tiene más fisonomía propia que aquello que comúnmente ven fuera de ella.

Las comunidades de la Nueva Inglaterra, en general, tienen una existencia feliz. Su respectivo gobierno es de su agrado y de su elección. En medio de la paz profunda y de la prosperidad material que reinan en América (1), son muchos los órganos de la vida municipal que favorecen aquellos dones. La dirección de los intereses comunales no es difícil. Además hace mucho tiempo que la educación política del pueblo está dada ó, más bien dicho, aquel pueblo arribó al suelo que ocupa, instruído en el manejo de sus públicos intereses. En Nueva Inglaterra ni se recuerda que haya existido nunca diferencias de clase; no hay, pues, una parte de los miembros de la comunidad que tenga interés tradicional en oprimir á los demás, y las injusticias, que no afectan sino á individualidades aisladas, se desvanecen en el general contento. El gobierno presentará algunos defectos, y aunque se les puedan señalar fácilmente, pasan como desapercibidos para los gobernados,

(1) El autor llama antonomásticamente «América» á los Estados Unidos de la América del Norte, y asimismo les llama con frecuencia simplemente «americanos», á los ciudadanos de aquella confederación.—(N. del T.)

porque los gobiernos son obra de ellos mismos; y tienen una especie de orgullo paternal, interesado en sobrellevarlos y protegerlos. No hay nada en otra parte con que comparar aquel orden de cosas. Inglaterra reinó antiguamente allí; pero los intereses comunales fueron siempre manejados y dirigidos por la masa del pueblo. La soberanía popular, en la comunidad es allí, no sólo un antiguo estado, sino un estado primitivo, originario en aquel pueblo.

El habitante de Nueva Inglaterra se subordina á la comunidad, porque ella es fuerte é independiente; se interesa por ella, porque concurre en su dirección; la ama, porque ella influye favorablemente en su bienestar. Funda en ella su ambición y su porvenir, se mezcla en cada uno de los incidentes de la vida comunal. En esta esfera, por pequeña que sea su importancia, se ejercita el ciudadano en regir la sociedad y se habitúa al uso de las formas políticas, sin las cuales no se puede proceder sino revolucionariamente; penetrado del espíritu de ellas, se aficiona al orden, comprende bien la marcha armónica de los poderes y atesora ideas claras y prácticas respecto á la naturaleza de sus deberes, así como sobre la extensión de sus derechos.

DEL CONDADO EN LA NUEVA INGLATERRA

El condado de la Nueva Inglaterra, análogo al distrito de Francia.—Ha sido establecido atendiendo á intereses puramente administrativos.—No tiene representación.—Es administrado por funcionarios no electivos.

El condado americano es análogo al distrito francés. Como á éste, se le ha trazado una circunscripción arbitraria; forma un cuerpo cuyas partes no están entre sí necesariamente unidas, y respecto al cual el ciudadano ni siente afección, ni tiene recuerdos, ni vive en comunidad de existencia con los demás individuos que lo forman. No ha sido establecido sino con fines puramente administrativos.

La comunidad tenía una extensión bastante reducida para que se encerrara en sus límites la administración de la justicia. Cada

condado tiene un tribunal (audiencia) de justicia (1), un Sherif para ejecutar las sentencias impuestas por los tribunales y una cárcel, para encerrar á los criminales en ella.

Habiendo necesidades que pesan sobre todas las comunidades del condado, es lógico que haya alguna autoridad central encargada de acudir á su satisfacción. En Massachusetts, tal autoridad es desempeñada por cierto número de magistrados, que designa el gobernador del Estado, conforme á indicaciones (2) de su consejo (3).

Los administradores del condado tienen un poder limitado y excepcional que se aplica solamente á un corto número de casos, de los que hay hecha previa determinación. El Estado y la comunidad son suficientes á la marcha ordinaria de las cosas. Aquellos administradores preparan el presupuesto del condado; pero no le pueden dar validez, al congreso es quien se la da, votándole (4). No hay asamblea ninguna que directamente sea representante del condado.

