

TALLERES
DE
ENCUADERACION
DE LA
IMPRENTA
NACIONAL
SAN SALVADOR
C. A.



ESTANTE 34
LINEA 8
OBRA NO. 29
TOMO A

Signatura 35 (728.6)
P383b.De.

Vols. 1

Tamaño 24 x 16 cm.

Páginas 124

Registro #

7504

DERECHO ADMINISTRATIVO

LECCIONES DICTADAS POR EL

DOCTOR BELISARIO PORRAS,

SIENDO CATEDRATICO DE LA MATERIA EL AÑO
DE 1902, 1903 Y PARTE DE 1904 EN LA

ESCUELA DE DERECHO DE EL SALVADOR

EDITADAS POR UNO DE SUS DISCIPULOS

DOCTOR VICTORINO AYALA

AUMENTADAS Y CORREGIDAS POR SU AUTOR



ESTANTE

LÍNEA

NÚMERO DE

ALFABÉTICO DE TÍTULOS

✓
1306881

MAR 1904
75



63-32.076

INTRODUCCION

El texto de Derecho Administrativo preparado por el doctor Belisario Porrás cuando fue Profesor de la materia en la Escuela de Derecho de El Salvador, merece algo más que las frases convencionales usadas frecuentemente por los revisteros que escriben juicios sobre libros no leídos. Hemos leído éste en dos ocasiones de un modo general y completo para tener sobre él una idea de conjunto y parcialmente algunos capítulos que deben ser motivo de mención especial por la importancia de la materia que en ellos se trata.

En un libro como éste, preparado para servir de texto de enseñanza, es preciso ante todo considerar la utilidad que él pueda tener para el Profesor y para el estudiante. Es muy raro encontrar reunidas tales condiciones en una obra didáctica. La amplitud y el detalle en la exposición, que para el Profesor son indispensables, para el estudiante pueden ser motivos de confusión que le hacen perder el hilo de los principios esenciales. Esta dificultad se hace más grave en el estudio de las ciencias sociales y políticas. Un texto sobre la Teoría del Estado, por ejemplo, puede ser muy bueno para el estudiante que desea tener condensada en forma de conclusiones aproximadas a la realidad los principios fundamentales de esta ciencia, y será necesariamente inútil para el Profesor que se ve obligado a hacer investigaciones originales y a analizar esos mismos principios hasta llegar a su primera esencia. Materias controvertibles pueden ser presentadas al estudiante como esclarecidas y falladas ya por la sabiduría y por la experiencia, cuando en realidad apenas habrá so-

bre ellas datos más o menos estimables y autorizados. El Profesor no puede o no debe convertirse en eco de opiniones emitidas en forma de conclusiones inapelables en un libro destinado al estudiante. De esa situación resulta que el Profesor se ve obligado a apartarse del libro, a corregir lo que a su juicio es erróneo, a complementar lo deficiente, a introducir lo que el autor olvidó o no quiso exponer o discutir, y la conclusión final es que el Profesor crea su texto, crea lo más adaptable al ambiente nacional en donde actúa o lo más conforme con las instituciones existentes en el país, agregando los comentarios imparciales que considere oportunos y la crítica razonada que sus propias convicciones le impongan.

En esa situación se encontró indudablemente el doctor Belisario Porras, autor de esta obra, cuando se encargó en El Salvador de la cátedra de Derecho Administrativo, y a tal circunstancia le deben los profesores y estudiantes panameños la ventaja de poder usar un libro que no tiene la ponderosidad de la obra clásica en dos volúmenes del Profesor Goodnow, por ejemplo, ni la estrechez elemental de las Cartillas de Instrucción Cívica. Es un texto en el cual no se pierde el alumno y el Profesor encuentra al mismo tiempo toda la materia debidamente separada y explicada, en las proporciones justas para la enseñanza.

Es claro que en un trabajo de este orden, en el cual es preciso enumerar, analizar y discutir las funciones de los órganos del Estado, hay vasto campo para las divergencias de opiniones que se originan en el modo de considerar el Estado mismo; pero hasta en eso el doctor Porras ha sido cauto, esquivando cuidadosamente lo que es del dominio de la teoría y dándole preferencia a lo descriptivo existente hoy como forma casi universal de administración.

En estas páginas de introducción que consideramos casi innecesarias, pues el libro no necesita que se pongan

de relieve sus indiscutibles méritos, hallamos, sin embargo, la oportunidad de hacer algunos comentarios sobre ciertos puntos que a nuestro juicio requieren especial mención.

Generalmente se le da una extensión teórica impracticable a la doctrina atribuida a Montesquieu sobre *separación e independencia* de los poderes públicos, estableciendo entre éstos verdaderos abismos, o por lo menos linderos inviolables. Cuando nosotros estudiamos Ciencia y Derecho Constitucional, tal doctrina nos fue enseñada como el *summum* de la sabiduría política y el más seguro y firme baluarte de la libertad individual. El Poder Legislativo, se nos decía, dicta las leyes, es la mente creadora; el Poder Ejecutivo, ejecuta, es el brazo, el instrumento que responde a la orden de la inteligencia; el Poder Judicial castiga los delitos y decide las controversias que se suscitan al amparo de las leyes. El cuadro teórico atribuido al precursor más avanzado y más genial del pensamiento político moderno, Montesquieu, se nos presentaba completo, severo, preciso y exacto en sus líneas y en sus colores; y es ahora cuando vemos que tal no fue ni el pensamiento ni la obra de Montesquieu.

En el libro *De l'Esprit des Lois*, al tratar Montesquieu de la Constitución inglesa, presenta la base fundamental de su doctrina, a la cual llega después de haber enumerado a grandes rasgos los males causados por la concentración de las funciones del Estado en una sola autoridad. Leyendo la obra original se advierte fácilmente que Montesquieu no abogaba por la separación de los poderes públicos en forma tal que fueran independientes unos de otros y hasta hostiles en un momento dado. Para probar esta afirmación nuestra, basta observar que Montesquieu no le daba al Poder Legislativo la facultad de reunirse por derecho propio, sino únicamente convocado o llamado por el Poder Ejecutivo.

No es nuestro propósito empuñecer la obra

genial del célebre pensador francés, pues al contrario, ella conserva toda su grandeza y su poder estimulante para el filósofo y el estadista modernos. Nuestro propósito ha sido llamar la atención hacia las exageraciones de que ha sido víctima la doctrina de la separación de los poderes para prevenir a Profesores y alumnos contra la tendencia a atribuirle al primer expositor metódico de esa doctrina el pensamiento de extenderla casi hasta el absurdo.

Analizada hoy la teoría a la luz de las conquistas sociales y democráticas modernas, sí nos parece que Montesquieu incurrió en un error, sin duda ocasionado por la confusión política de la época de transición en que él vivió. Su concepto del Gobierno como órgano del Estado es vago e impreciso. Parece admitir la coexistencia de tres poderes como órganos distintos, cuando en realidad el Gobierno es uno solo bajo tres aspectos diferentes, enlazados en una vinculación a veces invisible.

En su examen sobre este punto del Derecho Administrativo, el doctor Porras expone con suma sencillez la doctrina correcta que es la consagrada en los artículos 51 y 52 de nuestra Constitución.

ARTICULO 51

El Gobierno de la República SE DIVIDE en tres poderes, así: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

ARTICULO 52

Todos los poderes públicos son limitados y ejercen *separadamente* sus respectivas atribuciones.

Como se ve, el Gobierno es *uno*, es el órgano del Estado detrás de la *Constitución*, según la expresión moderna, y ese Gobierno, para fines de eficiencia, se *divide* en tres grandes grupos de actividades que ejercen sus atribuciones *separadamente*, pero no *independientemente*, pues sería contradictorio afirmar la unidad del órgano y romper éste luego en partes independientes.

Es de lamentarse que la parte relativa a la adminis-

tración municipal no tenga mayor espacio en esta obra, pues la discusión completa de tema tan interesante y tan oportuno sería de innegable utilidad para el estudiante panameño; pero tal cosa no era posible si el autor quería conservar una proporción justa entre las diversas partes del libro.

El municipio ha sido en la historia y lo es hoy todavía, la base del Estado, pues éste no es concebible sin la existencia y la persistencia de núcleos sociales más o menos coherentes y más o menos complejos, formados alrededor de ciertos intereses comunes.

Cuanto más nos remontamos hacia los orígenes de la civilización, vamos encontrando un mayor aislamiento entre esos núcleos primitivos. El *Estado-Ciudad* es la forma más elemental y primitiva de verdadera organización política y por eso aparecen entonces confundidas en el Gobierno municipal todas las actividades sociales de aquellas comunidades embrionarias. La falta de comunicaciones creaba en toda agrupación la necesidad de bastarse a sí misma, y de ahí resultaba para la ciudad un campo inmenso de acción, desde las reglas suntuarias más minuciosas y pueriles hasta la defensa militar del grupo.

A medida que el progreso humano fue haciéndose sensible y el contacto entre las ciudades pasó del período del conflicto al de la sociabilidad, fueron apareciendo intereses comunes a grupos más extensos, y así fueron esbozándose las nacionalidades. Desde que en el proceso de la civilización principia a surgir el *Estado Nación*, es decir, una forma más amplia y más compleja del grupo social, ya el Municipio comienza a perder su iniciativa en asuntos que afectan al grupo total, ya no tiene la responsabilidad de la defensa exterior y va limitándose a las actividades que sólo le interesan a los habitantes de la ciudad.

En este respecto el curso de la historia nos revela un hecho fundamental: el radio de acción del Municipio ha ido limitándose gradualmente a lo que el Estado le va de-

jando como campo de acción local. Tal evolución histórica nos parece evidente, fatal y explicable. A nadie se le ocurriría hoy, como medida juiciosa o progresista, que la ciudad de Roma, por ejemplo, perdiera su carácter actual de capital de un reino culto, progresista y realmente avanzado, que cambiara su condición de ciudad con poderes municipales restringidos, para volver a las épocas remotas en que fue señora del mundo, responsable de la paz y de la guerra. Roma ha dejado de ser lo que fue durante la República y el Imperio de los Césares; su poder político ha desaparecido por ser éste inconciliable con los poderes más extensos y variados del Estado, pero al mismo tiempo, en su esfera de acción limitada a lo administrativo, puede ser más útil a la comunidad que en ella habita.

Lo que se ha dado en llamar *autonomía* municipal es, pues, una idea anticuada, una etapa remota en la evolución del Estado moderno, un resto del concepto de la *Ciudad-Estado* que hoy tiende a desaparecer o a transformarse bajo el influjo de las ideas sociológicas del día.

Los estrechos límites de esta introducción no nos permiten hacer un examen más extenso sobre este asunto ni tratar tampoco de las cuestiones constitucionales y legales que en Panamá se relacionan con la *autonomía* de los municipios, temas ambos que requerirían un libro meditado y documentado. Nuestro propósito ha sido expresar el deseo de que el libro hubiera comprendido una parte más extensa relativa a la administración municipal, pero debemos reconocer que tal materia para ser tratada en su totalidad requeriría ella sola un volumen más grueso que el presente. Sin embargo, el doctor Porras ha ilustrado el punto del mejor modo posible introduciendo en esta edición un capítulo interesantísimo sobre legislación comparada, que será muy útil para los que deseen conocer las tendencias del día en los países más avanzados del mundo.

Creemos que en alguna edición posterior podría el doctor Porras darle mayor amplitud a la parte dedicada a los procedimientos contencioso-administrativos.

Esta es una rama muy importante del Derecho, pues ella examina y ofrece los remedios que los asociados pueden emplear, ya en las controversias administrativas de asociados contra asociados, ya en aquellas originadas de resoluciones administrativas, dictadas por las autoridades y que pueden ser motivos de querellas.

Dos son los grandes sistemas ideados para resolver esas controversias. El uno, el sistema sajón, pone la decisión de ellas en manos de las Cortes ordinarias de Justicia. Son para eso los procedimientos especiales conocidos con los nombres de *mandamus*, de *certiorari*, de *habeas corpus* y de *quo warranto*. El otro sistema pone la decisión de tales asuntos en manos de Cortes especialmente creadas para el objeto y llamadas Tribunales de lo contencioso-administrativo. Este sistema prevalece en los principales países de la Europa continental. En Panamá, con la adopción de la ley de *Habeas Corpus* nos hemos inclinado al primer sistema, pero es evidente que el asunto exige entre nosotros una reglamentación completa que establezca la jurisdicción clara, sea en las Cortes ordinarias, sea en Tribunales especiales.

Antes de cerrar este breve prólogo, debemos expresar una vez más nuestra satisfacción por haber encontrado en la obra del doctor Porras un texto excelente para el estudio del Derecho Administrativo y hacer pública nuestra admiración por la laboriosidad infatigable que este libro revela, por el caudal de ideas que él contiene y por la manera como el autor ha condensado un material tan vasto e interesante dentro de los límites de un texto de enseñanza.

EUSEBIO A. MORALES.

Panamá, Febrero 12 de 1922.

A MANERA DE PROLOGO

Las presentes lecciones que publico, son obsequio de uno de esos maestros que, extralimitando su encargo, llegan a la abnegación, al patriotismo bien entendido, en favor de la noble misión que profesan.

El Dr. Belisario Porras,—hombre público, escritor político, maestro eximio en el foro, liberal de nota en fin—, tuvo a su cargo la Cátedra de Derecho y Leyes Administrativas en la Escuela de Derecho de nuestra República, el año de 1904.

A falta de una obra de texto adecuada para la enseñanza en aquel entonces, el Dr. Porras tuvo la generosa idea de dictar a sus discípulos esas lecciones que les sirvieran de alguna base en sus futuros estudios. En efecto, aun al correr de la pluma, pero con el caudal de su cerebro pensador, las dictó, y ellas llevan, a más del valor científico que contienen, el mérito singular de ser dedicadas a un puñado de la juventud salvadoreña, a quien el Dr. Porras, el maestro querido, admiraba con bondad y cariño sinceros.

La obra que hoy publico, no es monumento colosal de la ciencia de que se ocupa; el mismo autor, con su humildad característica, lo manifestaba; pero sí es un conjunto de enseñanzas, una guía a propósito para el estudiante que se prepara a emprender los arduos estudios de ese ramal del Derecho Público, tan escabroso.

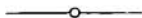
Nunca pretendió el Dr. Porras que fuera una obra puramente original de él ni mucho menos; él estudió los grandes autores, como Tocqueville, Savigny y otros, y de allí hizo selección para llenar a grandes rasgos su generoso propósito.

Tuvo también a la vista el folleto del Dr. Moreira, folleto del cual tomó algunos conceptos, y además, sacó gran parte de los principios y normas en que se inspiran nuestras leyes civiles y administrativas: todo, con el de que saliera su trabajo con grande

provecho especial para los estudiantes de El Salvador; y así se verá que muchos puntos se ajustan exactamente a nuestras leyes. Yo fui su discípulo, y, cuán grande no será mi gratitud para con el maestro de raras cualidades que me cupo en dicha tener.

Alguna vez, no dudo, nuestra juventud sabrá mostrar los homenajes que debe a aquél hijo de Panamá, que tanto apreció a nuestro patrio suelo.

VICTORINO AYALA.



UNAS PALABRAS MAS

Algún tiempo después del año 1904, tuve el propósito de publicar esta obra, y fue cuando escribí el anterior "A manera de prólogo." Fracasó mi tentativa, pero siempre abrigué le esperanza de realizar mis deseos.

El original lo he guardado con el mismo cariño que conservo al Dr. Porras, en gratitud por el afecto con que él se sirvió honrarme.

Una oportunidad inesperada completamente, vino en favor de la publicación de este libro: con el Dr. Manuel Castro Ramírez, actual Secretario de Relaciones Exteriores, conversábamos en su Despacho, sobre asuntos generales, y llegando a tocar la materia administrativa, le manifesté que desde muchos años tenía guardada una obra inédita, cuyo autor es el Dr. Belisario Porras. Le di mi opinión respecto de la utilidad que ella daría a la juventud, una vez publicada. Hablamos acerca de la personalidad del Dr. Porras y se mostró admirador de él. Espontáneamente el Dr. Castro me excitó para que publicáramos el libro, y en tal virtud le entregué el manuscrito.

Después me manifestó que habiendo tratado el asunto con el señor Presidente de la República, Dr. Araújo, este funcionario se puso del todo deferente y los dos concordaron en que se hiciera la publicación.

Explico esto, porque nunca me ha gustado atribuirme lo que no me corresponde. Con seguridad, el Dr. Porras se sentirá agradecido y sabrá a quiénes ha de rendirles sus muestras de gratitud.



En esta vez digo, por otra parte: que el Dr. Porras me cedió sus derechos a fin de que diera a publicidad sus Lecciones; que el

arreglo del original ha sido hecho por mí, en lo que respecta a la forma de los capítulos y la redacción de ellos; a la forma de obra, en fin. También pongo constancia: de que en muchos puntos, este opúsculo tiene diferencias con las copias que sacaron algunos de mis discípulos, pues, dado el carácter humilde del Dr. Porras, yo me permití consultarle el contexto y la coordinación de algunos y proponerle otros, y él los aprobó y me indicó la forma en que podía consignarlos. Constan, además, unas *llamadas*, que las he creído oportunas y útiles.

Como en la fecha hay ya mucho divulgado entre nosotros, de lo que últimamente se ha escrito en materia de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, no será extraño que, como yo, haya algunos que no estarán de acuerdo con uno que otro concepto de la obra; pero eso no le quitará su importancia, ya que tampoco creo que se haya escrito lo último en tales Categorías científicas, y ella servirá, cuando menos, para tópicos de discusión.

Y haciéndome intérprete y representante del Maestro querido, autor del libro, digo por último a los lectores: Si no he hecho el bien que anhelara, creo que tampoco he hecho un mal imperdonable para la benevolencia.

San Salvador, Agosto de 1912.

VICTORINO AYALA.



REPUBLICA DE EL SALVADOR
SECRETARIA DE GOBIERNO Y JUSTICIA
PALACIO NACIONAL

SAN SALVADOR, 22 DE AGOSTO DE 1912.

En atención a la excitativa del doctor Victorino Ayala, contraída a que por cuenta del Gobierno se imprima la obra titulada *Lecciones de Derecho y Leyes Administrativas a los Alumnos de la Escuela de Derecho de El Salvador*, por el Dr. Belisario Porras, el Poder Ejecutivo, en homenaje de justicia a este esclarecido hombre público, ACUERDA: de conformidad.

Comuníquese.

«RUBRICADO POR EL PRESIDENTE»

El Ministro de Justicia,

CASTRO R.

LECCIONES
DE
DERECHO Y LEYES ADMINISTRATIVOS
POR EL DOCTOR
BELISARIO PORRAS

DE LAS LEYES ADMINISTRATIVAS

El estudio de las leyes administrativas no es otro que el de las leyes y definiciones sobre organización, competencia y tramitación, relacionadas con el servicio público.