El condado, pues, en realidad, carece de existencia política.

Se observa en la mayor parte de las constituciones americanas una doble tendencia que conduce á los legisladores á dividir el poder ejecutivo y á concentrar la potencia legislativa. La comunidad de la Nueva Inglaterra tiene por sí misma un principio de existencia inseparable de ella; pero si se estableciera ficticiamente vida propia en el condado, no se obtendría utilidad de ello, porque las comunidades no tienen ni admite su naturaleza, más que una representación genuína de ellas; y es el Estado, centro de todos los poderes nacionales; fuera de la acción comunal y nacional se puede afirmar que allí no hay sino fuerzas individuales.

(1) Véase la ley del 14 de Febrero de 1821, *Laws of Massachusetts*, vol. I, pág. 551.

(2) Véase la ley de 20 de Febrero de 1819, *Laws of Massachusetts*, vol. II, pág. 494.

(3) El consejo del gobernador es un cuerpo electivo.

(4) Véase la ley de 2 de Noviembre de 1791, *Laws of Massachusetts*, vol. I, pág. 61.

DE LA ADMINISTRACIÓN EN NUEVA INGLATERRA

En América no se percibe la representación de la administración pública.—Razón de esto.—Los europeos creen fundar la libertad, quitando al poder social algunos de sus derechos; los americanos, dividiendo su ejercicio.—Casi toda la administración propiamente dicha, está encerrada en la comunidad y dividida entre los funcionarios comunales.—No se halla huella alguna de la administración ni en la comunidad ni fuera de ella.—Por qué es esto.—Cómo, sin embargo, el Estado administra de una manera uniforme.—Quién está obligado á hacer que las administraciones de la comunidad y del condado obedezcan á las leyes.—De la introducción del poder judicial en la administración.—Consecuencia del principio de elección aplicado á la designación de todos los funcionarios.—Del juez de paz en la Nueva Inglaterra.—Por quién se le nombra.—Él administra el condado.—Asegura la administración de las comunidades.—Cámara de sesiones.—Su manera de funcionar.—Quién la rige.—El derecho de inspección y el de petición, esparcidos, como todas las funciones administrativas.—Denunciadores alentados por la participación en las multas.

Lo que más atrae la admiración del europeo que visita los Estados Unidos, es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno ó la administración. En América se ven las leyes escritas, se percibe su ejecución diaria; todo allí se mueve alrededor vuestro y no descubris el motor por ninguna parte; la mano que dirige la máquina social escapa á vuestras miradas.

Sin embargo, lo mismo que todos los pueblos se ven obligados á recurrir para expresar sus pensamientos á ciertas formas gramaticales, constitutivas de las lenguas humanas, todas las sociedades, para subsistir, están obligadas á someterse á una determinada suma de autoridad, sin lo cual caerían en la anarquía. Tal autoridad puede ser distribuída de diferentes maneras; pero es indispensable que exista, sea cual fuere quien la desempeñe.

Hay dos maneras de disminuir la fuerza de la autoridad en toda nación: la primera, debilitar el poder en su principio mis-

mo, es decir, quitándole á la sociedad el derecho de defenderse en determinados casos; y debilitar la autoridad de semejante manera es lo que se ha llamado establecer libertad, en Europa. El segundo medio de disminuir la acción de la autoridad, consiste en dividir el ejercicio de la autoridad social, mantenida en su integridad, entre muchas personas, esto es, multiplicar los funcionarios y dar á cada uno el poder que sea necesario para ejecutar los fines á que se le destina. Hay pueblos en los cuales tal división del poder social conduciría sin duda á la anarquía, pero por sí misma no es anárquica. La autoridad así repartida, es de una acción menos irresistible ciertamente, pero no se la destruye por eso.

La revolución en los Estados Unidos fué producida por una aspiración, bien meditada y decidida, á la libertad, y no por un instinto vago é indefinido de independencia; no se ha apoyado en pasiones perturbadoras, sino que, por el contrario, ha marchado con amor al orden y la legalidad.

Nadie ha pretendido, pues, en los Estados Unidos, sostener que en un país libre, como aquél, pueda el ciudadano hacerlo todo; al contrario, se le ha impuesto una variedad de obligaciones sociales mayor que las que se le imponen fuera. Nadie tiene allí la más leve intención de atacar el poder de la sociedad en su principio ni de discutirle sus fueros; no se hace sino dividirlo en su ejercicio. Se ha querido lograr con tal procedimiento que la autoridad sea grande y pequeño el funcionario, á fin de que la sociedad consiga ser bien regulada y continúe siendo libre.

No hay un país en el mundo, del cual se pueda decir que habla un lenguaje más absoluto la ley, que América, ni lo hay tampoco donde el derecho de aplicar aquélla se halle dividido entre tantas personas.

El poder administrativo de los Estados Unidos no tiene en su constitución ni carácter centralizador, ni sello de jerarquías, y esto es lo que hace que no se destaque ni se le perciba á la simple vista. El poder existe; pero no sabéis cómo hallar sus representantes.

Hemos visto ya que las comunidades de la Nueva Inglaterra no se hallan sometidas á tutela alguna, teniendo á su cuidado sus propios y particulares intereses.

También son los magistrados municipales los que con suma fre-

cuencia cuidan de ayudar al cumplimiento de las leyes generales del Estado ó las ejecutan por sí mismos (1).

Independientemente de las leyes generales, el Estado hace á veces reglamentos generales de policía; pero ordinariamente son las comunidades y los oficiales comunales quienes, juntamente con los jueces de paz y atendiendo á las necesidades de las localidades, se ocupan en arreglar los detalles de la existencia social y promulgan las prescripciones relativas á la salud pública, al buen orden y á la moralidad de los ciudadanos (2).

Son, en fin, los magistrados municipales quienes por sí mismos, sin necesidad de ser impulsados á ello por nadie, proveen á las necesidades imprevistas, de que con frecuencia se resienten las sociedades (3).

Resulta de lo que acabamos de decir, que en Massachusetts el poder administrativo se halla *casi* por completo encerrado en la comunidad (4), pero está dividido entre muchas personas.

En la comunidad de Francia no hay en realidad más que un funcionario administrativo, hablando en rigor, tal es el alcalde, mientras que, como hemos visto, no hay nada menos que diecinue-

(1) Véase el *Town officer*, particularmente en las palabras *select-men, assessors, collectors, schools, surveyors of highways...* Un ejemplo, entre otros muchos: el Estado prohíbe viajar en domingo. Son los *tything-men*, oficiales comunales, los especialmente encargados de hacer porque esta disposición se cumpla.

Véase la ley de 8 de Marzo de 1792, *Laws of Massachusetts*, vol. I, página 410.

Los *select-men* dirigen las elecciones de gobernadores y dan conocimiento del resultado del escrutinio al secretario de la república. Ley del 24 de Febrero de 1796, *idem*, vol. I, pág. 488.

(2) Ejemplo: los *select-men* autorizan la construcción de sumideros, designan los lugares donde se pueden establecer los mataderos de ganado y donde se podrán establecer ciertas especies de comercio, cuya vecindad es dañosa.

Véase la ley del 7 de Junio de 1785, vol. I, pág. 193.

(3) Ejemplo: el *select-men* vigila la salud pública en caso de enfermedad contagiosa, y toma sobre este punto las necesarias medidas juntamente con los jueces de paz. Ley de 22 de Junio de 1797, vol. I, pág. 539.

(4) Digo *casi*, porque hay incidentes de la vida comunal, que arreglan los jueces de paz, individualmente ó reunidos en corporación.

ve funcionarios de aquella índole en la comunidad de Nueva Inglaterra.

Ninguno de estos diecinueve funcionarios depende de otro de ellos. La ley ha trazado á cada uno allí su círculo de acción. En su círculo propio cada uno es todopoderoso para llenar los deberes de su cargo, y no puede ser sustituido ni separado por ninguna autoridad comunal.