Este estudio absolutamente concreto, es distinto del de la Ciencia o Derecho Público, que establece los principios sobre los cuales se basan los derechos de los asociados en su relación con la acción administrativa.

El conjunto de leyes y disposiciones sobre cualquiera rama del Derecho se llama *Código*. Ahora bien, si es un principio admitido que haya códigos separados que se llaman *Civil, Penal, Mercantil, Fiscal, Militar y Judicial* o de *Procedimiento*, es también lógico que haya otro que contenga, como ocurre en Panamá, todas las leyes administrativas.

Hay publicistas que creen que las *leyes administrativas* pueden y deben codificarse del modo y forma y con el mismo alcance con que se han codificado otros ramos del Derecho, o en otros términos: que lo que se ha podido hacer y lo que se ha estimado útil en Derecho Civil, Mercantil, Penal, etc., podrá hacerse también y será útil en el Derecho Administrativo. Pero hay otros publicistas que opinan que las *leyes administrativas*, por circuns-

tancias especiales, no pueden codificarse. Por esas circunstancias especiales, dicen, esas leyes sufren a menudo la influencia de los partidos que suben al poder, y la de diversas situaciones políticas, fluctuantes de suyo. Por consiguiente, dichas leyes carecen en su mayor parte, del carácter sistemático que tienen otras y que es indispensable para su codificación.

La opinión más acertada a este respecto, es la de los que adoptan un punto medio, afirmando que las *leyes administrativas* no pueden codificarse oficialmente y de un modo total; pero sí puede procurarse hacerlo para el porvenir, mediante trabajos de orientación doctrinal, de recopilaciones privadas y aun oficiales cuando sólo son recopilaciones.

Las *leyes administrativas* comprenden las mismas materias en que se ocupa la Ciencia o Derecho Administrativo, y por tanto, se pueden clasificar u ordenar en cuatro partes, así:

- 1^a—Leyes relativas al Poder Administrativo en general;
- 2^a—Leyes sobre organización administrativa;
- 3^a—Leyes que tratan de las materias administrativas; y
- 4^a—Leyes sobre procedimientos y jurisdicción administrativos.

El Poder Administrativo reside en los Agentes del Gobierno capaces de acción material, desde el Presidente de la República hasta el último y más humilde de sus subordinados.

La organización administrativa se refiere al establecimiento de los Agentes del Gobierno, fijación de atribuciones, deberes y responsabilidades, y la diferencia y sujeción en que están los unos respecto de los otros.

Las leyes sobre materias administrativas se refieren a los asuntos sobre los cuales recae la acción administrativa, como las relaciones exteriores, lo concerniente al mantenimiento del ejército; la que atañe a las riquezas del Estado; la de imprenta; la de contribuciones, o sea a los medios pecuniarios para atender los servicios públicos; la de instrucción; la de beneficencia pública; la de vías de comunicación; y las de aduanas, de policía terrestre y marítima, de sanidad y otras sobre materias análogas.

Las leyes de procedimientos administrativos estatuyen las reglas concernientes a la efectividad de los derechos de los administrados, a la posesión de empleados, al cumplimiento de sus

deberes y a la efectividad de las responsabilidades en que incurren por falta de él, como son las leyes sobre patentes, la de registro de marcas de fábrica, la de peticiones sobre gratificaciones, recompensas, pensiones e indemnizaciones; la de suministros y empréstitos, la de jurisdicción coactiva, la relativa a adjudicaciones, arrendamientos o enajenación de tierras baldías, etc., etc.

También se hacen figurar entre las leyes administrativas, las leyes de Amparo, Elecciones, Estado de Sitio, etc., que estatuyen derechos de los administrados y el modo de alcanzar su eficacia, no siendo en realidad sino leyes constitutivas, en desarrollo de derechos individuales que reconoce la Constitución.

La diferencia que hay entre estas leyes y las relativas a los procedimientos administrativos, no está sino en la clase de derechos que reconocen y tienden a hacer eficaces. Las constitutivas se refieren a derechos individuales que son inalienables y vienen con el hombre; y las puramente administrativas tratan de derechos conferidos a los asociados, por la ley, como serían las leyes de Aduana, las que eximen de impuestos la importación de ciertos artículos; la de expropiación, el derecho a indemnización, y así sucesivamente.

Al recopilarse las leyes administrativas habría que dividir las en *Libros* arreglándolos por materias, como se hace en el ramo civil, en el mercantil y el militar, etc. Los *Libros* se dividen en *Títulos*, éstos en *Capítulos*, y los *Capítulos* en *Artículos*.

Los apartes de un artículo se llaman incisos, menos los que estén numerados, los cuales se distinguen por su número y a veces hacen parte del inciso que les precede, y viceversa.

A cada volumen de leyes, una vez codificado, se agregará una anotación de las leyes reformadas por las disposiciones que en él se contienen; y un repertorio alfabético minucioso y exacto de dichas disposiciones. Esto se entiende en las ediciones de cuaderno, en las cuales sólo se publicará la parte dispositiva de cada ley, y se omitirá todo lo demás.

En estas ediciones se clasificarán previamente las leyes, por ramos y materias, y las de cada materia se enumerarán en serie cardinal que principiará por la unidad y no terminará en caso alguno.

La edición de un cuaderno se hará de manera que puedan separarse las leyes relativas a cada materia o cúmulo de materias, y se anotará en cada ley el día en que comenzó a regir.

La numeración de las páginas se hará también por ramos en serie cardinal, de suerte que la de las leyes de un año continúan desde donde terminan las del año anterior.

Los yerros caligráficos y tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras, no perjudicarán y deberán ser rectificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador.

Las leyes citan por su número, el año en que se expedieron y la materia de que tratan.

Los códigos pueden citarse por sólo su título, y lo mismo las recopilaciones cuando son oficiales o han sido adoptadas por el Gobierno.

DEFINICION DE ALGUNAS PALABRAS DE USO FRECUENTE EN LAS LEYES

Los actos del Congreso o Asamblea Nacional Legislativa, de carácter general, se denominan *leyes*; y los de las municipalidades o Consejos Municipales, *decretos*. Los primeros rigen en todo el país, los segundos en el correspondiente distrito o municipio.

En cuanto a los actos de los empleados, igualmente de carácter general, se denominan *acuerdos*, y los de carácter especial, *resoluciones*.

También se llaman *leyes* las declaraciones de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución. Y se reserva el nombre de *decreto*, no a los actos de las municipalidades que se denominan propiamente *acuerdos*, sino a los actos del Poder Ejecutivo de carácter general, a los que impropiaamente se les llama del último modo.

La Ley no obliga sino en virtud de su *promulgación*, y su observancia principia *treinta días* después de publicada, cuando es de carácter permanente.

La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termina la inserción.

Se exceptúan de tal disposición los casos siguientes:

1º—Cuando la ley fije el día en que debe principiar a regir o autorice al Poder Ejecutivo para fijarlo. En estos casos principiará a regir la ley el día señalado;

2º—Cuando por causa de guerra u otra inevitable estén interrumpidas las comunicaciones de los distritos en que debe regir, con el lugar donde se ha promulgado y suspendido el curso ordinario de los correos. En estos casos la fecha se cuenta desde que cesa la incomunicación y se restablecen los correos. (1)

No podrá alegarse ignorancia de la ley para excusarse de cumplirla, después de que esté en observancia.

Las leyes obligan a todos los habitantes del país, inclusive los extranjeros, sean domiciliados o transeúntes, salvo respecto de éstos los derechos concedidos por los tratados públicos.

(1) Consúltese el Código Administrativo, artículos 606 a 610 inclusive.

Cuando una ley se limite a declarar el sentido de otra, se entenderá incorporada en ella para todos sus efectos; pero no alterará lo que se haya dispuesto en decisión ejecutoriada.

La ley distingue tres clases de culpa o descuido: *culpa grave*, *negligencia grave*, *culpa lata*, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa, en materia civil, equivale al *dolo*.

Culpa leve, *descuido leve*, *descuido ligero*, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios.

Culpa o descuido, sin otra calificación, significa *culpa o descuido leve*. Esta especie de culpa se opone a diligencia o cuidado ordinario o mediano. El que debe administrar un negocio como buen padre de familia es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levisimo, es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El *dolo* consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.

Se llama *fuerza mayor* o *caso fortuito* el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.

Caución significa generalmente cualquiera obligación que se contrae para la seguridad de otra obligación propia o ajena. Son especies de caución la fianza, la hipoteca y la prenda.

Se dice presumir, el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidos.

Si estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción es legal.

Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley, a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias.

Si una cosa, según la expresión de la ley, *se presume de derecho*, se entiende que es inadmisibles la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias.



La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la anterior. Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial.

La derogación tácita deja vigentes en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.

La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, sólo corresponde al legislador.

Los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido, así como los particulares emplean su propio criterio para aunar las determinaciones generales de la ley a sus hechos e intereses particulares.

La interpretación por vía de doctrina se fija así:

a) Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestado en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

b) Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significación legal.

c) Las palabras técnicas de toda ciencia o arte, se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte, a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso.

d) El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de

cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

e) Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.

f) Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La *extensión* que deba darse a cada ley se determinará por su genuino sentido y según las reglas de interpretación precedentes.

g) En los casos en que no pudieren aplicarse las reglas de interpretación anteriores, se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios, del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural.

DE LOS PLAZOS Y TERMINOS QUE ESTABLECEN LAS LEYES O LOS CONTRATOS

Los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos o acuerdos del Poder Ejecutivo, de los tribunales y de jueces, serán completos y correrán, además, hasta la media noche del último día del plazo. El primero y el último día de un plazo de meses o años, deberán tener un mismo número en los respectivos meses.

Por *año* y por *mes* se entienden los del calendario común; y por *día*, el espacio de tiempo de veinticuatro horas; pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal. Por consiguiente, el plazo de un mes podrá ser de 28, 29, 30 o 31 días, y el de un año, de 365 o 366 días, según los casos.

Si el mes en que ha de principiar un plazo de meses o años constare de más días que el mes en que ha de terminar el plazo, y si éste corriere desde alguno de los días en que el primero de dichos meses excede al segundo, el último día del plazo será el último día de este segundo mes.

Estas reglas son aplicables a las prescripciones, a las calificaciones de edad, y en general, a cualesquiera plazos o términos prescritos en las leyes o en los actos de las autoridades, salvo que en los mismos actos o leyes se disponga otra cosa.

El plazo en materia de obligaciones es la época que se fija para el cumplimiento de ellas, y puede ser expreso o tácito. No podrá la autoridad o el Juez o el funcionario, sino en casos especiales que las leyes designan, señalar plazo para el cumplimiento de una obligación; sólo podrá interpretar el concepto en términos oscuros o vagos, sobre cuya inteligencia y aplicación discuerden las partes.

Para los efectos del procedimiento administrativo, los términos de días, meses o años se computan de la misma manera que los plazos.

El término de la distancia se computará a razón de *un día* por cada *seis leguas*.

Siempre que se señale una hora para la práctica de una diligencia, no se entenderá que ha transcurrido el tiempo hábil para practicarla sino hasta el momento que principie la hora siguien-

te; y se entenderá que una hora principia, conforme la costumbre, desde que el reloj arreglado al meridiano la anuncia.

Se entiende por hora, en lo judicial, el transcurso de *sesenta minutos*. Siempre que se señale hora para la práctica de un acto o diligencia se expresará en el auto respectivo el momento preciso en que la hora comienza.

Los términos de horas empezarán a contarse desde la siguiente a la en que se haga la respectiva notificación, y los de días, desde el siguiente al en que tenga lugar la notificación.

Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la media noche del día anterior; y cuando se dice que ha de observarse hasta tal día, se entiende que debe observarse hasta la media noche del dicho día.

Cuando se dice que un acto debe ejecutarse *en* o *dentro* de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo. Cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazca o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos nacen o expiran a la media noche del día en que termina el respectivo espacio de tiempo.

Si la computación se hace por hora—"dentro de tantas horas"—u otro semejante, designa un tiempo que se extiende hasta el último minuto de la hora última inclusive; y la expresión "después de tantas horas," u otra semejante, designa un tiempo que principia en el primer minuto de la hora que sigue a la última del plazo.

DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en el país, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.

También han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progreso y engrandecimiento de la Nación.

Bueno será fijar las acepciones que de acuerdo con la Legislación tienen los empleados y los funcionarios públicos y de que muy a menudo se hace uso en las leyes y disposiciones administrativas que vamos a estudiar, así:

El Supremo Magistrado en el cual se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo, se denomina *Presidente de la República*.

Designado para ejercer el Poder Ejecutivo, es el ciudadano destinado a reemplazar al Presidente, por falta accidental o absoluta de éste. Los Designados son tres, que se denominan 1º, 2º y 3º, los cuales son electos por la Asamblea Legislativa.

Los auxiliares o colaboradores del Supremo Magistrado en el ejercicio del Poder Ejecutivo, en los diversos ramos de la Administración y que le sirven de órgano de comunicación, se llaman *Secretarios de Estado*.

También se llaman *Secretarios* los auxiliares y órganos de comunicación de los Gobernadores y Alcaldes u otros agentes inmediatos de éstos, o de otros funcionarios, o Magistrados o corporaciones en los demás Poderes del Estado.

El Agente de la administración central que ejerce las funciones del Poder Ejecutivo en cada Departamento o en cada Provincia, y que es Jefe Superior de la Administración departamental, se denomina *Gobernador*. En algunos Estados los llaman también Prefectos o Jefes Políticos.

El Jefe de la Administración pública en el Distrito, y executor de los acuerdos o decretos del Consejo Municipal, se llama *Alcalde*.

Donde la ley admite la división política del territorio en

provincias, el Agente inmediato del Gobierno en cada provincia, se llama también *Gobernador*.

El Inspector General del Cuerpo de Policía está encargado: de velar directa o indirectamente por el orden y la tranquilidad públicos y por la seguridad de los derechos de los asociados; y de perseguir a los delincuentes y de prevenir las faltas y los delitos.

Sub-Inspectores son los Oficiales del mismo Cuerpo, substitutos del Inspector General.

Nación es la reunión de todos los individuos que, en un territorio dado, son regidos por un mismo Gobierno.

Departamento es cada una de las secciones políticas en que está dividido el territorio de la República.

El nombre de *Provincia*, en algunos pueblos, se reserva a la parte del territorio que nosotros llamamos departamento; también en algunas partes suelen llamar provincias a las subdivisiones de los Departamentos.

Municipio es el territorio sometido a la jurisdicción de un Alcalde. No debe confundirse *Municipio* con *Municipalidad*, que es el personal que la compone.

El Congreso es la entidad que tiene potestad de hacer leyes. En algunos países el Congreso se compone de dos Cámaras: la del Senado y la de Representantes.

Los individuos que componen el Congreso se llaman *diputados*.

El Consejo Municipal es la entidad que tiene la administración de los intereses del Municipio.

Los miembros de que se compone aquél, son: Alcalde, el jefe; Corregidores, los llamados a sustituir al Alcalde y que además tienen mando y jurisdicción en una parte del Distrito y sirven de consejeros a aquél; Síndico o Personero Municipal, que es el Representante de la Municipalidad.

Corte Suprema de Justicia es una de las entidades que ejerce el Poder Judicial de la Nación. Dicho Poder es ejercido, además, por un Juez Superior, por Jueces de Circuito, Jueces Municipales y de Paz, y por cualquiera otra entidad que fuere necesario crear, de acuerdo con las necesidades y los Tratados Públicos.

Toman el nombre de *Magistrados* los funcionarios que componen, en nombre de cinco, la Corte Suprema de Justicia.

Se llama *Fiscal* el funcionario que representa la *moral*, los derechos de la sociedad, vigilando el cumplimiento y la ejecución de las leyes y procurando el castigo de los delitos.

Como para mejor administración en lo Judicial, la Nación se divide en Circuitos, cada uno de estos tiene su Fiscal y hacen sus gestiones ante los Jueces también de Circuitos, ya mencionados, Los que las hacen ante los juzgados municipales, son los Personeros Municipales, y quien la hace en la Nación, ante la Corte Suprema de Justicia, se llama *Procurador General*.

Si hubiere casos en que el Ministerio Público, integrado por los agentes moralizadores referidos, no encontrare imputación alguna, su cometido quedará llenado excitando a la autoridad respectiva, para la aplicación de la justicia y la ley; y aun puede pedir en tales eventos la absolución de los sindicados.

CIENCIA ADMINISTRATIVA - LENGUAJE DE LA CIENCIA

Para conocer bien el Derecho Administrativo y cultivarlo con éxito, es preciso conocer su lenguaje. Como emplea voces técnicas que son de uso común, ocurren ambigüedades y equívocos frecuentes. De ahí las ideas inexactas y los errores en que se incurre por falta de una buena definición.

La noción de *Estado* es el fundamento de la ciencia del Derecho Público, y sin embargo no todos los autores lo definen de la misma manera, porque no han llegado a entenderse acerca de su naturaleza y de sus límites. Aumenta la dificultad el idioma vulgar que confunde la idea del *Estado* con la de *Sociedad*, *Pueblo*, *Nación* y *Gobierno*.

Sociedad es la reunión de muchas personas para un fin determinado en beneficio común.

Para comprenderlo bien, debe saberse que la reunión de hombres de que se trata, no tiene organización, y por lo tanto carece de medios de expresar su voluntad o de ejercer poder alguno. Como el hombre es el animal sociable por excelencia, al decir de Aristóteles, la sociedad es una simple manifestación de esa propiedad, es decir, de la sociabilidad humana, un hecho que todavía no constituye *derecho*.

Pueblo es una multitud de hombres que posee cierto grado de unidad en virtud de la raza, del idioma, religión, carácter, costumbres, etc., etc.; pero que no está organizada para regirse por su voluntad y mediante una acción común. Hay vida colectiva, pero falta el vínculo de la unidad política que imprime al pueblo el carácter de persona.

Nación es la comunidad revestida de las formas propias del *Estado*. La *nación* posee un territorio, se compone de unos mismos *pueblos*, tiene voluntad y ejerce una acción común. Es la *nación* un verdadero cuerpo político que se distingue de otras naciones por su personalidad.

Estado es la forma corporal de la nación, o la persona moral o jurídica en la cual se concentran los derechos de la comunidad. En una palabra, es el órgano que realiza el derecho.

A la idea de *Estado* va unida la de *soberanía*, o sea el poder supremo en el interior, y en el exterior la independencia o plena posesión de su libertad y autoridad.

Poder es querer con eficacia, que quiere decir *tener voluntad y fuerza*.

Donde no hay voluntad para concebir y fuerza para ejecutar, no existe poder de ninguna clase.

Voluntad sola, significa pensamiento estéril o deseo ineficaz.

Fuerza sola, también supone un instrumento ciego, un acto de obediencia pasiva.



De modo, pues, que la vida de la sociedad se manifiesta en el libre ejercicio de estas facultades: "*deliberación y ejecución*," que corresponden a la voluntad y acciones humanas.

Gobierno es el órgano del Estado encargado de dirigir la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común.