Si se dirige la mirada fuera de la comunidad, pronto se divisa la existencia de una jerarquía administrativa. Ocorre algunas veces que los funcionarios del condado reforman las decisiones tomadas por los magistrados comunales (1); pero, en general, se podría decir que los administradores del condado no tienen el derecho de dirigir la conducta de los administradores de la comunidad (2). No los mandan sino en los asuntos que tienen relación con el condado.

Sólo en ciertos casos, prefijados por el precepto legal, se hallan los magistrados de las comunidades, así como los del condado, en la obligación de dar cuenta de sus operaciones á los funcionarios del gobierno central (3). Pero el gobierno central no está representado allí por un hombre encargado de hacer los reglamentos generales de policía, ó las ordenanzas para la ejecución de las leyes, de comunicar habitualmente con los administradores del con-

(1) Ejemplo: no se concede licencia sino á los que presenten certificado de buena conducta librado por los *select-men*. Si éste se niega, el interesado puede quejarse á los jueces de paz, reunidos en cámara de sesión, y éstos entonces pueden conceder la licencia. Véase la ley de 12 de Marzo de 1808, vol. II, pág. 136. Las comunidades tienen el derecho de formar reglamentos (*by-laws*), y de obligar á su observancia mediante multas y otras correcciones; pero estos reglamentos han de ser aprobados por la cámara de sesiones. Véase la ley de 23 de de Marzo de 1786, vol. I, pág. 284.

(2) En Massachusetts, los administradores del condado son con frecuencia llamados á apreciar los actos de los administradores de la comunidad; pero ya veremos más adelante que hacen tal examen como poder judicial y no como autoridad administrativa.

(3) Ejemplo: los comités comunales de las escuelas se hallan obligados á hacer anualmente una relación del estado de las escuelas al secretario de la república. Véase la ley del 10 de Marzo de 1827, volumen III, pág. 183.

dado y de la comunidad, de inspeccionar su conducta, de dirigir sus actos y de castigar sus faltas.

No existe, pues, ninguna parte del poder central á la cual los radios del poder administrativo converjan.

¿Cómo, pues, consiguen dirigir la sociedad conforme á un plan casi uniforme? ¿Cómo pueden los condados hacerse obedecer de sus administradores y las comunidades, de sus funcionarios?

En los Estados de la Nueva Inglaterra el poder legislativo se extiende sobre más objetos que entre nosotros. El legislador, en cierto modo, penetra hasta el seno mismo de la administración, la ley descende á lo minucioso, prescribe á la vez los principios y los medios de aplicarlos, sujeta de este modo las personas colectivas políticas subordinadas y sus administradores á una multitud de obligaciones estrechas y rigurosamente definidas.

Resulta de aquí que si todos los cuerpos políticos secundarios se atienen á la ley, la sociedad procede de una manera uniforme en todas sus partes; pero resta saber cómo se podría forzar á las aludidas personas políticas subordinadas, ó cuerpos secundarios, y á sus administradores, á conformarse con la ley.

Se podría decir, de una manera general, que la sociedad no halla á su disposición más que dos modos de obligar á los funcionarios á obedecer á las leyes.

Puede confiar á uno de ellos el poder discrecional de dirigir á los otros y destituirlos en caso de desobediencia, ó puede encargar á los tribunales de imponerles el castigo que jurídicamente corresponda sufrir á los contraventores.

Pero no se puede utilizar en todo caso, indistintamente, ya uno, ya otro, de estos dos medios.

El derecho de dirigir á un funcionario supone el de poder destituirlo si no sigue las órdenes que se le dan, y el de poder elevar su graduación si llena con celo los deberes que su cargo le impone. Y no se puede destituir ni ascender á un funcionario electivo. Es propio de la naturaleza de los cargos electivos ser irrevocables hasta el fin del mandato que suponen. En realidad, los magistrados electivos no tienen ni que atender, ni que temer más que á sus electores. Cuando todas las funciones públicas proceden de la elección, no podrá existir una verdadera jerarquía, puesto que no puede existir en un mismo hombre el derecho de ordenar y el de re-

primir eficazmente la desobediencia, y no se puede reunir al poder de mandar, el de recompensar y el de castigar.

Los pueblos que introducen el uso de la elección en sus organismos secundarios, se ven en la necesidad de utilizar las sentencias judiciales como un medio de administración.

Esto es lo que no se descubre al primer golpe de vista. Los gobiernos miran como una primera concesión hacer los cargos electivos, y como una segunda, someter á los funcionarios electivos á los fallos de los jueces. Ellos temen igualmente á estas dos innovaciones, y como son más atraídos por la primera citada que por la segunda, conceden la elección de los funcionarios y los dejan independientes del juez. Sin embargo, una de estas dos medidas es la que puede servir de contrapeso á la otra. Téngase bien presente, que todo poder electivo que no está sometido á uno judicial, escapa tarde ó temprano á toda inspección ó es destruído. Entre el poder central y los cuerpos administrativos electivos, solamente los tribunales de justicia pueden servir de intermediarios. Sólo éstos pueden forzar al funcionario por elección, á la obediencia, sin violar el derecho del elector.

La extensión del poder judicial sobre el mundo político debe, pues, ser correlativa á la del poder electivo. Si esta proporción no existe, el Estado caerá ó en la anarquía ó en la servidumbre.

Se ha observado en todo tiempo, que los hábitos adquiridos en el ejercicio del poder judicial preparan mal á los hombres para el ejercicio del poder administrativo.

Los americanos tomaron de sus padres los ingleses, la idea de una institución, la cual, allí, no se parece á la que conocemos de la Europa. Me refiero á los jueces de paz.

El juez de paz ocupa un término medio entre el hombre de mundo y el magistrado, el administrador y el juez. Es un ciudadano ilustrado; pero no hay necesidad de que sea versado en las leyes. Tampoco se le encarga más que de atender á la policía de la sociedad, cosa que exige buen sentido y rectitud, más que sabiduría. El juez de paz, cuando toma parte en la administración, aporta á ello cierto gusto por las buenas formas y por la publicidad, lo cual es una manera de contrarrestar los impulsos, el imponerse y el avanzar, del despotismo; pero sin mostrarse esclavo de sus supersticiones legalistas, que suelen hacer á los magistrados incapaces para gobernar.

Los americanos han adoptado la institución del juez de paz, quitándole totalmente el carácter aristocrático que la distingue en la antigua metrópoli de aquéllos.

El gobernador de Massachussetts (1) nombra en todos los condados cierto número de jueces de paz, cuyas funciones han de durar siete años (2).

Luego, entre estos jueces de paz, se designan tres de ellos que forman en cada condado lo que se llama *Cámara de las Sesiones*.

El juez de paz toma individualmente parte en la administración pública. En tanto concurren con los funcionarios elegidos, en la realización de ciertos actos administrativos (3), en tanto forman un tribunal ante el cual los funcionarios acusan sumariamente al ciudadano que se resiste á obedecerles ó el ciudadano denuncia los delitos de los funcionarios. Pero es en las Cámaras de las Sesiones donde los jueces de paz ejercen sus más altas funciones administrativas.

La tal Cámara se reúne dos veces al año en la capital del condado. Ella es la que en Massachussetts está encargada de mantener en la obediencia á la mayor parte (4) de los funcionarios públicos (5).

(1) Más adelante veremos lo que es un gobernador, basta ahora decir que representa al poder ejecutivo de todo el Estado.

(2) Véase *La Constitución de Massachussetts*, c. II, secc. 1.^a, parágrafo 9; c. III, parágrafo 3.