Se dice que el Gobierno es la personificación del Estado, porque ejerce un poder general sustituido a los poderes individuales.

En su acepción lata el Gobierno reúne todos los poderes públicos, o mejor dicho, posee la plenitud de las facultades propias del único poder social existente.

En el Estado hay que atender a su origen y a sus fines.

El origen del Estado ha sido *instintivo* y con el progreso de la sociedad, *racional*.

El *instintivo* se descubre en la familia, que es la base de toda asociación. En ella, en efecto, hay una verdadera administración de justicia; existe una colectividad y un jefe de ella, que es el padre y que suministra a los hijos los medios necesarios para su subsistencia y su desarrollo; les impone reglas de conducta, y reprime sus extravíos.

Después de la *familia* viene *la tribu*, que es la reunión de familias, donde se hace sentir la necesidad de un régimen más amplio que el existente en cada una de aquéllas.

Cuando los hombres comprendieron que no debían estar abandonados al querer de otros y que necesitaban reglas fijas para no estar expuestos a los cambios de una voluntad caprichosa o arbitraria, se inició el *periodo racional* del Estado, en el que aparecieron las primeras leyes, que fijaron la relación entre los directores de la asociación y los miembros de ésta, así como la de éstos entre sí.

El fin del Estado es el bien público, y armónicamente con éste se desarrollan los intereses particulares.

Algunos pretenden que el fin único y verdadero del Estado es la conservación interior y exterior de los miembros de la comunidad.

Otros expresan la misma idea diciendo que el Estado debe ceñirse a proteger la libertad y la propiedad.

Otros, que sus funciones se reducen a mantener el orden, administrar justicia y defender el territorio.

Ningún Estado ha existido ni podrá existir encerrado en tan angostos confines. El bien público reclama la satisfacción de una multitud de necesidades propias de la vida común. No basta la iniciativa individual por fecunda que sea, para alcanzar los fines de una civilización superior, y así como sería vano intento de extender la acción del Estado a cosas íntimas de la vida privada, así resultaría estéril la acción del individuo aplicada al desarrollo de los intereses colectivos que representan un fin general.

En el fin general llamado *bien público*, se distinguen muchos fines, múltiples como son los fines racionales.

Los principales de ellos en la vida son: el sentimiento religioso, el bien, la verdad, la belleza y la utilidad.

El bien público se alcanza de dos modos: *directo* y especial el uno, e *indirecto* y general el otro.

El *directo* consiste en asegurar los derechos, en suministrar a las personas físicas o morales las condiciones necesarias para sus fines racionales.

El *indirecto* o general, es el cumplimiento del destino humano.

Los que se reducen a querer sólo la aseguración de los derechos, son los partidarios del *dejar hacer*, individualistas en política.

Los que dan al Estado la fuerza expansiva capaz de realizar todos los fines de individuos o instituciones, por medio de la centralización, son los absolutistas, partidarios de las doctrinas del socialismo de Estado.

Soberanía quiere decir *Poder supremo* o plenitud del poder público, en el cual se refleja la unidad del Estado.

La soberanía no es la omnipotencia; porque ésta es *todo poder* sin límites, y el poder legítimo tiene límites que moderan su ejercicio.

El *poder absoluto* desconoce los derechos del individuo, y equivale a la negación de lo justo y de la libertad.

La unidad del Estado supone la unidad de soberanía. Hay, pues, un poder único individual en su origen y en su esencia.

Autonomía viene de dos palabras griegas que quieren decir *ley de uno mismo*. Significa el derecho que tiene un pueblo de gobernarse por sus propias leyes.

Durante algún tiempo la palabra *autonomía* fue sinónima de *soberanía*, pero luego el sentido de ella fue restringido. He aquí en qué circunstancias:

Roma había hecho de la Grecia una provincia romana. El Cónsul Titus Quinctius Flaminius que la gobernaba venció la Liga Aquea, y en un arrebató de entusiasmo proclamó en los juegos istmicos la libertad de esa provincia. Embarazado el Senado romano con tal situación, arregló ese simulacro de libertad, dándoles a las ciudades griegas la *autonomía*, es decir, el derecho de gobernarse por sus propias leyes y de conservar sus Magistrados, lo que no era, en realidad, sino el *Municipio*.

La autonomía es sólo local, con referencia al gobierno de sus asuntos interiores, pero no en lo exterior. En ese caso el Estado es autónomo, como El Canadá, Australia o cualquiera de los Estados de la Unión Americana; pero no es independiente.

Colmeiro dice que los miembros de la sociedad se llaman *ciudadanos*; pero no cabe mejor sino la denominación de *súbditos*, porque hay muchos Estados como Rusia, en donde existe la sociedad y, sin embargo, a los miembros de ella no puede dárseles el nombre de *ciudadanos*. Ciudadano propiamente no es sino el miembro activo de una sociedad libre e independiente que participa en el poder soberano del Estado por medio del sufragio. Viene de *civis* o *civitas*, ciudad, habitantes de la ciudad, nombre dado en Roma a los que tenían el privilegio de haber nacido en ella, y por el cual podían ejercer ciertos derechos de que no gozaban los demás. A veces se otorgaba ese privilegio a extranjeros, como a San Pablo, por ejemplo.

En los gobiernos absolutos o monárquicos no hay ciudadanos sino súbditos.

DIVISION DE LOS PODERES PUBLICOS

El *Poder Público* se divide en Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

Aunque la teoría de la división de los *poderes públicos* es hoy como un principio reconocido y aceptado por todas las constituciones, es inexacta y peligrosa, porque no hay propiamente separación absoluta o verdadero aislamiento de estos ramos de Poder. Además, conduce a la desmembración y a la muerte del Estado. Puede aceptársela como modo de apreciar las funciones del Poder, que son múltiples, salvando siempre su unidad. Así es cuestión de organismo, porque versa sobre la clasificación de las funciones propias del Estado y su ejercicio por medio de órganos especiales. Aun así considerada, no se realiza una separación completa, ni debe realizarse para evitar la discordia entre poderes que, admitiendo la igualdad, pudieran reputarse independientes. De modo que la otra expresión, también muy admitida, de "separación de los poderes públicos," es inexacta y peligrosa igualmente.

El principio legal que se proclama estriba en distinguir las múltiples funciones del "único poder" existente, y encerrar a cada autoridad en el círculo de su competencia, para que unas y otras se limiten y ninguna sea tan fuerte, robusta, que corra peligro la libertad. Otra, que las diversas funciones del Gobierno exigen órganos diversos que entre sí se comunican y recíprocamente se complementan, pues todos parten de un mismo centro.

•
•

El llamado Poder Legislativo, que no son sino las Asambleas llamadas a ejercer la potestad legislativa, hace las leyes o establece las reglas generales del Derecho; pero también organiza los demás Poderes del Estado y determina su competencia, vota las contribuciones, examina y censura las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos, exige la responsabilidad a los Ministros, y en fin, aprueba o no sus actos y decide las más grandes cuestiones políticas, económicas y administrativas.

El llamado Poder Ejecutivo no se limita a ejecutar la ley o la voluntad del Poder Legislativo, pues manda o prohíbe; decide, resuelve, precave, protege: en suma, ejerce una autoridad di-

recta y positiva con la sola restricción de ajustarse a las reglas establecidas o de no traspasar los límites señalados a su acción por el Poder Legislativo. Disponer de las fuerzas de mar y tierra, negociar con las potencias, ajustar tratados, declarar la guerra y hacer la paz, nada tiene de común con la ejecución de las leyes.

A los tribunales y juzgados pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y los criminales, sin que puedan ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.

Es lo cierto que el Poder Judicial reforma algunos actos del Ejecutivo y casi se confunde con el Legislativo, estableciendo jurisprudencia mediante una interpretación previa de regla general y de observación tan obligatoria como la ley misma.

Verdaderamente las funciones propias de la magistratura no tanto consisten en juzgar cuanto en proteger el Derecho y defenderlo contra toda violencia o pretensión ilegítima.

La existencia individual bajo la forma colectiva que tiene una nación—distinta de toda otra—o sea su propia vitalidad, se llama *independencia*. Quiere decir, como la misma palabra lo indica, que no depende de otra nación, que vive de sí y que subsiste por sí misma.

Esta cualidad esencial de la nación, se reconoce por los dos caracteres siguientes:

- 1°—Por el de una voluntad espontánea y libre;
- 2°—Por el de una actividad, libre también.

Se comprende que esta voluntad y esta actividad colectivas son resumen de las voluntades y de las actividades de los individuos que componen la nación. Y se comprende también que es para poder expresar la una y aplicar la otra, por lo que existen las autoridades. Las más, interpretando el querer de los individuos que forman la nación, ejercen la facultad de concentrar y resumir en una voluntad simple la voluntad compleja de todos. Las otras, concentrando los conatos individuales, divergentes o en pugna, dirigen la fuerza social, encaminándolos de un modo uniforme y evitando los impulsos y las conmociones.

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública tiene dos aspectos: se le considera como *función* y como *organismo*.

Para comprender lo que significa como función del Gobierno, preciso es conocer los diversos sentidos en que se toma la palabra.

A menudo oímos decir o hablamos de la administración de una hacienda, de un negocio y de los asuntos del Gobierno.

Como administración del Gobierno tiene tres acepciones: En la más amplia indica la actividad entera del Gobierno; la otra más restringida, la del Gobierno, con la excepción de la rama legislativa; en la más estricta, es la Administración del Gobierno, con excepción de la de los tribunales y la rama legislativa.

En este último sentido que es el propio como *función* del Gobierno, la administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del Gobierno, y así se dice que administra éste cuando nombra un funcionario, cuando da instrucciones a sus Agentes Diplomáticos, cuando recauda sus contribuciones, cuando disciplina un ejército o ejecuta las sentencias de los tribunales.

De modo, pues, que cuando vemos al Gobierno en acción, (a diferencia de cuando delibera o pronuncia, una sentencia judicial), decimos que administra. Las direcciones en que esta acción se manifiesta, dependen del Estado y de los deberes del Gobierno.

Por la posición del Estado: 1º Ocupando como ocupa, entre los otros Estados, un puesto, y siendo por consiguiente un sujeto de Derecho Internacional, tiene derechos y deberes con respecto a ellos, y necesita entrar en relaciones con ellos mismos.

El sostenimiento de esas relaciones reclama cierta acción ejecutiva, y esa acción constituye una rama de la función general de la Administración, que se llama *Administración de Relaciones Exteriores*.

2º—Siéndole indispensable disponer de medios de rechazar los ataques de otros Estados contra su existencia o poder, o los de sus propios súbditos contra el orden y sosiego públicos, necesita un ejército, y cuando tiene costas marítimas, en la mayor parte de los casos necesita de una armada. La acción ejecutiva que exige la existencia de una fuerza militar constituye otra rama de la Administración que se llama *Asuntos Militares*.

Por los deberes del Gobierno, además:

3°—El Gobierno necesita hacer algo para decidir los conflictos que se susciten entre los habitantes del territorio, por lo que atañe a sus derechos. Esta necesidad obliga a tener tribunales, y éstos a su vez reclaman acción ejecutiva, que forma una tercera rama de la Administración que se llama *de los asuntos judiciales*, por lo que debe entenderse, no la decisión de los tribunales sobre los conflictos dichos, sino la actividad de los órganos ejecutivos que proveen a la existencia de ellos en condiciones necesarias para que cumplan su misión.

4°—El Gobierno necesita de medios pecuniarios para atender a todos esos servicios, y el manejo de esos recursos forma una cuarta rama llamada *de los asuntos financieros o de Hacienda*.

Aunque hoy pretenden circunscribir a éste la acción del Gobierno, jamás ningún Gobierno ha estado encerrado dentro de esos límites, y con atento examen de los fines del Estado y modo directo e indirecto de realizarlos, se reconoce que es deber del Gobierno fomentar el bienestar material y el progreso intelectual de sus conciudadanos. Lo hace así, creando y sosteniendo un sistema de medios de comunicación, instituciones de enseñanza, de beneficencia, etc.

Hasta dónde ha de extenderse su acción en este sentido, y hasta dónde debe dejarlo a la iniciativa privada, son cuestiones de política de gran trascendencia que a la ciencia social (Sociología) corresponde resolver.

5°—En consecuencia, el fomento del bienestar de los ciudadanos puede comprenderse bajo la denominación de *asuntos interiores*, y constituye una quinta rama de la Administración.

Como se ve, en este ramo es donde más varían las funciones encomendadas al Gobierno y pueden dar lugar a nuevas subdivisiones con el ensanche y engrandecimiento de ellos.



El Gobierno así limitado dispone del Poder Ejecutivo, en el cual se comprenden la política y la administración propiamente dicha. La primera impone una obligación moral a la sociedad, ordenando en lo interior los poderes constitucionales y restableciendo entre ellos la perturbada armonía, y en lo exterior, dirigiendo las relaciones del Estado, pacíficas o belicosas.

Administración significa gobernar; *gobernación*, en cuanto equivale al ejercicio del Poder Ejecutivo.

Para comprender lo que es "*Administración como organismo*," y no como *función*, preciso es tener en cuenta que el Gobierno tal como lo hemos definido, es simplemente un concepto ideal sin ninguna existencia física.

Para que se haga sensible en el mundo de la acción, es menester que lo representen agentes capaces de acción material.

Ahora bien: esos agentes deben estar convenientemente organizados en cada una de las cinco ramas que hemos mencionado; y a fin de que exista la unidad de acción indispensable en esas varias direcciones, debe organizarse también una autoridad al frente de ese personal administrativo, esto es, un Jefe ejecutivo.

Por eso el estudio de la Administración comprende:

1º—Un examen de las reglas de acción administrativa, y

2º—Otro examen respecto de la organización administrativa.

La importancia del último punto es tan grande, que la palabra *administración* se usa frecuentemente para indicar toda la organización administrativa que se extiende desde el Jefe ejecutivo hasta el último subordinado. Así la palabra, al par que indica una función del Gobierno, expresa el organismo del Estado.

DE LA ACCION ADMINISTRATIVA Y DE LAS NECESIDADES SOCIALES

Hemos hablado del bien público como fin del Estado, y para comprender lo que esto significa, importa no olvidar que la palabra "bien," aquí, es lo que conviene a la sociedad para su conservación, para su desarrollo o engrandecimiento.

La idea de *bién* da la de *necesidad*, porque el bien es el relativo de ésta. Se sabe que algo conviene al hombre cuando se ve que satisface alguna necesidad de él. Del mismo modo algo conviene a la sociedad cuando satisface alguna necesidad de ella.

Necesidad es una sensación interna o externa que advierte a los animales que deben ejecutar ciertos actos o procurarse ciertas cosas indispensables a la vida, a la perfección o a la dicha del hombre.

Las necesidades de los pueblos son: o *materiales* o *morales*, y estas últimas no son sólo las relativas al corazón sino, además, las que nacen del pensamiento. En este caso se les llama intelectuales.

También las necesidades son *existentes* o *futuras*.

Cuando la acción administrativa tiende a precaver las últimas—las futuras—se dice que emplea medios *preventivos*. Cuando se aplica a las *existentes* y tiene por objeto corregir, se llaman esos medios, *represivos*.

Las necesidades que son objeto de la Administración se dividen, en fin, en las relativas a la *conservación del Estado* y aquellas se que refieren a su *perfección, adelanto* o *engrandecimiento*.



Ya sabemos lo que es la acción administrativa, como *función*; pero no está demás repetir que es la actividad social o sea el reflejo de las fuerzas individuales que se concentran para constituir el poder público, el cual lo irradia a su vez para formar la Administración.

La acción administrativa se ejerce sobre los hombres y en las cosas. Sobre los hombres se ejerce, ora positiva, ora negati-

vamente. La acción *negativa* e indirecta se dirige a proteger los sentimientos amigos de la sociedad; la *positiva*, cuando combate los sentimientos enemigos o modera la propensión al abuso.

El hombre viene a la vida con el instinto de la libertad. Para gozar de salud tanto física como moral, necesita de campo de acción, de cierta dosis de libertad personal, de desarrollo de sus aptitudes individuales; pero al mismo tiempo es demasiado débil para que pueda vivir en el aislamiento; no puede realizar sus fines sin el auxilio de los demás.

Por esto se comprende que el hombre se halla colocado entre estos dos principios: el *individualismo* y el espíritu de *asociación*, de los que nacen en el hombre inclinaciones opuestas que pugnan o se conforman con éste.

Cuando pugnan esas inclinaciones con el espíritu de asociación dicho, se llaman *antisociales*.

Cuando se conforman con él se llaman *sociales*.

La acción administrativa se ejerce también sobre las cosas de un modo *positivo* y de un modo *negativo*.

Aquí "cosas" son todos los bienes públicos o particulares que constituyen los recursos de la existencia y sirven para satisfacer las necesidades.

Se ejerce de un modo *negativo* e indirecto, cuando ampara la propiedad o remueve obstáculos al trabajo individual; y de un modo *positivo*, cuando evita que las cosas sean nocivas y dañen la existencia en vez de favorecerla, o cuando interviene para destruir los gérmenes del mal que haya en ellas. Por ejemplo, cuando se deseca un pantano para purificar una atmósfera infecta, lo mismo que cuando se construye un camino o se abre un canal.

DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE LA NECESIDAD DE SU ESTUDIO SEPARADAMENTE

Por lo aprendido, ya podemos llegar a definir el Derecho Administrativo.

Desde luego, es aquella parte del Derecho Público que rige las relaciones de las autoridades ejecutivas y administrativas del Gobierno. Le corresponden las reglas del Derecho concerniente a la función administrativa; y puesto que el cumplimiento de la función administrativa mencionada depende de la existencia de autoridades administrativas, cuyo conjunto se llama Administración, el Derecho Administrativo se refiere no sólo a las relaciones de que se habla arriba, de las autoridades administrativas, sino también a su organización. De modo, pues, que el Derecho Administrativo determina a la par los cargos que han de formar parte de la Administración y las relaciones que han de mantener los que los desempeñan.

En cuanto establece la organización de las autoridades administrativas, el Derecho Administrativo es el complemento necesario del Derecho Constitucional. Si éste traza el plan general de la organización del Gobierno, el Administrativo desenvuelve ese plan hasta sus últimos pormenores.

Pero el Derecho Administrativo no completa al Derecho Constitucional en cuanto sólo regula la organización administrativa del Gobierno, sino también en cuanto señala las normas del Derecho referentes a la actividad de las autoridades administrativas. En efecto, el Derecho Constitucional considera las relaciones del Gobierno con el individuo, desde el punto de vista de las facultades del Gobierno. El primero, pues, acentúa el derecho, y el segundo, los deberes.

Con todo, aunque el Derecho Administrativo acentúa las facultades del Gobierno y los deberes del ciudadano, a él, no obstante, es al que ha de recurrir el último, cuando se atenta a sus derechos, puesto que al demarcar la esfera de acción de las autoridades, indica los derechos individuales que ellas deben respetar, y para evitar que éstas los violen, ofrece al individuo recursos legales.