(3) He aquí un ejemplo elegido entre otros: «Llega á una comunidad un extranjero que procede de un país invadido por una epidemia y cae enfermo; dos jueces de paz pueden dar al mismo tiempo que el aviso del caso al *select-men*, orden al sheriff del condado, de transportar fuera al enfermo y de vigilarlo. Ley de 22 de Junio de 1797, vol. I, pág. 540.

En general, estos jueces intervienen en todos los actos importantes de la vida administrativa, y les dan un carácter semijudicial.

(4) Digo *la mayor parte*, porque en ciertos delitos administrativos, entienden los tribunales ordinarios. Ejemplo de esto puede ser: cuando una comunidad rehusa el reunir los fondos necesarios para sus escuelas ó nombrar el comité de las escuelas, se le condena á una multa muy considerable, es el tribunal llamado *supreme judicial court* ó el llamado de *common pleas*, el que pronuncia la sentencia. Véase la ley de 10 de Marzo de 1827, vol. III, pág. 190.

(5) Los jueces de paz toman individualmente parte en el gobierno de las Comunidades y los condados. Los actos más importantes de la vida comunal no se verifican sin el concurso de alguno de aquéllos.

Es necesario fijar bien la atención en que en Massachussetts el tribunal de las sesiones es á la vez un cuerpo administrativo y un tribunal político.

Hemos dicho antes que el condado sólo tiene una existencia administrativa. Es la Cámara de las Sesiones la que dirige por sí misma el corto número de intereses que á la vez afectan á varias comunidades ó á todas las del condado, y de los cuales, por consiguiente, no se puede encargar una de las comunidades particularmente (1).

Cuando se trata del condado, los deberes de la Cámara de las Sesiones son puramente administrativos, y si con frecuencia introduce en su modo de proceder la forma judicial, no es más que como una mejor manera de esclarecer las cuestiones (2), y una garantía que da á los administrados. Pero cuando es necesario asegurar la administración de las comunidades, obra casi siempre como un cuerpo judicial, y sólo en raros casos, como cuerpo administrativo.

La dificultad primera que se presenta es la de hacer que la comunidad, poder casi independiente, preste obediencia á las leyes generales del Estado.

Hemos visto que las comunidades deben nombrar cada año cierto número de magistrados, que, con el nombre de asesores, hagan el reparto del impuesto. Una comunidad que intente escapar al pago de los tributos, deja de nombrar los asesores. Esto hará que la *supreme judicial court* imponga á la comunidad una fuerte multa, como corrección (3), que es repartida por cabezas, entre todos los habitantes. El sheriff del condado, oficial de justicia, es el que hace ejecutar la sentencia. Así es como parece que

(1) Los objetos que afectan á todo el condado y de los cuales, por tanto, se ocupa la Cámara de las Sesiones son:

1.º Establecimiento de las prisiones y de los tribunales de justicia; 2.º, proyecto de presupuesto del condado (éste es votado por la Cámara de Legisladores del Estado); 3.º, la repartición de las contribuciones votadas así; 4.º, la distribución de ciertas patentes; 5.º, establecimiento y reparación de los caminos del condado.

(2) Es así como, cuando se trata de un camino, la Cámara de las Sesiones corta casi todas las dificultades con la ayuda del jurado.

(3) Véase la ley de 20 de Febrero de 1786, vol. I, pág. 117.

los Estados Unidos procuran con celo sustraerse á las miradas. El mandamiento administrativo allí requiere casi siempre el mandato judicial; y así es más poderoso, revistiéndose de la fuerza irresistible que conceden los hombres á la forma legal.

Esta manera de proceder es fácil, lo cual pronto se comprende. Lo que se exige de la comunidad está, en general, claramente definido; consiste en un hecho simple, no complejo; en un principio, no en una aplicación de detalles (1). Pero la dificultad comienza cuando se trata de que obedezcan, no las comunidades, sino los funcionarios comunales.

Todas las acciones reprobables que pueda cometer un funcionario público, están comprendidas en uno de los grupos siguientes:

Hacer sin ardor ni celo aquello que le manda la ley.

No hacer lo que le manda la ley.

Hacer lo que le prohíbe la ley.

Un tribunal no podría ocuparse de la conducta de un funcionario, sino en los dos últimos casos. Es necesaria la existencia de un hecho positivo y apreciable, que sirva de base á la acción judicial.

De modo que si los select-men omiten el cumplimiento de las formalidades que la ley dispone para las elecciones comunales, pueden ser condenados con una pena correccional (2).

Pero cuando el funcionario público llena sin inteligencia y negligentemente su deber; cuando obedece sin ardor ni celo á las prescripciones de la ley, se halla por completo fuera de la acción de todo tribunal de justicia. La misma Cámara de Sesiones, aunque revestida de sus atribuciones administrativas, no le puede

(1) Hay una manera indirecta de hacer obedecer á la comunidad, éstas están obligadas por la ley á tener sus caminos en buen estado. Si aquéllas muestran negligencia en votar la cantidad necesaria para tal entretenimiento de los caminos, el magistrado comunal encargado de velar por el buen estado de éstos, es entonces autorizado á obtener de oficio el dinero necesario. Como él es el responsable, *vis á vis* de los particulares, del mal estado de los caminos, puede ser por ellos denunciado á la Cámara de las Sesiones, la cual se puede asegurar que hará uso del derecho extraordinario que le da la ley. Así, amenazando al funcionario, la Cámara de las Sesiones fuerza á la comunidad á la obediencia. Véase la ley de 5 de Marzo de 1789 vol. II, pág. 305.

(2) *Ley de Massachusetts*, vol. II, pág. 45.

obligar á la obediencia. Al funcionario le podría quedar el temor de que se le revocara su nombramiento, que le obligara á obedecer; pero la mencionada Cámara no ha recibido poder comunal ninguno que le autorice para tal revocación, no puede destituir á funcionarios que no ha nombrado.

Para asegurarse de que hay negligencia y falta de celo en los funcionarios inferiores, podría vigilarlos continuamente; pero no funciona más que dos veces al año, y no inspecciona; juzga los hechos reprobables que se la denuncian.

Solo el poder arbitrario de destituir á los funcionarios, puede garantir, por su parte, esa especie de obediencia inteligente y activa, que no les puede imponer la represión judicial.

En Francia buscamos esta garantía en la *jerarquía administrativa*; en América se la busca en la *elección*.

Resumiendo lo que acabo de exponer, diré:

El funcionario público en Nueva Inglaterra, comete un *crimen* en el ejercicio de sus funciones, y los tribunales ordinarios son los llamados, en tal caso, á hacer justicia. Comete una *falta administrativa*, y un tribunal administrativo también, es el encargado de castigarlo, y cuando aquélla es grave ó está realizándose, el juez hace aquello que el funcionario debiera hacer (1).

Por último, si un funcionario comunal se hace culpable de alguno de esos delitos que escapan á la definición y á la estimación de la justicia humana, comparecerá todos los años que dure su mandato ante un tribunal, que podrá reducirle á la impotencia; pero su autoridad acaba con su mandato.

Este sistema encierra en sí grandes ventajas; pero ofrece en la práctica una dificultad que es necesario señalar.

Ya he hecho observar que el tribunal administrativo denominado la Cámara de Sesiones, no tiene el derecho de inspeccionar á los magistrados comunales; no puede, según un término jurídico, obrar, sino cuando está afianzado; y este es el punto delicado del sistema.

(1) Ejemplo: si una comunidad se obstina en no nombrar asesores, la Cámara de Sesiones los nombra; y los funcionarios así nombrados están revestidos del mismo poder que los electivos. Véase la ley precitada de 20 de Febrero de 1787.

Los americanos de Nueva Inglaterra no han establecido el ministerio público cerca de la Cámara de Sesiones (1); y es natural que les sea muy difícil establecerlo. Si se limitaran á instituir en la capital de cada condado un magistrado encargado de hacer las acusaciones y no le dieran agentes en las comunidades, ¿iba á estar más enterado, acaso, de lo que en ellas pasara, que los miembros de las Cámaras de Sesiones? Si se le dieran en las comunidades agentes, se concentraría en sus manos el más temible de los poderes, el de administrar judicialmente. Las leyes, además, son hijas de los hábitos, y nada semejante existe en la legislación inglesa.