El *Derecho Administrativo* es, pues, aquella parte del Derecho Público que fija la organización y determina la competen-

cia de las autoridades administrativas, a la vez que indica al individuo los recursos contra la violación de sus derechos.

Las normas jurídicas que rigen las relaciones de la Administración se diferencian de las que rigen las relaciones de los individuos, hasta el punto de que sea necesario asignarles un dominio especial en una clasificación lógica del Derecho.

Son completamente diferentes unas de otras, porque el fin de las primeras es el bien público, que es más que el bien individual, que es el fin de las segundas.

El Gobierno en muchos casos obra como individuo, y en esos casos puede afirmarse que debe someterse a las mismas reglas de derecho que los particulares. Por ejemplo, el Gobierno puede tener a su cargo ferrocarriles, puede ofrecer medios de comunicación, mediante el servicio de correos; puede poseer grandes propiedades territoriales. En todos estos casos tiene muchos caracteres de un particular, y podría creerse que es lo mismo, que debían aplicársele las reglas ordinarias del derecho privado, sin necesidad ninguna de las reglas especiales; pero en verdad no puede tratarse juiciosamente al Gobierno como a un particular, y por tanto, aun en los casos dichos es preciso establecer normas especiales.

En efecto, cuando el Gobierno conduce la correspondencia no es posible considerársele como un conductor ordinario de mercaderías, porque generalmente, él no realiza ese servicio con ninguna mira de lucro, sino para el bien de la Comunidad. Esa es la gran distinción que existe entre servicios públicos y servicios particulares.

Se comprende, pues, que para regular sus relaciones con las personas que le confían su correspondencia, el Gobierno establezca reglas de derecho que se distinguen de las que regulan ordinariamente el transporte.

En otros casos, el Gobierno se asemeja menos, y aun nada, a un particular, como cuando representando el Poder soberano, exige, a cuantos le deben obediencia, el sacrificio de su propiedad o cercena su libertad de acción; y así ordena la demolición de una casa o el pago de una contribución. En todas partes se reconoce hoy que la Administración puede hacer esto; pero en ninguna se admite que al hacerlo pueda ser absolutamente discrecional.

No se puede conceder facultades ilimitadas a la Administración porque sería, como lo fue en tiempos pasados, sumamente peligroso para la libertad del individuo.

Hé aquí por qué el pueblo se ha esforzado continuamente en refrenar el arbitrio de la Administración en el ejercicio del Poder soberano, y son sus esfuerzos los que han conducido a la formación de un nuevo cuerpo de derecho que determina y delimita la acción administrativa.

Encerrada la Administración dentro de la ley que le traza el pueblo por medio de sus representantes, no pierde, sin embargo, el puesto que le corresponde como representante del Poder soberano; de suerte que la acción administrativa se distingue fácilmente por su naturaleza, aun en los Estados más democráticos, de la acción de los particulares.

La consecuencia de esto es que el derecho regulador de las relaciones en que se constituye la Administración, como representante del soberano, se diferencia completamente del *Derecho Privado*. En éste, el contrato y el agravio desempeñan un gran papel, y en el Derecho Público, y por consiguiente en el Administrativo, no representan ninguno.

En efecto, las relaciones que mantiene la Administración, no son, por punto general, contractuales, sino que tienen sus orígenes y sus límites en obligaciones o en atribuciones conferidas por el Poder Legislativo; así como tampoco son agravios los actos lesivos de la Administración.

Ejemplo: las relaciones en que se constituye la Administración con los individuos, al ejercer la facultad de imponer tributos casi nunca son contractuales, pues las contribuciones no son deudas sino obligaciones impuestas al individuo por el Derecho Público, y no se rigen por consiguiente por el Derecho Privado.

Otro ejemplo: la relación de la Administración con los empleados no es como las de amo a criado, ni se rige por las reglas de esta última, porque esa relación está determinada por el Derecho Público.

Así, la Administración lo mismo cuando realiza actos de gestión como cuando representa al soberano, ocupa una posición tan especial que sus relaciones jurídicas deben agruparse por separado en cualquier sistema de clasificación que tenga en cuenta las condiciones actuales.

La exigencia, pues, de estudiar y tratar separadamente el Derecho Administrativo como una parte del Derecho Público, está de manifiesto.

DISTINCION ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS RAMAS DEL DERECHO PUBLICO

Por lo consignado en el Capítulo precedente, se ve que el Derecho Administrativo tiene títulos bastantes para ocupar un puesto propio en un sistema de clasificación jurídica; pero hay casos en que es sumamente difícil distinguirlo de otras ramas del Derecho, y esto acontece particularmente cuando el dominio del Derecho Administrativo parece rozarse con el Derecho Privado.

Hay varias reglas jurídicas, en efecto, que según la definición antes dada de Derecho Administrativo, debe entenderse que caen dentro de sus límites, pero que a la vez se han dictado principalmente con la idea de establecer o corroborar derechos puramente privados.

Tales son, por ejemplo, las que se refieren al registro de instrumentos legales y a la expedición de patentes. Semejantes reglas jurídicas o alteran la fuerza de un derecho existente respecto de terceros, o crean un nuevo derecho legal privado, y son de carácter privado por consiguiente.

En virtud de ese carácter, lo usual en la práctica es considerar esas reglas como Derecho Privado, por más que rijan a la vez las relaciones de la Administración; es decir, todas las reglas jurídicas que se proponen directamente desenvolver los derechos de los individuos, son parte del derecho privado, regulen o no a la vez las relaciones de la Administración.

De lo dicho se desprende la diferencia que hay entre el Derecho Administrativo y el Civil o Privado. Esta diferencia existe *por razón del objeto, por los medios, y por el fundamento* o base en que estriban las reglas del uno y del otro.

1º—*Por razón del objeto*, porque así como las leyes civiles versan sobre materias de interés privado, las administrativas miran las cosas de interés público.

2º—*Por los medios*, pues la aplicación de la ley civil está encomendada a un magistrado independiente, en tanto que de la observancia de las disposiciones administrativas cuida la Administración misma que en su mayor parte las da.

3º—*Por el fundamento*, porque las leyes civiles descansan en la *justicia universal*, en principios de eterna verdad, y las admi-

nistrativas se basan en la equidad, y por eso son variables. De suerte que el Derecho Civil es, por decirlo así, anterior a los códigos, y el Administrativo, *creación de la Ley*.

•
• •

Hemos visto la diferencia que hay entre el Derecho Administrativo y el Constitucional, que es más de grado que de esencia. Veamos ahora la que existe entre aquél y el Derecho Internacional: mientras el primero sienta las reglas que han de dirigir los actos de los funcionarios de la Administración, como agentes del Gobierno, el segundo consiste en el cuerpo de prácticas a que se supone ha de sujetarse un Estado en sus relaciones con otros, es guía de la conducta de un Estado en sus relaciones con otros Estados; su observancia conducirá a la paz, y su inobservancia puede acarrear disturbios; pero no liga a los funcionarios de un Gobierno en sus relaciones con el propio Gobierno.

El método corriente de clasificación jurídica asegura al Derecho Penal un puesto en el Derecho Público. Si el método es acertado hay que distinguir el Derecho Administrativo del Penal. Pero todo intento de distinguir este último de cualquiera de las ramas del Derecho, tropieza con dificultades tan insuperables, que acaba por llegar a la conclusión de que científicamente el Derecho Criminal no ocupa una posición definida en el sistema jurídico ni puede mirarse como una rama de él separada de las demás. Consiste realmente en un cuerpo de sanciones penales que se aplican a todas las esferas del Derecho.

Así las reglas jurídicas, protegidas por una sanción penal, pueden ser de carácter propiamente administrativo, y en ese caso el que estudie el Derecho Administrativo no debe excluirlas de un examen, por la consideración de que hallándose protegidas de esa suerte, forman parte del Derecho Penal. Porque es claro que uno de los medios más comunes y eficaces para hacer cumplir una regla de Derecho Administrativo, es darle una sanción penal. Pero el hecho de unir una pena a la violación de una regla jurídica no convierte a esta última regla de Derecho Criminal. Se patentiza esto último en la distinción que se hace tan a menudo entre los delitos y las faltas de policía.

Con todo, a pesar de que un gran número de reglas de todas las esferas jurídicas requieren las sanciones penales para garan-

tizar su observancia, tales reglas vienen a formar un sistema que con el nombre de Derecho Criminal o Penal sanciona y protege todas las ramas del Derecho.

Las fuentes del Derecho Administrativo son cuatro: *la ley, las disposiciones de la Administración, la jurisprudencia administrativa y la costumbre.*

1^ª—*La ley* establece reglas, determina los derechos políticos y civiles, y conforme a la Constitución, decreta las cargas de los ciudadanos, autoriza los gastos, constituye la fuerza pública y mueve todos los intereses sociales; de modo que el Derecho Administrativo deduce de ella su principal existencia.

2^ª—*Las disposiciones de la Administración*, son el complemento de la ley, porque ésta establece principios, aquéllas los desarrollan, explicándolos y acomodándolos a los casos y a las circunstancias. La ley manda, permite o prohíbe, y es la Administración la que obra e imprime el movimiento.

3^ª—*La jurisprudencia administrativa*, consiste en los fallos y resoluciones dictados conforme a las leyes administrativas que sirven de precedentes bien definidos y de cuyo examen se derivan reglas de interpretación que sirven para nuevas decisiones.

4^ª—*La costumbre*, forma en la Administración un derecho consuetudinario que suple el silencio del legislador. La costumbre es en el Derecho Administrativo más poderosa que en lo Civil, porque las reglas de aquél son menos positivas que la de éste. los intereses más variados y los pormenores más poderosos y complicados.

Así sucede que con frecuencia una ley general deja a salvo las ordenanzas y reglamentos particulares de los pueblos.

DIVISION, INDEPENDENCIA Y RELACIONES DE LOS PODERES PUBLICOS

Montesquieu basó en la diferencia de las autoridades gubernamentales su famosa teoría de la separación y distribución de los poderes públicos. Distinguía tres: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

La Ciencia política moderna rechaza, en general, esta teoría, primero, porque no es susceptible de una determinación precisa, y porque parece imposible aplicarla con resultados beneficiosos.

El error de Motesquieu consiste en mirar como poderes diferentes, las manifestaciones del poder gubernamental, por medio de autoridades distintas; pero aunque carezca de una base científica y práctica, hay que confesar que el principio ha ejercido inmensa influencia en los sistemas políticos elaborados desde entonces. La teoría puede formularse como sigue:

El Poder Legislativo, consiste principalmente en dictar las normas generales de conducta para todas las personas y autoridades del Estado;

El Poder Ejecutivo, en la aplicación de esas normas a casos concretos; y

El Poder Judicial, en resolver las controversias que surgen entre los individuos, o entre los individuos y las autoridades, en punto a la aplicación de las leyes.

Puede agregarse además:

Que según ha demostrado la experiencia, es preferible, en general, que esas diversas autoridades se circunscriban al ejercicio de las atribuciones que la teoría asigna a cada una.

El principio así formulado admite importantes excepciones, que son:

Primera excepción.—*El Poder Legislativo* tiene funciones ejecutivas también. No se le puede privar, en efecto, de toda participación en las funciones administrativas. Por eso la Ley Fundamental, aun de los Estados que pretenden adoptar la teoría de la separación de los poderes de un modo completo, dispone que algunos de los actos ejecutivos más importantes se realicen por el Poder Legislativo.

También tiene funciones judiciales, como cuando acoge la denuncia y quejas contra el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación, y como cuando los juzga en los casos señalados por la ley.

Por ejemplo: las obligaciones que asume el Estado no pueden contraerse sino con el consentimiento del Poder Legislativo. También es el Poder Legislativo, quien fija el presupuesto de gastos. Hay actos que no posee en el carácter legislativo, ni en la forma, y sin embargo, los realiza ese Poder, como los nombramientos que hace o la aprobación que da a los que hace el Poder Ejecutivo, de altos funcionarios.

Segunda excepción.—La autoridad ejecutiva tiene funciones legislativas. No se le puede privar de toda participación en la obra legislativa. Por su experiencia en la Administración no puede ser reducida a la condición de mero funcionario ejecutivo. Por eso se le acuerda *la iniciativa de las leyes y la interposición del veto*. Con la primera, recomienda las medidas que estima oportunas. Con el segundo, se opone *limitadamente* a la adopción de otras. Se dice *limitadamente*, porque el veto no procede sino por vía de precaución, advertencia o consejo. Pero además de estas funciones legislativas el Poder Ejecutivo tiene la de *expedir órdenes* de aplicación más o menos general.

Esta última facultad se funda en dos causas:

- a) En que los intereses de un país varían con las localidades y cambian con el tiempo; y
- b) En que la obra de la ley es permanente y general, y las exigencias del Gobierno, sujetas a cambios, a pormenores y detalles.

Por tanto, no hay Cuerpo Legislativo, por ilustrado y sabio que sea, que pueda regular todas las materias, y hay que dejar alguna amplitud al Poder Ejecutivo para que adapte muchas reglas a las necesidades del pueblo.

La facultad que tiene el Poder Ejecutivo de dictar reglas u órdenes generales, se denomina *potestad reglamentaria*, y puede ser de tres modos: *independiente, complementaria y delegada*.

Independiente,—que no se conoce sino de los Gobiernos monárquicos—, es la facultad que a veces posee el Poder Ejecutivo,

de regular todas las materias que no ha tocado el Poder Legislativo.

Complementaria, que tiene por objeto completar leyes ya existentes, desenvolviendo pormenores que ellas no tocaron, o trazando medidas para su ejecución. Esta facultad sólo se conoce también en los Gobiernos monárquicos o en Repúblicas donde conservan gran fuerza las tradiciones monárquicas.

Delegada, en fin, es la potestad de expedir reglamentos, en virtud de delegación que hace de sus atribuciones el Poder Legislativo.

Afecta a materias reguladas ya en general, por este último Poder, pero no desenvueltas en todos sus pormenores.

Tercera Excepción.—Las autoridades judiciales tienen funciones ejecutivas y aún legislativas. Aunque la regla general es la de que los tribunales deben circunscribirse a decidir las controversias que se susciten entre los individuos; con todo, se ha creído conveniente confiarle ciertas facultades administrativas y aún legislativas. Así, tienen la iniciativa de las leyes en materias judiciales y los jueces de paz han sido a la vez funcionarios judiciales y administrativos.



Importa ahora fijar las relaciones de la Administración con los otros Poderes. Las tiene:

Con el Poder Legislativo, como *regulador* este último, de la Administración. No quiere decir esto completa sujeción al Poder Legislativo sino que éste tiene la facultad de establecer normas con arreglo a las cuales deba obrar aquélla.

Las tiene con el mismo Poder Legislativo, no tanto como *regulador*, sino como *interventor* en la Administración. Se ejerce esta intervención para mantener a la Administración dentro de la ley.

Hay Gobiernos en donde esa intervención es casi nula.

Relaciones con los tribunales.—En todos los países las autoridades ejecutivas se hallan sometidas, hasta cierto punto, a la acción de los tribunales. La extensión y el carácter de esta facultad dependen de los actos de la Administración, que para este

efecto se dividen en: *políticos, legislativos, contractuales y administrativos de aplicación especial.*

Los *políticos* son los que realiza la Administración en el ejercicio de sus funciones políticas, como la gestión de las relaciones diplomáticas; la celebración de tratados, el mando y disposición de las fuerzas militares, etc. La regla general respecto de estos actos es que los tribunales no tienen acción ninguna sobre ellos. Basta el principio de la responsabilidad ministerial ante las cámaras, o el de la responsabilidad popular, según el caso.

Los *actos legislativos* son las ordenanzas o reglamentos que puede dictar el Poder Ejecutivo. La norma, respecto de estos actos, es que los tribunales pueden interpretarlos, y en la mayoría de los casos declararlos nulos y negarse a imponer su cumplimiento cuando sean contrarios a la ley.

Los actos contractuales son aquellos por los cuales el Gobierno contrae obligaciones. La regla es admitir una acción bastante amplia de los tribunales, sobre estos actos.

En fin, los *actos administrativos de aplicación especial*, son las órdenes, decisiones, preceptos o mandatos del Poder Ejecutivo.

Como mediante ellos realizan las autoridades una gran parte de su cometido, se encuentran en conflicto a menudo con los individuos. Para con tales actos es absolutamente necesaria una acción judicial. (1)

(1) Recordemos a guisa de ilustración de lo que se dice, que esta división de los tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, absolutamente clásica, está señalada en la Constitución panameña: del propio modo son bien conocidas las funciones legislativas, administrativas y judiciales de la Asamblea Nacional.

PRINCIPIO Y CARACTERES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

A cinco, pueden referirse todas las condiciones orgánicas o caracteres propios de la organización administrativa, y son:

1^o—Que la Administración sea análoga a las instituciones políticas de la nación;

2^o—Que sea esencialmente activa;

3^o—Independiente;

4^o—Responsable; y

5^o—Descentralizada.

Veámoslas separadamente.

1^o—*Análoga a las instituciones políticas*, porque las instituciones administrativas no pueden emanar sino de ellas, y porque en ellas se fundan, y así, están sujetas a todos los cambios que aquéllas experimentan, naciendo y creciendo con ellas, perfeccionándose y corrompiéndose con ellas también.

2^o—*Activa*, porque no correspondiéndole ninguna deliberación y sólo sí la ejecución de las leyes, su carácter se distingue por la acción. Las condiciones de esa actividad se reducen a ser *general, perpetua, pronta y enérgica*.

La *generalidad*, quiere decir que abarca todo, las personas y las cosas, salvo algunos limitados casos, fundados en la necesidad, en la conveniencia o en la costumbre.

La *perpetuidad* indica que la acción debe ser continua, sin interrupción. Como la vida social es perpetua, se quiere un poder asiduo, atento cada día y cada hora a su conservación y desarrollo.

La *prontitud* no excluye el examen y el estudio. Negocios hay que lo exigen muy maduro, como garantía de acierto; pero sí excluye la lentitud que acusa flojedad, o bien ignorancia o indiferencia en el poder, vicios que lo despojan de la fuerza moral necesaria para regir al Estado.

La *energía*, en fin, vale tanto como decir que la acción administrativa no debe cejar ante los intereses particulares. La ley indica cómo obtienen estos intereses merecida protección, y seña-

la recursos a los derechos y tribunales donde se defiendan. Una Administración lánguida está perdida en el concepto público, pero no se crea por esto que deba ser violenta: debe ser justa, pero fuerte.

3^a—*Independiente*.—Quiere esto decir, sin sujeción al Poder Legislativo y al Poder Judicial. La Administración en cierto modo está subordinada al primero de estos poderes, porque le fija normas de conducta; pero una vez establecidas, debe dejar que las aplique con potestad discrecional.

4^a—*Responsable*, para que la acción libre que se le reconoce no degenera en exceso o en abuso de autoridad. Los impulsos de la libertad tienden a crear y adquirir mayor suma de poder, y si no hubiera un freno para el que manda su voluntad omnipotente y arbitraria, impondría a los pueblos el yugo de la servidumbre. Por lo demás, los que ejercen la acción administrativa no manejan asuntos propios y deben dar cuenta al pueblo de su conducta.