Los americanos han dividido el derecho de inspección y de castigo, como todas las otras funciones administrativas.

Los miembros del gran jurado deben, según la ley, advertir al tribunal cerca del cual ellos funcionan, de los delitos de todo género que se puedan cometer en los condados (2). Hay ciertos grandes delitos administrativos que el ministerio público puede perseguir de oficio (3); lo más frecuente es que la obligación de hacer que se castigue al delincuente sea impuesta al oficial del fisco encargado de guardar y custodiar el importe de las multas. Así, el tesorero de la comunidad está encargado de perseguir la mayor parte de los delitos administrativos que se han cometido ante él.

Pero, sobre todo, la legislación americana apela al interés particular (4); éste es el principio que se halla uno sin cesar cuando estudia las leyes de los Estados Unidos.

Los legisladores americanos muestran poca confianza en la

(1) He dicho *cerca de la Cámara de Sesiones*. Hay un magistrado que llena cerca de los tribunales ordinarios algunas funciones del Ministerio público.

(2) Los grandes jurados están en el deber, por ejemplo, de advertir la marcha del mal estado de los caminos. *Ley de Massachusetts*, vol. I, pág. 308.

(3) Si, por ejemplo, el tesorero de un condado no rinde sus cuentas. *Leyes del Massachusetts*, vol. I, pág. 406.

(4) Por ejemplo, un particular destroza su coche ó cae y se lastima en un camino mal cuidado, tiene el derecho de demandar indemnización ante la Cámara de Sesiones á la comunidad ó al condado encargado del camino. *Leyes del Massachusetts*.

buena fe del hombre; pero siempre lo suponen inteligente, y así es que se confían casi siempre en el interés personal, para la ejecución de las leyes.

Cuando un individuo es positiva y actualmente lesionado por algún delito administrativo, se comprende que el interés personal sea una garantía de la imposición de la pena.

Pero es lógico suponer que, cuando se trata de una prescripción legal que, aunque importante para el interés común, no afecte inmediatamente al interés particular de ningún ciudadano, todos resistirán á ser acusadores, y de este modo, y por acuerdo tácito, las leyes podrían muy bien caer en completo desuso.

En tal extremo, á donde el sistema puede conducir, los americanos se ven obligados á estimular á los denunciadores y les llaman en ciertos casos á participar del importe de las multas (1). Medio peligroso que asegura la ejecución de las leyes, degradando las costumbres.

En los magistrados del condado no hay, á decir verdad, un poder administrativo, sino solamente gubernamental.

(1) En caso de invasión ó de insurrección, cuando los oficiales comunales descuidan el proporcionar á las tropas alguna cosa necesaria, como armas y municiones, puede ser la comunidad condenada al pago de una multa de 200 á 500 dollars.

Se comprende muy bien que en un caso parcial nadie tenga interés ni deseo de desempeñar el papel de acusador. También dice la ley: «Todos los ciudadanos tendrán el derecho de perseguir el castigo de semejantes delitos, y la mitad de la multa pertenecerá al perseguidor». Véase ley del 6 de Marzo de 1810, vol. II, pág. 236.

Se encuentra, con frecuencia, reproducida esta disposición en las *Leyes del Massachusetts*.

Y no es lo más extraño que la ley excite de esta manera á perseguir á los funcionarios públicos, sino que estimule de igual modo á los mismos funcionarios á perseguir las desobediencias de los particulares. Por ejemplo: un habitante rehusa hacer la parte de trabajo que se le ha asignado en un gran camino; el vigilante de los caminos debe perseguirlo, y si lo hace condenar, la mitad de la multa es para él. Véase las *Leyes del Massachusetts*, vol. I, pág. 308.