De esto último se desprende que las autoridades deben ser en principio *amovibles*.

En efecto, nadie es responsable sino de los actos que proceden de su voluntad, o del uso que sus mandatarios hagan de la potestad en ellos delegada, y así resulta que la facultad de nombrar, suspender y destituir a las autoridades es consecuencia necesaria de la naturaleza responsable de ella.

5^a—*Descentralizada*.—Para comprender esto es preciso hacer una distinción importante entre *unidad* y *centralización*.

La *unidad* es la homogeneidad de sentimientos, ideas e intereses que agitan a los miembros del Estado; y la *centralización* es la concentración en el Poder Ejecutivo, de todas las fuerzas necesarias para promover el bien común. De modo que cuando establecemos la *descentralización* en la Administración Pública, no pretendemos que se relajen los vínculos de cohesión, la armonía y la uniformidad que deben reinar en ella, y sobre las cuales descansa la institución del Estado, sino impedir que éste se convierta en un mecanismo que lo subordina todo a la voluntad omnipotente del Gobierno.

El Estado es una unión de personas dentro de un gobierno; pero el pueblo que lo forma se halla organizado en todos los países de cierta extensión en una porción de *comunidades* locales cuya existencia se debe al hecho de que los moradores de cada una de ellas tienen necesidades peculiares comunes a todos.

La descentralización administrativa será, pues, el modo de ser administrativo del Gobierno, en que se reconozca la autonomía de las localidades en la administración de sus asuntos peculiares propios.

Algunos oponen la palabra *federación* a *centralismo*, en estos modos de ser del Gobierno; pero *federación*, del latín *foedus*,—unión—, es la unión de Estados o comarcas autónomas o independientes que se subordinan a un Gobierno general, conservando la suma de poder interior.

Cuál debe ser la esfera de la autonomía local?—El principio sería “dejar gobernar desde el centro y administrar desde las localidades”; pero aceptando la verdad de él, habría que convenir en que, en ciertos ramos de la Administración, las localidades no pueden hacer nada, por la naturaleza de las cosas, como por ejemplo, en la Administración de las Relaciones Exteriores.

Atendiendo a la unidad del Estado, tampoco debe permitirse a las localidades ejercer facultades de legislación con respecto a las relaciones privadas.

En otros ramos es tan imperiosa la exigencia de uniformidad en los métodos administrativos, que si se permite a las localidades tomar parte en ellos, debe ser sometiéndose a la *intervención* del Gobierno general. Tales son los asuntos militares, judiciales y financieros. En otros asuntos, en fin, como en los de sanidad, beneficencia y conservación del orden público, no puede dejárseles a las localidades del todo su régimen, sino con *inspección*.

DIVISION TERRITORIAL

Hemos visto que a la Nación le es indispensable un territorio continuo.

Territorio nacional es el espacio que ocupa un pueblo, en la parte del Globo donde tiene su asiento.

El territorio no sólo lo forman las tierras sino las aguas que corren por ellas, sean del mar hasta la extensión de la ribera, o bien las interiores; los montes y las islas.

Para la buena Administración Pública, el territorio debe ser dividido en porciones. La acción administrativa se ejerce así de un modo más directo, constante y eficaz.

Para que una división territorial sea buena, deben tenerse en cuenta las reglas siguientes:

1^a—Que sea *uniforme*, lo que quiere decir sin excepciones ni privilegios. La uniformidad en la organización del poder administrativo lleva consigo la uniformidad de la división del territorio:

2^a—Que las circunscripciones sean proporcionales, tal como aconseja la equidad y la prudencia;

3^a—Que las circunscripciones no sean ni muy grandes ni muy pequeñas, pues en el primer caso, quedando la Administración demasiado lejos de los administrados, serían difíciles la protección y la vigilancia del Gobierno; y en el segundo caso, la Administración sería complicada, costosa y molesta;

4^a—Que los límites favorezcan la unidad administrativa, porque la división territorial debe responder a las necesidades presentes de los pueblos, antes que a las costumbres que son cambiables, y a las tradiciones que son residuos del pasado.

Casi siempre, la naturaleza es la que señala esos límites, con sus montañas, sus ríos y otros accidentes naturales del suelo. Cuando esto es así, los límites se llaman *arcifinios* o naturales; cuando no, y hay que marcarlos con postes y otras señales, son *artificiales*.

5^a—Que las capitales se fijen en los centros de actividad social. No se trata de un centro matemático sino de un punto al cual confluyan todas o la mayor parte de las fuerzas sociales cuya reunión determina desde dónde debe partir el impulso.

•
• •

Para llenar el requisito de la *proporcionalidad de los términos*, hay que tener en cuenta tres cosas importantes, que son: la *superficie* del terreno, la *población* y la *riqueza* que haya en él.

La superficie del terreno o su extensión, no es una medida aceptable, porque los deberes del Gobierno no se multiplican, se gún que el territorio se dilate, sino conforme crecen las necesidades sociales.

Adoptando este sistema, habría circunscripciones pobladas y laboriosas y otras incultas y desiertas, y la Administración estaría en realidad desigualmente repartida.

En cuanto a la *población*, tampoco es una base conveniente, pues el poder Administrativo no tiende sólo a las personas, sino también a las cosas. Verdad es que por medio del *censo*, que es el cuadro en donde se asienta el estado civil de las personas, se puede conocer la población; pero resulta que ésta cambia constantemente y por tanto la decisión sería variable a cada paso. La buena división requiere estabilidad y firmeza, con dos objetos: para que no se turbe el concierto de la Administración, y para que los derechos y deberes inherentes a la división subsistan en un mismo estado.

En fin, la *riqueza* por sí sola no es signo de necesidades sociales, ni medida invariable, ni hay medios civiles de apreciar su extensión y movimiento.

Se dirá que el *catastro*, o sea el registro en donde se asientan los impuestos territoriales de una nación será el signo que hiciese ver la riqueza de ella, pero no es así, pues hay impuestos indirectos que revelan mayor riqueza, sobre todo en los países industriales.

Resulta de esto, pues, que importa no admitir la superficie del territorio, ni la población ni la riqueza, como bases únicas de una aceptable división territorial. Todos los tres factores suministran datos importantísimos, cuya influencia exclusiva debe repelerse, pero cuyo concurso simultáneo conviene aprobar.

•
• •

Cuando la división territorial tiene por objeto la Administración en general, se llama civil, y las porciones y circunscrip-

ciones se denominan departamentos, provincias, los que suelen subdividirse en cantones, ayuntamientos o distritos municipales.

Cuando la división arregla servicios particulares de la Administración, toma el nombre del respectivo servicio. Así, hay división política, judicial, escolar, militar, marítima, forestal y otras.

La política o electoral, se ajusta al ejercicio del derecho de sufragio, y las porciones en que se divide el territorio con tal objeto, se llaman *círculos*, *colegios* o *secciones electorales*.

La *judicial* ordena la Administración de justicia, y las circunscripciones que hacen parte de ella se denominan *círculos*, *circuitos* o *distritos judiciales*.

La *fiscal*, regulariza la imposición, repartición y cobranza de las rentas públicas. Casi siempre esta división corresponde, como la electoral, con la división general o civil.

La *escolar*, es la reclamada por la instrucción pública, y corresponde también muy a menudo con la civil.

La *forestal* (o florestal), tiene por objeto la inspección de los montes y algunos servicios rurales.

La *militar* corresponde a las necesidades de la defensa interior y exterior del país, y sus circunscripciones se denominan *comandancias* o *zonas militares*.

La *marítima* tiene por objeto la policía de los fuertes y costas, perseguir el contrabando y proteger el comercio. El sistema adoptado para ella es de departamentos o capitanías de puerto.

•
•

A quién incumbe reconocer o declarar los límites de la Nación?
Quién puede establecer y modificar estas divisiones?

Sólo el Poder Legislativo, porque sirviendo la división territorial de fundamento a la Administración, tiene que verificarse por medio de la ley, y a ésta es a la que toca crear o suprimir los derechos que la división lleva consigo.

La reunión o la segregación de pueblos es un acto en que debe brillar la prudencia, porque afecta las pasiones más vivas y los sentimientos más delicados del hombre. Separarnos del pueblo que nos vió nacer, excluirnos de toda participación en las

propiedades de que fuimos condueños, o separarnos del sepulcro de nuestros antepasados, son sacrificios dolorosos que no deben imponerse, mientras no haya un grande y reconocido interés público.

Al contrario, la rectificación de límites es una operación puramente administrativa. Dejando intactas las entidades creadas, se limita a declarar si ciertas porciones del territorio pertenecen, según la ley, a tal o cual circunscripción. La operación administrativa es de prueba, de dictamen pericial.

Debe distinguirse entre la operación de *señalar límites* de una provincia u otra circunscripción, y la del *deslinde* o amojonamientos de sus territorios. La primera es un acto administrativo, y el segundo, de ejecución de ese acto. En el primer caso, la Administración procede dentro de la ley, guiada por consideraciones de interés público; en el segundo se trata de dar cumplimiento a la decisión de la autoridad administrativa, obedeciendo sus mandatos.

DEL SUJETO DE LA ADMINISTRACION

Hemos dicho que el sujeto de la Administración consiste en la organización del personal administrativo.

Para que la acción administrativa se haga sentir en todo el territorio del país, debe ser transmitida de grado en grado, por medio de agentes auxiliares del Poder. La buena administración del personal de éste se funda en el principio de la *jerarquía administrativa*, que se define diciendo que "es la serie ordenada de autoridades que bajo la dirección y responsabilidad del Poder Ejecutivo, están encargadas de ejecutar las leyes de interés común. En rigor, podemos añadir que, con el Poder Ejecutivo comparten la misma dirección y la misma responsabilidad, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, por cuanto éstos ejercen asimismo actos administrativos y tienen sus órganos jerárquicos a quienes dirigir su acción.

Cuatro caracteres constituyen la jerarquía de que se trata: *uniformidad, subordinación, responsabilidad y presencia*. La *uniformidad* se manifiesta en la existencia de autoridades semejantes en unas mismas circunscripciones y con idénticas atribuciones. La *subordinación* consiste en la dependencia sucesiva de la autoridad inferior a la superior y en el cumplimiento de los deberes de obediencia y respeto de aquélla para con ésta.

Ese encadenamiento forma la unidad en el pensamiento y la regularidad en la acción administrativa, así como la responsabilidad moral y legal del Gobierno.

La obediencia jerárquica es un deber riguroso en la Administración, aunque no tanto como en la milicia, en la cual es *pasiva*. La variedad de circunstancias e intereses locales reclaman ciertos cambios de detalle que no están al alcance de los jefes de la Administración.

El modo de conciliar la obediencia con la necesidad apuntada, es el acordar la ejecución provisional del acto en tanto que la autoridad superior estima los peligros o dificultades de su aplicación, expuestos por el inferior, a menos que esta aplicación provisional produzca perjuicios irreparables, en el cual caso es de principio trivial suspenderle del todo.

El principio de la *subordinación jerárquica* marca dos disposiciones administrativas, que son: las *relativas* al modo de co-

municarse las autoridades inferiores con las superiores; y las *facultativas* de éstas para detener, modificar y revocar los actos de aquéllas, así como para suspenderlos o desestimarlos, según el caso.

Para que la obediencia sea efectiva, es necesario que el Gobierno pueda remover, suspender o separar de sus destinos a las autoridades que nombra. Es, pues, principio de organización administrativa, la *amovilidad* de los empleados por parte de quien los nombra.

La *responsabilidad* es la imputabilidad de las acciones del empleado en conformidad o desconformidad con sus atribuciones o deberes legales, que es la pauta de ellas.

La conducta de las autoridades puede ser reprochable de dos maneras: o por falta en el desempeño de sus funciones o por la comisión de un delito.

Las faltas se corrigen por la vía gubernativa, que es la imposición de cualquiera pena por el superior; los delitos, por el tribunal y conforme a las leyes.

Las penas a que dan lugar las faltas, son: la *amonestación*, la *censura*, la *suspensión del empleo*, y por último la *destitución*.

Hay, pues, dos clases de responsabilidad, una administrativa y otra judicial.

En fin, la *presencia*, que consiste en la perpetua vigilancia y acción continua que puede cumplirse por sí o por medio de mandatarios.

Para que esta omnipotencia tenga lugar se requiere la *residencia* de la autoridad o funcionario. Debe, pues, posesionarse del destino, esto es, hacerse cargo de él tan pronto como sea nombrado, o en un término fijo.

No debe ausentarse del lugar de su destino, sin permiso. No puede salir de la capital de la circunscripción, o de donde ejerza su destino, sin autorización, salvo cuando circunstancias graves e imprevistas requieran su presencia en otro lugar.

DEL PODER EJECUTIVO Y AUTORIDAD EJECUTIVA EN GENERAL

El Poder Ejecutivo lo componen el Presidente, que es el Jefe de él, y sus Secretarios con todos sus empleados y agentes inferiores que colaboran con ellos en todo el país.

Tratándose del Poder Ejecutivo, se presentan dos problemas de difícil solución.

1º—El de organización; y

2º—La suma del poder que debe conferirsele.

Respecto de la primera dificultad, ocurre preguntar: debe ser ejercido por un Consejo o por un hombre?

El *Consejo* garantiza la deliberación, y muchos lo consideran como un medio de prevenir la *tiranía ejecutiva*.

La *forma unipersonal* es más a propósito para la rapidez y energía de la acción; y como estas dos condiciones son los caracteres principales del Poder Ejecutivo, la forma unipersonal que los asegura, se reconoce universalmente como la más ventajosa.

La segunda dificultad está en determinar la extensión y el carácter del poder que debe conferirse a la autoridad ejecutiva.

Las causas de esa dificultad son dos: la una dimana de la teoría de la *división de los Poderes*. Conforme a esa teoría se pretende que la autoridad ejecutiva concentre en sus manos todo lo que se mire como Poder Ejecutivo y que se circunscriba al ejercicio de ese poder; pero la experiencia acredita que si se intenta tal cosa, la autoridad ejecutiva tiende a hacerse tiránica o impotente; tiránica, si posee *todo el poder ejecutivo*; impotente, si no posee más poder que el *ejecutivo*.

Para resolver esta dificultad hay que atender, pues, a la historia y a las necesidades del país.

La segunda causa está en olvidar lo que se llama Poder Ejecutivo que se compone realmente de dos funciones: la *política*, o *gubernamental*, como la llaman los franceses, y la función puramente administrativa.

Difícil es distinguir estas dos funciones; pero la distinción existe y puede ser reconocida. Con la *política* se designa la direc-

ción de todos los asuntos que se miran como políticos, tales como las relaciones del Jefe del Estado con los grandes cuerpos de éste, los asuntos eleccionarios, reunión de Cámaras o Asambleas, relaciones diplomáticas, disposición de la fuerza pública.

La puramente administrativa está encargada de proveer a aquellas necesidades colectivas de los ciudadanos, que no puede satisfacer convenientemente la iniciativa de ellos; a reunir los recursos necesarios para conservación y desarrollo de la vida social; ejecutar actos de gestión, como las obras públicas, adoptar medios de inspección y de previsión; mantener el orden, etc., etc.

En vista de esto resulta que algunos no asignan al Poder Ejecutivo las facultades políticas; otros, reuniendo las dos categorías, acentúan las políticas hasta olvidar las administrativas; y de aquí la diferencia en la determinación del poder que debe atribuirse a la autoridad ejecutiva.

Pero eso, en algunos Gobiernos, es simplemente un jefe político; en otros está bajo la dependencia del Poder Legislativo, siendo en ellas simplemente un administrador; y por último, en otros, se le reconoce juntamente como autoridad política y como jefe de la Administración.



Practicamente la función puramente administrativa comprende:

1°—Las facultades que se refieren al personal de la Administración; y

2°—Las relativas a los servicios administrativos, atribuciones materiales más bien que personales.

Las primeras son completas: el Presidente es el Jefe de la Administración Nacional, y con sus Secretarios puede nombrar, separar y mandar a todos los subordinados.

Por las segundas, tiene el derecho de realizar una serie de actos en los diferentes ramos de la Administración.

La primera de estas últimas facultades es la *reglamentaria*, de que hemos hablado en otro Capítulo, facultad que suele delegar el Poder Legislativo en el Ejecutivo.

Las disposiciones mediante las cuales realiza el Poder Ejecutivo su cometido, son de carácter general o especial.

Las de carácter general son reglamentos o instrucciones, y se diferencian en que los primeros obligan tanto a los funcionarios del Gobierno como a los ciudadanos, pues el Poder Ejecutivo los dicta por delegación del Congreso, mientras que las *instrucciones* no obligan más que a los funcionarios, y las dicta el Ejecutivo en virtud de su facultad, de dirigir la administración entera.

Algunos de esos reglamentos son los consulares y los del servicio civil.

Esos reglamentos pueden ser constitucionales o inconstitucionales, y estos últimos pueden serlo de *forma* o *por la naturaleza del asunto*.

Son inconstitucionales por la naturaleza del asunto, si mandan en cosas reservadas a otros Poderes; y lo son por la forma, si dentro de los límites de la competencia administrativa contienen algún vicio sustancial, en cuanto al modo de formarlos o de publicarlos.

Los actos de aplicación no general sino especial, son órdenes o instrucciones dirigidas a los Gobernadores, así como decisiones en las cosas en que se reconoce al Poder Ejecutivo la facultad de decidir apelaciones contra los actos de subordinados. Además de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, entre las puramente administrativas, tiene la de *promulgar* las leyes. Ese acto consiste en hacer conocer la ley a todos los habitantes del país. Puede hacerse por medio de *bando*, que es la lectura de la ley por un empleado del Gobierno en las calles y plazas de las poblaciones; pero el mejor modo es publicarlas en el periódico oficial.

Una vez publicada una ley, nadie puede alegar ignorancia de ella, y desde entonces es obligatoria.

En fin, son facultades puramente administrativas las relativas a la apertura de vías de comunicación, y al fomento de la instrucción pública, etc.

Como un resto del Poder absoluto de la antigüedad, herencia de los Gobiernos monárquicos, el Presidente tiene todavía ciertas facultades extraordinarias, como son, la de declarar turbado el

orden público y suspender las garantías individuales, dar patentes de invención, cartas de naturalización y conferir grados militares. La más extraordinaria de todas, es la de conceder *indultos*, conmutar y rebajar las penas impuestas por el Poder Judicial.

El *indulto* es el mismo derecho de *gracia* que ejercían los monarcas, privilegio exclusivo de la realeza, que los reyes solían delegar al propio tiempo que delegaban su autoridad, y consistía en la remisión o exención al reo, de la pena que debía sufrir, a menudo reemplazada con otra pena menor, en cuyo caso el *indulto* tiene nombre de *conmutación*.

A diferencia de la amnistía que la acuerda la Asamblea o Congreso, con el *indulto* no hay abolición del delito ni de la condenación, ni de las consecuencias de esta condenación, como por ejemplo, las incapacidades, que en ciertos casos están adheridas a ella por la ley. Hace solamente cesar la pena, por consiguiente, no impide en caso de nuevo delito, la aplicación de las penas de la reincidencia y la vigilancia de la policía.

La *rebaja de pena o libertad condicional*, en favor de un condenado, es una recompensa de la buena conducta y un estímulo para que la observe en la cárcel. La reclusión, la pena de presidio y otras en que incurren los delincuentes, tienen por objeto la corrección y enmienda de los contraventores de la ley, y la buena conducta es, en la mayor parte de las veces, la muestra de esa buena disposición.

Ha sido muy discutida la utilidad del *indulto* o derecho de *gracia*, sosteniendo algunos que la clemencia debe establecerse en la ley, y no en la ejecución de las sentencias, pero la experiencia ha condenado el sistema inflexible que habría de informar la ley que atribuye el mismo peso y la misma medida a los hechos de la misma naturaleza, aunque en la infinita variedad de las cosas humanas difieran considerablemente las unas de las otras, y no tengan jamás el mismo valor moral.

En política, el *indulto* está plenamente justificado, considerándosele benigno para el Gobierno o poder que lo concede. El culpable en política no es generalmente sino un vencido.

DE LOS SECRETARIOS

Son Ministros o Secretarios, los funcionarios encargados de los pormenores de la Administración, mirados como servidores de la autoridad ejecutiva suprema y por cuyo medio puede obrar esta última. Dos son sus caracteres principales: 1º El de *órganos constitucionales* de la autoridad ejecutiva, que tiene que firmar sus disposiciones y cuya responsabilidad asumen; 2º El de *jefes* de las ramas administrativas particulares, cuyos asuntos dirigen.

Se ha visto ya que existen cinco ramas administrativas bien definidas: asuntos extranjeros, militares, judiciales, financieros e interiores; y se ha visto también que todas ellas admiten subdivisiones cuando la experiencia demuestra la necesidad de mayor especialización, como los *asuntos navales*, distintos de los militares, cuando el país ha creado o ha sentido la necesidad de crear una marina; los de *obras públicas*, los de *instrucción pública*, *agricultura y comercio*, en su caso.

La distribución de los asuntos administrativos ha seguido el método de la *división del trabajo*, según la naturaleza de ellos. Primitivamente se hacía, según las divisiones geográficas. Todavía hoy existen algunos ejemplos de este sistema de división. Así, en Inglaterra hay un Secretario para la India, otro para Escocia y otro para Irlanda. En Alemania había una oficina con su Ministro o Secretario para el territorio imperial de Alsacia-Lorena. En Austria Hungría existían varios ejemplos de lo mismo.

Qué autoridad tendrá el poder organizador, la ejecutiva o la legislativa? En algunos países, como Estados Unidos, ese poder lo tiene exclusivamente la última; pero lo proferible sería recomendar la organización al Poder Ejecutivo, toda vez que se halla en mejores condiciones que el Legislativo, para conocer las necesidades de la Administración, y es responsable de los actos de ella. Lo sería, además, por razón de rapidez. Con la organización dada por la autoridad legislativa, se gana en estabilidad, pero se pierde en flexibilidad.

En fin, en materia de Hacienda es más de temer, según enseña la experiencia, las prodigalidades de un Congreso que las de una administración ejecutiva.



Las relaciones de los Secretarios con la autoridad ejecutiva suprema son de dependencia de ésta, salvo en los países de *régimen parlamentario*, en donde son *colectivamente* responsables ante las Cámaras. Significa esto, la necesidad en que están los Secretarios de merecer la confianza de la mayoría de la *Cámara*, dejando de serlo, o debiendo dejar de serlo, con el voto adverso o de censura de ella.

La primera consecuencia de este *régimen parlamentario* es dar a los Secretarios como *cuerpos*, pero no como *individuos*, una gran independencia, respecto del Presidente. La segunda consecuencia es la de reconocer al Presidente del *Consejo de Secretarios* como un superior de todos los otros.

En vista de esto, la duración de los Secretarios en sus puestos depende de la confianza que inspiran al Jefe del Poder Ejecutivo, y en los países de *régimen parlamentario*, de la que merecen del Parlamento.

Se llama *Consejo de Ministros* o *Consejo de Secretarios*, que también se llama *Consejo de Gabinete*, al conjunto de los Secretarios cuando se reúnen para deliberar y adoptar resoluciones colectivas.

En algunos países, además del Consejo de Gabinete, hay un *Consejo de Estado*, cuerpo consultor del Gobierno, en asuntos de administración ejecutiva, en lo contencioso administrativo, compuesto de los Secretarios y de un número mayor o menor de Consejeros de fuera, nombrados con tal cargo.

Son asuntos contenciosos en la Administración, los que dan lugar a litis o controversia con particulares u otras instituciones del Estado.

En fin, además del Consejo de Gabinete y del de Estado, a quienes consulta el Gobierno en los negocios generales, hay otros cuerpos consultivos que lo ilustran en las materias facultativas, tales son: las Juntas o Consejos de Sanidad, Protomedicatos, Consejos de Instrucción Pública, Cámara de Comercio, Consejo de Agricultura, Junta General de Beneficencia, de Higiene, de Estadística y de Policía Urbana.

EL GOBIERNO LOCAL -- GOBERNADORES Y ALCALDES

Cuando el principio electivo llega a ser la regla para la provisión de los cargos locales, la organización local entera adquiere un carácter completamente popular, y queda plenamente independizada de la Administración general.

Se considera, sin embargo, por ampliación, como Administración local, el Gobierno de ciertas porciones de territorio, que tienen intereses comunes y algunos propios, tales como los gobiernos *departamentales, provinciales*, creados bajo el principio de la división del trabajo para facilitar la Administración general.

Las autoridades que presiden la Administración de esas circunscripciones, se llaman *Gobernadores, Jefes Políticos o Prefectos*, y son nombrados por el Poder Ejecutivo.

Su carácter es el de jefes superiores de la respectiva circunscripción, y además, el de subordinados de la Administración general.

Como *Jefes de circunscripción política*, dirigen la acción administrativa en ella, nombran y remueven a sus subalternos, aprueban, imprueban, reforman o anulan los actos de éstos vigilan su conducta, dictan providencias de inspección en todos los ramos de la Administración. También auxilian a la justicia, instruyendo sumarios o prestando la fuerza de su autoridad para cumplir los fallos de aquélla.

Como subordinados de la Administración general, son órganos de comunicación de ella para con los particulares, los pueblos u otras autoridades inferiores, o de éstos para con los jefes superiores de la Administración. Son, además, *instrumentos de ejecución*, porque cumplen o hacen cumplir las órdenes y resoluciones del Gobierno; y son, en fin, *medios de instrucción*, porque informan al último de todo lo que le importa saber y que sólo ellos pueden saber, por su inmediación a los pueblos y su contacto con los particulares, que solicitan en beneficio de esos pueblos las medidas que reclama el bien público.

La residencia del Gobernador, Jefe Político o Prefecto, en la cabecera de su circunscripción territorial, es indispensable para que pueda atender debida y constantemente los intereses de ella; pero puede visitar de tiempo en tiempo, todas las localidades de

su mando, para estudiarlas y conocerlas mejor, o para fiscalizar a sus subalternos.

Los actos de los Gobernadores, Jefes Políticos o Prefectos, son tan obligatorios, dentro de su circunscripción territorial, como los del Gobierno en toda la Nación, y la desobediencia a sus órdenes pueden reprimirlas con amonestaciones, multas u otras correcciones semejantes.

Pueden revocar o modificar sus actos, excepto cuando el superior, para ante el cual son apelables, o cuando son *avocados* per él los haya reformado o revocado ya, pues entonces son firmes.

La responsabilidad de los Gobernadores, Jefes Políticos o Prefectos, es de dos clases, según la naturaleza del acto u omisión que se les imputa: *administrativa* o *judicial*. En el primer caso, corresponde al Gobierno exigirla gubernativamente, en virtud de su facultad disciplinaria; en el segundo, que es generalmente cuando se trata de un delito, a los tribunales judiciales del país.



Tratándose del Gobierno local, cabe hablar del *self-government*, que muchos no comprenden bien, por ser esta expresión inglesa y el sistema de administración correspondiente, oriundo de Inglaterra también. Etimológicamente, significa *Gobierno por sí mismo* o Gobierno directo por los ciudadanos, no delegado ni por representación.

En Francia y en muchos países hispanoamericanos, el *self-Government* es igualmente considerado como lo opuesto a la centralización o a la tutela administrativa.

No es, sin embargo, como se pudiera creer, un Gobierno directo absoluto, en el que todos los ciudadanos tomaran participación inmediata en la dirección de los negocios públicos; no es así, porque tal intervención, característica de las pequeñas democracias griegas, no es posible en nuestras grandes ciudades y mucho menos en los Estados modernos. *Self-Government* es tan sólo la libertad absoluta que tienen los municipios, y los Estados o Provincias, en los países regidos por el sistema federal, de administrar y dirigir los negocios públicos locales; pero esto, no obstante, sin impedir que el Gobierno central ejercite libre y ampliamente todas las atribuciones o facultades que le son necesarias

para adquirir unidad, prontitud y eficiencia en el manejo de cualesquiera asuntos de interés común o general. Se define también el *Self-Government*, diciendo que es el modo o la forma de administración pública, en el cual los ciudadanos no abandonan al Poder Nacional sino aquellas cuestiones que están por encima de sus propias fuerzas o que hayan menester ser dirigidas y consideradas conjuntamente. Según el profesor alemán Gneist, el *self-government* inglés, cuando estaba todavía en toda su pureza, consistía en el abandono a las comunas o distritos de las funciones que hacen parte de las atribuciones del Estado, del propio modo que el ejercicio *gratuito* de las mismas funciones por los habitantes de cada localidad (muy a menudo grandes propietarios).

En vano se ha ensayado enumerar en detalle los negocios que incumben a la iniciativa privada, individual o colectiva, por oposición a los que están sujetos a las atribuciones propias del Estado. Tenemos que abstenernos de intentar, después de ensayos infructuosos de otros autores, la solución de tal problema, tanto más cuanto que lo conceptuamos muy vario, influenciados como están los datos que contribuirían a su solución, por el carácter de la Nación y por otras circunstancias más.



Los pueblos, aunque tienen una vida común con la Nación, la tienen propia igualmente.

La inscripción territorial, dentro de la cual se hace sentir esta existencia propia o local, se llama *Distrito* o *Municipio*, y las autoridades que la representan y que tienen la acción y la deliberación de ella, son las Municipalidades o Ayuntamientos y los Alcaldes.

En aquello en que las localidades tienen vida común con la Nación, las Municipalidades son dependientes de la acción administrativa general, y los Alcaldes, aunque sean miembros de ellas, tienen el carácter de delegados del Gobierno, y están bajo la inmediata autoridad de los Gobernadores, Jefes Políticos o Prefectos, y en consecuencia, bajo la inspección y vigilancia de ellos.

Las facultades de los Alcaldes, en tal carácter de delegados, son de la misma índole que la de los Gobernadores, como órganos de comunicación y agentes de ejecución e instrucción.

En aquello en que las localidades tienen vida propia, corresponde a las Municipalidades el Gobierno económico y administrativo de los pueblos. En tal virtud, pueden administrar e invertir sus propias rentas, nombrar y remover todos sus agentes de policía, de orden y seguridad, de ornato y salubridad. Con todo y la independencia local, las Municipalidades son responsables por faltas o trasgresiones.

Esta responsabilidad es *individual* contra los miembros de la Corporación, o *colectiva* contra ella misma, como persona jurídica, según el caso; y al mismo tiempo, gubernativa y judicial.

Además del carácter indicado, de *delegados del Gobierno*, los Alcaldes, como miembros de las Municipalidades, son Administradores y agentes ejecutivos de los acuerdos de éstas. En consecuencia, las convocan a reunión, presiden sus sesiones, intervienen en sus deliberaciones, promulgan por *bando* sus disposiciones y velan por el cumplimiento de ellas, corrigiendo y reprimiendo las faltas de sus subalternos, como tales Administradores de los pueblos; y si deben su puesto al sufragio popular, los Alcaldes no son amovibles mientras no expire el período para el cual son electos, salvo el caso de pena por virtud de sentencia judicial, que los suspenda y prive del destino.

En nuestro país, aunque se dice por la Constitución que los Alcaldes son mandatarios del pueblo, no lo son en verdad, porque no deben su puesto al sufragio popular, sino que, al contrario, son nombrados por el Gobernador y vienen a ser más bien agentes del Poder Ejecutivo.

Municipio era el título que llevaban las ciudades del Asia y de Italia, cuyos habitantes gozaban del derecho de ciudadano romano, sin dejar de formar ciudades aparte.

Puede definirse el *Municipio*: el conjunto de las comunidades congregadas alrededor de una ciudad, como centro de la vida social y de sus intereses económicos.

Se les considera como las primeras entidades de la Nación que gozan de autonomía propia, aunque no de independencia, las cuales prosperan y se desarrollan conforme a leyes universales que rigen la vida de los cuerpos orgánicos. Gozan de autonomía porque tienen la vida propia anterior a la organización del Estado y no son agregaciones de unidades políticas.

Son producto de la naturaleza, y, cuando la ley los organi-

za, es siempre por exigencia de ellas y porque reconocen su existencia.

No son independientes porque hacen parte de una Nación, y su vida como la de los individuos que la componen en la acción administrativa, es una, por sus naturales expansiones, con la del resto del país. Pero la dependencia tampoco es absoluta, al grado de atacar y aun destruir la autonomía de los municipios. La dependencia nacional debe entenderse en el sentido de una dirección general de inspección de sus actos.



El *individualismo* y el *comunismo* que forman la autonomía natural, de la cual se deriva toda organización política, y de cuyo justo equilibrio nace el derecho de los ciudadanos, son también los elementos de la vida municipal.

La libertad política favorece el desarrollo de la acción independiente del Municipio; pero los intereses generales exigen restringir aquella acción y mantener las atribuciones propias del Gobierno nacional. Ninguna ciudad podría aislarse del todo de las otras, como no podría un individuo aislarse de sus semejantes.

En la dependencia de las municipalidades con el Gobierno general, corresponde a éste el reconocimiento de su existencia o creación legal, cuando las poblaciones o comunidades han alcanzado ciertas condiciones estimadas necesarias y propias de la vida autónoma.

De estas condiciones, las principales son: el número de habitantes, el territorio propio y los recursos con qué sufragar sus gastos.

De aquí se sigue que, creado un municipio, puede ser suprimido cuando desaparecen las condiciones indispensables de su vida autónoma.

También se sigue de ese mismo principio que cuando un municipio, por exceso de población, ensanche o enriquecimiento, llega a alcanzar proporciones considerables, puede subdividirse a su vez en tantos otros cuantos elementos de vida propia o autónoma tenga en su seno.

Tal *segregación* corresponde igualmente al Gobierno general, pero a iniciativa de los habitantes del municipio, como en el caso

de la creación legal primitiva. El acuerdo de la mayoría es indispensable para ello; y compete entonces a las poblaciones segregadas de la demarcación de sus límites respectivos, a menos que no les sea posible ponerse de acuerdo, pues en tal caso corresponde al Gobierno la demarcación, previo dictamen pericial y después de oír a los interesados.



A pesar de la dependencia en que están del Gobierno las localidades, la regla en ellas es el principio electivo, y por tanto su organización interior es de carácter absolutamente popular.

En efecto, su Gobierno está a cargo de concejales o *municipes*, elegidos directamente por el sufragio universal, en número tal, que varía según la base de población.

Se llama *base de población*, el número de habitantes que da derecho a elegir cada miembro de la Municipalidad.

La reunión de los individuos electos, para el gobierno de la localidad, constituye el Ayuntamiento, la Municipalidad o el Consejo Municipal.

Los miembros de esa corporación, suelen tomar el nombre de Regidores. El Alcalde es el jefe nato de ella.

Son *sesiones* las deliberaciones del Concejo en común.

Cuando las sesiones se celebran dando participación en ellas al pueblo, el Concejo se denomina *Cabildo abierto*.

El resultado de sus deliberaciones se llama *acuerdo*.

Además de las atribuciones generales, apuntadas, corresponde a las municipalidades, de una manera especial, el establecimiento de los servicios de sanidad, instrucción y beneficencia; vías públicas, abastecimiento de aguas, ferias y mercados, la seguridad de las personas y propiedades y la policía urbana y rural.

Pueden, pues, legislar libremente sobre todas estas materias, pudiendo, sin embargo, ser suspendidos sus acuerdos cuando pugnen con la Constitución, y sólo entonces.



LEGISLACION COMPARADA

Esta materia de los Municipios es tan importante, que bien valdría la pena de hacer conocer aquí la legislación municipal de los principales países del mundo. Esto ilustraría a los jóvenes estudiantes y permitiría ver al mismo tiempo con el estudio comparativo que se hiciera, que los Municipios no han tenido ni tienen por todas partes la misma importancia.

En Estados Unidos *la legislación ha dado* a los Municipios (township) el máximo de autonomía que pueden tener. Los servicios públicos son ejecutados por los agentes comunales nombrados por sus propios electores en número de diez y nueve, cifra que implica una gran división de atribuciones que determina la ley y un límite preciso de la competencia de cada uno. De modo que bajo el nombre de evaluadores, unos, establecen los impuestos, y bajo el de colectores, otros, los cobran. El condestable o alguacil está encargado de la policía, de velar sobre los lugares públicos y poner la mano en la ejecución de las leyes. El Secretario del Consejo Comunal, registra todas las deliberaciones y toma nota de los actos del estado civil. Un cajero guarda los fondos; un vigilante de pobres está encargado de hacer ejecutar la legislación relativa a los indigentes; los comisarios o comisionados de las escuelas dirigen la instrucción pública; los inspectores de caminos se encargan de todos los detalles de las carreteras y de los ríos vecinales. Hay comisarios de parroquia también encargados de los gastos del culto; encargados de dirigir los esfuerzos de los ciudadanos en casos de incendio y encargados de velar por los derechos; inspectores que allanan provisionalmente las dificultades que puedan nacer de las cercas medianeras de las propiedades, algunos que inspeccionan las pesas y medidas y así sucesivamente.

Cada uno de los Estados de la Unión Americana tiene su propio código con sus rasgos peculiares. Para hacer una descripción del gobierno local, tal cual existe en los Estados Unidos, habría necesidad de escribir un volumen de regulares dimensiones. En muchos de los Estados los condados se subdividen en distritos que son designados *pueblos* o *municipios*. En Luisiana los distritos de territorio que tienen gobierno de condado son designados *parroquias*. Todas las agencias o autoridades públicas inferiores son creaciones de los Estados. El Congreso no tiene autoridad para crear corporaciones municipales dentro de éstos. Los condados, parroquias, municipios u otras instituciones del Estado, tienen por fin el realizar en detalle los objetivos del gobierno.

Sin embargo de que ha sido considerable la extensión del electorado en Inglaterra durante la última guerra, creciente el poder de las organizadas clases trabajadoras y profundas las modificaciones operadas en el espíritu nacional durante los pasados veinte años, de modo de poderse considerar regido el Reino Unido ahora por un ejecutivo poderoso que descansa en el apoyo popular; con todo y eso, en Inglaterra, según dice un ilustre escritor, no es del todo el pueblo el preponderante, sino la aristocracia que comparte con él el poder, la cual está arriba y abajo; y aunque el interés general

del pueblo es seguramente el fin que se propone el gobierno de la aristocracia, lo que se hace para él no se hace del todo por él.

Como en ese país las instituciones no están, como entre nosotros, sometidas al régimen de la uniformidad, se distinguen categorías de burgos o municipios, a saber:

1°—*Condados administrativos o Ciudades que forman un condado* con un alguacil mayor especial, un (Sheriff) administrador del patrimonio común, y una milicia que les es propia. En estas ciudades la administración municipal se confunde con la del condado, que han reemplazado los cuarenta viejos e históricos condados y está a cargo de un Concejo de Condado que es popularmente electo. Hay de ellas sesenta y dos en Inglaterra y en el país de Gales. Efectivamente, por centurias antes del Reino de Eduardo III la obra administrativa de las ciudades estuvo en las manos de los caballeros del campo, así como del clero, en su calidad de *jueces de paz*, y no fue sino el *Acto de reforma de 1832*, el punto de partida de la organización del Gobierno local de Inglaterra.

2°—*Burgos parlamentarios*, que son las agrupaciones o pueblos que tienen derecho de elegir miembros de la Cámara de los Comunes.

3°—*Burgos propiamente municipales*. De éstos más de doscientas ciudades se han constituido sucesivamente, desde el reinado del primer Henry, por cartas especiales, en corporaciones o personas jurídicas. Cuentan estos burgos municipales con un Alcalde, con un Concejo cuyo número varía según la importancia de la ciudad, y con Regidores cuyo número es proporcional igualmente a esa importancia.

Los Jueces de Paz, de que se ha hablado, no deben ser confundidos con los que llevan ese nombre en Francia, o en algunos países hispano-americanos, en donde son los *conciliadores*, encargados de procurar o asegurar un arreglo o transacción entre las partes que tienen algún pleito. El *Juez de Paz*, en Inglaterra, tiene una significación más extensa y se refiere más a los intereses privados, a la *seguridad del orden público*, de modo que están investidos de atribuciones de policía. Se le puede definir diciendo que el *Juez de Paz*, en Inglaterra, es el funcionario encargado de velar por la conservación de la paz, o por la seguridad pública. Hay varios Jueces de Paz en el condado, y trimestralmente celebran reuniones que tienen gran importancia, desde el punto de vista administrativo y judicial. En muchas cosas, las administraciones comunales en el condado, están subordinadas a la autoridad de los Jueces de Paz, igual siempre al tercio de los Concejeros Municipales. El conjunto de estos funcionarios constituye la autoridad municipal y se llama *Concejo*.

Para poder elegir los concejeros, se necesita haber adquirido el derecho de burguesía, y para ser *elegible*, es necesario tener cierta renta, cuya cifra varía, según la población de la ciudad. Los regidores (aldermen) son nombrados por seis años y renovados por mitad, cada tres, con derecho a ser reelegidos. Tienen rango distinguido entre los concejeros, gozan del derecho de precedencia sobre éstos y pueden reemplazar al Alcalde en ciertos casos.

El Alcalde es nombrado cada año por el mismo Consejo Municipal, y dispone de evaluadores o tasadores y auditores elegidos del propio modo

que los concejeros, especies de ayudantes del Alcalde, los primeros en la preparación de las listas de contribuyentes y en todo lo concerniente a las operaciones electorales, y los segundos, en la revisión de las cuentas municipales.

En Rusia, la comuna o soviet, goza tal vez de tan grande independencia como en los Estados Unidos, al menos en los *Distritos rurales*.

En Italia cada Municipio tiene un Consejo Municipal y una Junta Municipal. El número de los concejeros es proporcional al número de habitantes del Distrito y son elegidos por voto popular, al que todo ciudadano tiene derecho, sin pagar impuesto alguno. Los que disponen de algún diploma científico no solo tienen derecho al voto sino que están obligados a inscribirse como jurados de la Corte de Asís y son multados si así no lo hicieren.

El Consejo Municipal se reúne en dos tiempos por año. Hay sesiones de primavera y sesiones de otoño. Se reúne también cuando el Alcalde y la Junta, de acuerdo, lo crean necesario. El Prefecto no interviene en las sesiones municipales.

La Junta es el comité permanente del Concejo, elegido de entre sus miembros y se renueva cada cuatro años por elección popular. De ella hace parte el Alcalde.

El Consejo Comunal delibera sobre la administración de las propiedades comunales, sobre su enajenación o adquisición, y nombra directamente todos sus empleados, como secretarios, maestros, médicos, etc. Hace el Presupuesto de rentas y gastos del Municipio, que debe ser aprobado por el Prefecto y por la diputación provincial, teniendo derecho de poner un sobreimpuesto, del uno al cincuenta por ciento sobre el impuesto del gobierno para poder hacer frente a sus gastos.

El Alcalde es el Jefe de la Administración comunal y funcionario al mismo tiempo del Gobierno. Es nombrado por el Consejo Municipal con la aprobación del Prefecto.

En Suiza la legislación comunal no es la misma en los diferentes Cantones. En Ginebra, por ejemplo, tanto el Consejo Municipal como el Alcalde, son elegidos por el conjunto de los electores municipales. El Consejo Municipal delibera sobre todas las materias comunales; pero está fiscalizado por el Consejo de Estado (Poder Ejecutivo), en cuanto a la aprobación o rechazo del Presupuesto del Municipio, así como en cuanto a que rehusa o autoriza la adquisición o enajenación de las propiedades, la apertura o supresión de caminos y otras conveniencias comunales.

En Berna se hace una distinción entre las *comunidades locales* o las de habitantes, las comunas religiosas y las comunas de burguesía.

En Neuchâtel distinguían antes entre las comunas y las burguesías; pero esta distinción fue ya suprimida, quedando todavía en vigor en el Cantón de Berna.

La *burguesía* se compone de descendientes de habitantes que desde hace siglos gozaban de los derechos de burguesía. En esa época los burgueses ejercían solos todos los derechos entre los cuales figuraban los de nombrar los funcionarios municipales y se aprovechaban del producto de los bienes comunales. Los simples habitantes (no burgueses) no tenían sino el derecho de residencia. Más tarde, no se pudo negar a los habitantes el derecho de participar en la administración municipal; pero los burgueses se reservaron siempre el goce de las rentas de los antiguos bienes comunales, rentas algunas veces importantes y de que participaban aun aquellos burgueses que estaban ausentes y habitaban fuera de Suiza.

De todas las comunas suizas, la *propiamente municipal* es la llamada *local*, cuyas atribuciones son el manejo de la policía local, la tutela de los menores de edad, la beneficencia pública, la instrucción pública, la administración de los bienes comunales. Sus asuntos son administrados por la Asamblea comunal, compuesta de un comité ejecutivo de cinco miembros.

Para ser elector de una municipalidad *local* es necesario pagar cierto impuesto. Entre los poderes acordados al Municipio están aquellos que *está obligado a ejercer*, es decir, aquellos que no puede dejar de ejercer por otra autoridad. Figuran entre ellos, la facultad de nombrar su Presidente; determinar sus funciones permanentes; decidir sobre la fundación de iglesias, hospitales, escuelas, y otros; votar los impuestos; deliberar sobre las erogaciones, las adquisiciones y los procesos; recibir y examinar las cuentas.

Es importante consignar el hecho remarcable de que las comunas o municipios locales de Berna, un cantón tan libre como ese, están todas bajo la vigilancia del Gobierno. Así, éste hace revisar sus cuentas, puede suspender sus funcionarios criminales y hacerse representar por uno de sus agentes en sus deliberaciones.

En Zurich, en donde todavía hay diferencia entre burgueses, gente domiciliada, oriundos de otros municipios y transeúntes, se distingue entre municipios *civiles* y municipios *políticos*, los cuales pueden comprender varios de los civiles (secciones). Como en Berna, también en estos municipios o comunas, para los negocios de interés general, como la administración de la policía, la tutela de los menores, la comuna está subordinada a las leyes del Estado, de donde se desprende que la comuna de Zurich no está menos en tutela que lo están en otros cantones suizos, y como en otros países.

El Alcalde de Zurich es ayudado por un Comité de ejecución, y no es sino la Asamblea de los habitantes la que forma el Consejo Municipal. Algunas veces el Comité Ejecutivo es una comisión permanente de ese Concejo y otras veces es escogido de *fuera del Concejo*.

En Alemania, la legislación comunal varía de una provincia a otra, y la ley distingue casi por todas partes las ciudades que tienen derechos muy amplios y las aldeas o sean comunas rurales.

El Alcalde que llaman *Burgomestre*, es elegido por el Concejo, el cual a su vez lo es por electores consultores, por doce años. Ese nombramiento debe ser sancionado por el Gobierno. También está ayudado por un Comité Ejecutivo que llaman *Magistratura*.

Particularidad digna de conocerse, es que en Alemania los servicios de una parte de los concejeros pueden ser retribuidos. El Burgomaestre lo está siempre, como el Alcalde en otros países.

Belgica está dividida en Comunas o Distritos de desigual tamaño, cuyo número se eleva a más de dos mil, y en cada una hay un cuerpo municipal compuesto de dos partes, el Concejo comunal y el Colegio de los regidores, cuerpo electivo este último, que puede ser considerado como el poder ejecutivo de las deliberaciones o acuerdos tomados por el Consejo Municipal, y equivale a la Junta italiana y a la Magistratura alemana.

Los Consejos Municipales, elegidos por electores consultores, varía según la población. En cuanto a los concejales, son nombrados por el rey entre los miembros del Concejo. En general, tienen a la cabeza de la administración comunal un Burgomaestre que debe ser nombrado también de entre los concejeros, y cuando no quiera el rey hacerlo así, tienen que contar primeramente con el consejo de la Diputación del *Consejo Provincial*.

También en Bélgica existe la fiscalización municipal. El rey, en efecto, es quien puede aprobar las enagenaciones de bienes inmuebles que haga el Concejo cuando el valor pase de mil francos. Las donaciones y legados no pueden ser aceptados igualmente sino con la aprobación real, cuando su valor pase de tres mil francos. Si es de menor valor, la aprobación debe darla la diputación permanente del Concejo Provincial. En fin, están sujetos a la aprobación del rey el establecimiento, el cambio o la supresión de impuestos extraordinarios, el modo como puede disfrutarse de los bienes comunales, la demolición de monumentos de la antigüedad y aun las reparaciones de ellos cuando se trate de cambiar el estilo arquitectónico de su primitiva construcción.

En Austria la organización municipal deja bastante campo a la independencia local. En ella se distinguen los *burgueses*, que hacen de una manera permanente, parte de la comuna, y las *personas* que son miembros de la comuna y ejercen todos los derechos durante el tiempo de su domicilio en ella. Los *moradores* que no pertenecen ni a la una ni a la otra de estas dos categorías, son considerados como extranjeros y no ejercen los derechos adscritos a la calidad de burgueses, ni a la de miembros de la ciudad. La autoridad comunal es la que decide sobre las peticiones que tienden a obtener el derecho de burguesía y lo acuerda o lo niega; pero no puede negar el derecho de morada a un individuo de buena vida y costumbres, que encuentra en su fortuna o en sus trabajos los medios de proveer a su subsistencia.

Los burgueses eligen el Consejo Municipal y hacen el nombramiento de un Comité director o ejecutivo, que confirma o niega el Jefe del Estado. El Comité es presidido por el Burgomaestre y cumple como cuerpo colectivo, las atribuciones más o menos del Alcalde.

En España hay un Consejo Municipal que se llama *Ayuntamiento*, en todas las comunas o distritos de más de treinta habitantes, pues los que

tienen menos, dependen o hacen parte de la administración comunal más cercana. Sus miembros son elegidos por el pueblo y su número varía según la población. El censo de ésta determina el número de Concejales correspondientes a cada Municipio, desde el número de seis para los menores de 500 residentes hasta el de cincuenta para los mayores de cien mil. Nunca más.

Tienen las comunas, además, un Alcalde y algún Teniente de Alcalde.

El número de estos Tenientes de Alcalde está determinado por el de los Distritos en que se divide cada término, y el número de residentes en cada uno de estos distritos determina el número de barrios, de colegios electorales y de secciones de cada colegio.

En la actualidad, el Rey, solamente, nombra los Alcaldes de Madrid y Barcelona, siendo designados los de los demás Municipios por ellos mismos, conservando los Gobernadores la facultad de suspenderlos, dando cuenta al Gobierno en el término de ocho días.

Los *Tenientes Alcaldes* no tienen poder propio; reemplazan al Alcalde impedido y pueden, por delegación expresa, desempeñar comisiones especiales. Sus funciones son las que la ley atribuye al Alcalde y las que tiene bajo la dirección de éste como jefe superior de la administración municipal y representante del Gobierno.

El Alcalde tiene una doble calidad. Delegado del poder central, obra a ese título bajo la autoridad de la administración superior. Representante de la comuna, está colocado, sin embargo, bajo la supervigilancia del Gobierno.

El Ayuntamiento en España, como el Concejo Comunal en Bélgica, nombra los empleados del Distrito. Está asociado a la policía urbana, que tiene la facultad de preparar y expedir los reglamentos de policía, ejecutables cuando reciben la sanción de la autoridad superior.

Los Ayuntamientos, los Alcaldes y los Regidores, en todos los asuntos que la Ley no les compete exclusiva e independientemente, están bajo la autoridad y dirección administrativa del Gobernador de la provincia. El Ministro de la Gobernación es el Jefe superior de los Ayuntamientos.

Los Ayuntamientos forman los empadronamientos y hacen la rectificación de los mismos.

El Alcalde impone penas pecuniarias que se perciben en pesetas por contravención a las leyes y reglamentos de policía.

La Junta Municipal se compone del Ayuntamiento y de un número igual al de Concejales, designados entre los contribuyentes del Distrito, por medio de sorteo.

La Ley francesa deja a los Consejos Municipales el cuidado de arreglar los negocios de la Comuna o Distrito; pero la aprobación de la autoridad superior es indispensable para la ejecución de ciertas decisiones de los Consejos Municipales cuando tales decisiones se refieren a asuntos de orden general. El Prefecto del Departamento es entonces, en cierto modo, el tutor de la Comuna, encargado de velar por que la Municipalidad no se exceda en

sus poderes legales, o no viole tampoco las leyes o los decretos de interés general.

La organización municipal de las Comunas en Francia, está reglamentada por la Ley de 5 de Abril de 1884.

La Corporación Municipal está compuesta del Alcalde y de uno o de varios adjuntos, de acuerdo con la importancia de la Comuna, y de Concejeros Municipales, cuyo número está fijado de acuerdo con la población de la Comuna.

Quando el Consejo Municipal ha sobrepasado los derechos que la ley le confiere, en cualquiera de sus decisiones, el Prefecto puede anular esta decisión ilegal.

Por otra parte, ciertas decisiones de los Consejos Municipales, enumerados taxativamente en uno de los artículos de la Ley citada, de 5 de Abril de 1884, para su ejecución deben ser aprobados previamente por el Prefecto del Departamento y también en algunos casos por el Ministerio del Interior o del Presidente de la República. Tales decisiones son como las que conciernen a la adquisición de inmuebles, las modificaciones a las inspecciones de caminos y canales, la aceptación de donaciones y legados, y el Presupuesto Comunal.

En fin, el Consejo Municipal Comunal debe ser forzosamente consultado y debe dar su opinión sobre un cierto número de asuntos cuya solución es de competencia del Prefecto del Departamento o del Ministerio del Interior, así como los proyectos de la Superintendencia de caminos y canales nacionales y departamentales, creación de oficinas de beneficencia, presupuesto de hospitales, etc., etc., etc.

En cuanto a lo que concierne a los nombramientos de los funcionarios pagados con los fondos del Presupuesto Comunal, es exacto que los que están investidos con funciones policivas, nombrados por el Alcalde de la Comuna, deben ser aceptados por el Prefecto del Departamento antes de ser autorizados para ejercer sus funciones.

La Ley de 5 de Abril de 1884 no es aplicable a la ciudad de París, que goza de una organización especial bajo la cual el control del Estado es más directo y efectivo.

Por lo visto la Comuna o Municipio no tiene en Francia sino una autoridad restringida.

En fin, es oportuno y curioso reproducir aquí una parte del trabajo de C. Lavollée, sobre la comuna o municipio de París. Dice:

“En París la autoridad municipal fue en dos ocasiones, en 1792 y en 1871, usurpada por un poder revolucionario, conocido con el nombre de la *Comuna de París*, y que uno y otro año, esa comuna, nacida de una revolución política, bajo la impresión de una gran derrota nacional, en presencia de una invasión, exaltó la exasperación popular y se puede decir en dos palabras que cometió en una y otra época todos los crímenes y todas las locuras. En 1792, quiso destruir y destruyó, en efecto, todos los privilegios

y proclamó los derechos del ciudadano; pero en 1871, lo que le sirvió de pretexto, fue la necesidad que decía de realizar en administración, como en política, la independencia municipal."

Importa conocer en qué consistía esta comuna autónoma, de que pretendía ser la de París el tipo ideal. La descripción está insertada en un programa de la comuna de París, de 19 de Abril de 1871, tomado de un trabajo del escritor francés arriba citado, Lavollée.

"La autonomía absoluta de la comuna, extendida a todas las localidades de Francia, asegura a cada una la integridad en sus derechos, y a todo francés el pleno ejercicio de sus facultades y de sus aptitudes, como hombre, como ciudadano y como trabajador.

"La autonomía de la comuna no tendrá por límite sino el derecho de autonomía igual para todas las otras comunas que adhieran al contrato, cuya asociación debe asegurar la unidad francesa."

"Los derechos inherentes a la comuna, son: el voto del presupuesto comunal, de rentas y gastos, la fijación y la repartición del impuesto, la dirección de los servicios locales, la organización de la magistratura, de la policía interior, y de la enseñanza; la administración de los bienes que pertenecen a la comuna; la selección por la elección o el concurso, con el derecho permanente de nombrar y destituir los magistrados o funcionarios comunales de todo orden; la garantía absoluta de la libertad individual, de la libertad de conciencia y de la libertad de trabajo; la intervención permanente de los ciudadanos en los negocios comunales por la libre manifestación de sus ideas, la libre defensa de sus intereses; la organización de la defensa urbana y de la guardia nacional que elige sus Jefes y vela sola por el mantenimiento del orden en la ciudad."

"La revolución comunal, añadía el programa, inaugura una era nueva de política experimental positiva y científica. Es el fin del viejo mundo gubernamental y clerical, del militarismo, del funcionarismo, de la explotación, del agiotaje, del privilegio y de los monopolios a los cuales el proletariado debe su servidumbre y la patria sus desgracias y desastres!"...

Y ya se sabe lo que la comuna de París fue. La nacionalidad fue suprimida, la patria no existía, reemplazada por la república universal, adoptando, para establecerla, como buenos todos los medios, aun el asesinato. Proclamando la libertad de conciencia cerró o profanó las iglesias, hizo desaparecer los emblemas del culto católico, aprisionó al arzobispo de París y lo fusiló.

Queriendo universalizar la propiedad, decretó la confiscación, la destrucción de varios monumentos públicos, y aun varias casas particulares. Resucitó la antigua ley de los sospechosos y la agravó con el decreto de los rehenes, víctimas escogidas en todos los rangos y dedicados igualmente a la muerte. Violaba cada día la libertad individual, obligando a los ciudadanos a tomar las armas contra el Gobierno regular y procediendo al reclutamiento o enlistamiento forzado. No respetó tampoco las leyes que regían la constitución de la familia. Uno de sus decretos asimiló los hijos naturales, no reconocidos, a los reconocidos, y consagró en cierto modo el amor libre y las

uniones libres que habían sido predicados en los clubs. No fueron menos erróneas las ideas y prácticas de la Comuna en cuanto a las combinaciones que debían suprimir el salario de los obreros para reemplazarlo con la asociación.

En una palabra, dice Lavollée, si se pasa en revista las diferentes medidas tomadas bajo el régimen de la *Comuna*, no se encuentra ninguna idea práctica, ningún plan serio, ninguna reforma útil. Por segunda vez, en 1871, la comuna de París se abismó en la sangre. A los horrores de la guerra extranjera agregó la vergüenza de la guerra civil; no supo ni nacer con honra: su última hazaña fue la de querer incendiar a París. El ilustre escritor concluye así: "Bien desgraciadas son las naciones que sufren semejantes escenas y luego las olvidan....!"

FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS

Para saber bien lo que es un *funcionario*, es preciso tener conocimiento de lo que es una *función*: es un deber conferido o impuesto a una o varias personas para contribuir a la ejecución y aplicación de la ley. *Funcionario*, es, pues, la persona a quien se ha conferido o impuesto una *función*.

También se hace a esta palabra, sinónima de *autoridad*. En efecto: se llama *autoridad* a la persona que desempeña una *función* administrativa.

Debe tenerse presente que puede existir un cargo sin *funcionario*, pues es una *función* sin *funcionar*, y es por esto, por lo que se oye hablar de cargos vacantes.

También puede haber *funcionarios* sin cargo, y por eso unos hablan de *funcionarios en disponibilidad* o *jubilados*.

Aunque se ha dicho, pues, que el término *función* implica posesión del cargo por tiempo y en condiciones legales determinadas, esto es, emolumentos y deberes, sin embargo, para que una posición oficial sea una *función*, no es menester que reúna todos esos caracteres. Así, no parece necesaria la idea de *emolumento*, pues hay una multitud de funciones a que no va unido ningún sueldo.

Con todo, el mero hecho de servir a las órdenes del Gobierno, y en materias de interés público, esto no siempre constituye una *función*, sino acaso un *empleo*.

Por tanto, una persona que ni recibe credencial ninguna, que no presta juramento, que no posee el cargo por tiempo determinado, que no cumple deberes ni ejerce facultades conferidas por la ley, sino que se limita a prestar los servicios que le piden aquellos que la emplean y sólo es responsable ante ellos, no es *funcionario* sino un *empleado*.

Hay muchos criterios para distinguir una *función*, de un *empleo*; pero la base de distinción más importante, consiste en que mientras el *empleo* puede crearse por contrato, una *función* no puede crearse nunca por ese medio, sino que debe su origen a algún acto del Poder Gubernamental.



Las autoridades se diferencian según el modo de su organi-

zación. Así, pueden estar constituidas por una o por varias personas.

En el primer caso, aunque a la persona le ayuden en el cumplimiento de sus deberes muchos subordinados, los actos todos deben realizarse bajo su sola dirección y responsabilidad. Este sistema se llama *de autoridad unipersonal*.

En el segundo caso, las personas que constituyen la autoridad, ejercen sus facultades y cumplen su cometido mediante resoluciones del cuerpo entero. Este sistema se llama *colegiado* o *corporativo*.

Cada una de estas formas de organización tiene sus ventajas y sus inconvenientes.

El sistema unipersonal es muy a propósito para el desempeño de funciones que demandan energía y rapidez, y respecto de las cuales conviene exigir una responsabilidad determinada y bien definida, tales como para las materias ejecutivas.

El sistema colegiado puede adoptarse en aquellas ramas de la Administración, en las cuales importa la deliberación escrupulosa, el examen del asunto en todos sus aspectos y una decisión perfecta y salvaguardadora de responsabilidades delicadas. Es a propósito, en aquellas materias en las cuales ha de decidirse una controversia entre individuos, tales como para las materias judiciales, o cuando se haya de discutir una cuestión de Derecho.

Hay una excepción en las materias administrativas, cuando se trata de la evaluación de la riqueza, por ejemplo, pues en tal caso es preferible el sistema colegiado.

La responsabilidad en el sistema colegiado, se deduce contra todas y cada una de las personas, según la proporción establecida; pero hay lugar a que cualquiera de los miembros de la autoridad corporativa, pueda eximirse de ser responsable, salvando su voto en un libro especial del tribunal, no obstante el haber firmado la resolución de que haya nacido la responsabilidad.



Los funcionarios y las autoridades pueden clasificarse de varios modos: uno de éstos es la distinción entre funcionarios *profesionales* y funcionarios *honorarios*.

Los primeros son los que consagran su tiempo a las funciones

públicas, que no tienen otra ocupación ni pueden tenerla, según la ley, y perciben retribución suficiente para vivir sin recurrir a otros medios.

Respecto de estos funcionarios debe haber cierta preparación *técnica* o un conocimiento más o menos sólido e ilustrado para dominar los asuntos a que se refieren sus deberes oficiales.

Los *funcionarios honorarios* no dedican todo su tiempo a las tareas públicas, sino que pueden ocuparse a su vez en otros asuntos y sacar de estas ocupaciones sus medios principales de subsistencia, o viven de sus recursos propios, porque su retribución es insuficiente para vivir.

En tal sistema la función se mira no como un medio de subsistencia sino como un honor, y no se exige de los candidatos, conocimientos particulares.

Un sistema de Administración que descansa completa y principalmente en funcionarios profesionales, se denomina *burocrático*.

En ese sistema existe la *profesión* y la clase de los funcionarios oficiales son de los que se consagran a la administración de los negocios públicos.

En el *self-government* la administración descansa completa y principalmente en los funcionarios honorarios. En él no existe la clase de funcionarios profesionales o es muy reducida; en él la administración corre a cargo de miembros de la sociedad que ejercen temporalmente funciones públicas.

Probablemente nunca ha habido en el mundo un sistema administrativo absolutamente burocrático, aunque lo fue casi así en Rusia, de 1720 a 1808, y establecido en Francia en 1800 (por influencia de Napoleón).

Pero rara vez se ha visto tampoco un sistema puro de *auto administración*, aunque el inglés del siglo XVIII se acercaba a él cuanto cabe concebir.

En todos los sistemas existentes se combinan los funcionarios profesionales y los honorarios, aunque predominando uno de los dos.

Cada uno de esos sistemas tiene sus ventajas.

El conocimiento especial y la experiencia que poseen los funcionarios profesionales, la prolongación habitual de sus servicios y la circunstancia de ocuparse exclusivamente en el despacho de

los asuntos públicos, permiten esperar de ellos una acción más acertada y eficaz que la de aquellos funcionarios que no tienen conocimientos especiales, que sirven por poco tiempo y sólo dedican parte de este al servicio público.

Pero la buena Administración no es ni el único, pero ni el primero de los fines de un sistema administrativo. El más importante de todos los sistemas de Gobierno es el de cultivar en el pueblo una vitalidad política vigorosa, la lealtad patriótica y la solidaridad social.

Ahora bien: la experiencia demuestra que este fin no se alcanza con un sistema burocrático y que nada es más incompatible con la libertad civil como ese sistema.

Aparte de este gran inconveniente figuran otros, a saber:

1º—Los funcionarios profesionales privan a los ciudadanos, en general, de ocasiones de ejercitarse en el servicio público y los incapacita a la larga para defender pacíficamente sus libertades;

2º—Dejando los ciudadanos de interesarse en el Gobierno, lo miran con indiferencia si no con aversión; y

3º—La exclusión permanente de los ciudadanos, de toda intervención en la Administración, fomenta en ellos el espíritu de clase que es uno de los obstáculos mayores para el buen Gobierno.

Por otra parte, la participación de numerosos ciudadanos en la gestión administrativa, no sólo tiende a acrecentar por el método seguro de la práctica la capacidad política del pueblo, sino que lo lleva a mirar el Gobierno como cosa suya y a considerar las medidas públicas desde un punto distinto del de las diversas clases sociales.

Con todo y esta gran ventaja del sistema del *self-government*, en algunos ramos de la Administración, son muy marcados sus defectos radicales, llegando a ser imposible en ciertas esferas, en las que se requiere gran competencia técnica y la consagración de todo el tiempo de los que los desempeñan.

En fin, si ha de exigirse la aptitud profesional y la consagración de todo el tiempo, *ha de pagarse sueldo*, y los puestos deben desempeñarse durante largos períodos, al contrario de cuando el funcionario es honorario, que no gana sueldo o gana poco, y es por corto plazo.

OBJETO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Y PRIMERAMENTE DE LA POBLACION, DEL ESTADO CIVIL Y DEL POLITICO

El Derecho Administrativo tiene por objeto las personas, las cosas y los procedimientos o acciones.

Las dos grandes relaciones jurídicas son: relaciones de las personas entre sí y relaciones de las personas con las cosas.

Persona es todo individuo de la especie humana.

Las personas son *naturales* o *jurídicas*.

La jurídica es un sér moral que a causa de sus derechos y obligaciones tiene una existencia civil. Cuando tiene un objeto de utilidad común, es materia del Derecho Administrativo; cuando no, del civil.

Todo lo que existe fuera de las personas, son las *cosas*. De éstas, las que sirven para satisfacer las necesidades individuales o sociales, y ora sean físicas, morales o intelectuales, se llaman *bienes*.

Bienes y *cosas* suelen tomarse como sinónimos.

Los bienes, objeto del Derecho Administrativo, se dividen en públicos, del Estado o la Nación, de corporaciones y de particulares.

Acciones o *procedimientos* son los medios de aplicar las leyes relativas a las personas o las cosas.

•
• •

La población, en sentido general, es el producto de todos los seres humanos multiplicados por la generación.

Particularmente, es el número de hombres que habitan un país, en relación con su extensión.

Uno de los primeros cuidados del Gobierno debe ser formar el *censo de población*, el cual consiste en la numeración de los habitantes, ordenándolos por clases, a fin de conocer su cuantía y cualidad para poder repartir entre ellos equitativamente los cargos y los beneficios.

Como el censo da a conocer el movimiento de población, conociéndolo se puede juzgar del progreso o decadencia de los pueblos.

Antes, cuando la Iglesia se sobreponía al Estado, o cuando el sacerdocio era la clase dirigente de él, el nacimiento, la muerte, el matrimonio y demás actos de la vida civil, eran considerados actos religiosos, y el párroco era el funcionario que tomaba nota de ellos. De modo que el movimiento de población no podía conocerse, sino por su medio, valiéndose de las partidas de bautismo, de defunción y matrimonio que asentaban en su registro.

Conocida hoy mejor la institución del Estado, es a él a quien corresponde por medio de las oficinas de Estadística o del Registro Civil, toda comprobación acerca del movimiento de población.

Para levantar el censo de población no basta averiguar el número de habitantes, sino conocer también los actos que determinan el estado civil y el político.

El movimiento de población se adquiere por vía de comparación en períodos dados de tiempo entre el número de los que nacen y el de los que mueren.

Un buen cuadro estadístico debe marcar los matrimonios, los hijos legítimos y los ilegítimos y expósitos, las profesiones, los oficios y las industrias.

Las fuentes de todos estos datos son ante todo los funcionarios que tienen directamente el deber de conseguirlos. Lo son también el clero que todavía registra en los libros eclesiásticos los actos civiles de que estamos tratando; y lo son, en fin, los hospitales, establecimientos de beneficencia y de enseñanza, hospicios, notarias, hoteles, y celadurías de cementerios.

Hay filósofos y economistas que creen que debe fomentarse el aumento de población, combatiendo el celibato; pero si en los Estados pequeños o poco poblados, esto puede ser un bien, el exceso de población es, en otros, un grandísimo mal que envuelve problemas variados, algunos de los cuales son de solución muy difícil.



El *estado civil* es la condición de una persona en tanto que es hijo natural o adoptivo de tal padre o tal madre, legítimo o bastardo, casado o no casado, mayor o menor de edad, vivo o muerto natural o civilmente.

El *estado político*, es la condición de una persona en cuanto

es miembro de una sociedad política y se reconocen en ella todos o parte de sus derechos naturales.

Por razón del estado político de las personas, se les distingue en nacionales y extranjeros; ciudadanos y no ciudadanos. Los extranjeros pueden ser residentes o domiciliados y transeúntes.

Los nacionales cuando residen en cierto distrito y están domiciliados en él, se llaman *vecinos*.

Son *nacionales* todos los que nacen dentro del territorio de la Nación, los hijos de padre y madre nacionales, aunque nazcan fuera, y los extranjeros que tengan carta de naturalización en el país.

Extranjero es la cualidad opuesta a la de nacional.

Domiciliado es el que reside en algún punto del territorio con ánimo de permanecer en él.

Se presume este ánimo, cuando el residente tiene botica abierta, tienda, oficina o cualquier otro establecimiento industrial o comercial.

Transeúntes son los que viven de paso sin ánimo de permanecer en el país.

Clérigos son los nacionales o extranjeros que han sido *ordenados* y poseen o no un *beneficio* eclesiástico.

La nacionalidad, es decir, la condición del hombre que pertenece a un cuerpo de nación, sea por el nacimiento, o bien por naturalización, ha sufrido, como otros tantos principios del derecho, la influencia de las relaciones más íntimas y más frecuentes que se han establecido desde el siglo diez y siete entre los Estados europeos. Antiguamente era por el lazo del nacimiento como se determinaba la nacionalidad, según la tradición feudal que consideraba al hombre como una dependencia del suelo. El *jus soli* dominaba; hoy es la filiación *jus sanguinis*.

Se ha reconocido, dice Bluntschli, que no es del país sino de los parientes de quienes el niño recibe la existencia; y que toda su manera de ser viene más de sus autores que del suelo en donde nace. Por otra parte, con los viajes que hacen innumerables familias sería la casualidad la que, haciendo nacer un niño más bien en un lugar que en otro, decidiría de su nacionalidad. El *principio personal* ha sido, pues, consagrado en lugar del *principio territorial* en la mayor parte de las legislaciones europeas, a saber: Francia, Bélgica, Italia, Alemania, España, etc.. Esta regla se halla igualmente establecida en Estados Unidos, en el Brasil y en el Portugal, sólo que éstos dos últimos países exigen que el niño nacido en el extranjero de un portugués o de un brasileño, para que sea portugués o brasileño tiene que ir a establecerse en el país del padre.

Es justo y racional que los niños nacidos en un país de padres extranjeros sean considerados de pleno derecho como pertenecientes a la nacionalidad paterna. Sin embargo, el hijo de un extranjero puede, generalmente, en el momento en que alcance su mayoría de edad, optar entre el país de su padre o por aquel en donde nació. En la mayor parte de las Repúblicas latinas de América basta nacer en el territorio para ser nacional.

La aplicación de los dos principios enunciados no sufre dificultad cuando el niño es legítimo; en cualquier país en donde sea nacido debe pertenecer al Estado de que hacia parte su padre en el momento de su nacimiento. Del mismo modo, si el niño nacido fuera del matrimonio es reconocido por su padre, parece lógico que dicho acto le atribuya o confiera la nacionalidad de éste último a cuyo poder paternal queda sometido. Pero el acuerdo no existe en el caso en que el niño ilegítimo no es reconocido sino por la madre. Se piensa, en general, que este niño adquiere por su nacimiento la nacionalidad de aquélla que sola constituye su familia: al contrario de esto, la ley inglesa, dominada por el *principio territorial*, excluye los hijos ilegítimos de madres inglesas y nacidos en el extranjero, mientras que los hijos ilegítimos de madres extranjeras son declarados ingleses si son nacidos en el suelo británico. En el caso en que la paternidad y la maternidad sean igualmente desconocidas, también es admitido que el niño pertenece al Estado en cuyo territorio se ha encontrado en el momento de nacer.

Las mujeres siguen la condición nacional de sus maridos en la mayor parte de los casos. Esta regla, necesaria a la unidad y a la comunidad de la familia, no es, sin embargo, reconocida en el Reino Unido de la Gran Bretaña, como consecuencia de la preeminencia de la relación territorial. La inglesa es siempre tratada como inglesa aunque casada en el extranjero, mientras que la extranjera que casa con un inglés es reputada inglesa.

En fin, otros cambios de nacionalidad derivan de la ley o de un acto voluntario del individuo. Tenemos, por ejemplo, el caso de cesión de un territorio a otra potencia; también el de la aceptación de funciones públicas conferidas por un Gobierno extranjero; el del servicio militar o el de la *afiliación militar* en una nación extraña, sin autorización previa del Gobierno propio; y, en fin, el de la adopción de carta de naturaleza.

Del estado civil y del estado político de las personas, se desprende que éstos tienen *derechos civiles* y *derechos políticos*.

Los *civiles* son las ventajas de que goza un individuo por su calidad de persona; y los *políticos* los que disfruta como ciudadano del Estado. Los primeros provienen de la naturaleza humana; los segundos, de las relaciones especiales de un socio con la sociedad.

Son derechos civiles:

La *personalidad*, la *libertad*, la *igualdad*, la *propiedad* y la *asociación*. Entran en estos derechos civiles ciertas ventajas provenientes de la parentela, reconocimiento de hijos, adopción, etc., etc.

Son derechos políticos:

El *sufragio* y la *insurrección*. Tanto en los derechos civiles como en los políticos hay que tener en cuenta el goce y el ejercicio de ellos.

El derecho, subjetivamente, lo tienen todas las personas; para el ejercicio o realización del derecho se requiere tener ciertas capacidades naturales reconocidas o supuestas por la ley.

Los extranjeros disfrutan en todo tiempo de los derechos civiles; pero carecen de los políticos.

La *seguridad personal* consiste en la facultad de disponer cada uno de su persona bajo la protección de las leyes, sin temor a detenciones o prisiones arbitrarias.

En la personalidad no se comprende sólo la vida y la actividad; entran también la dignidad y el honor.

También hace parte de este derecho la inviolabilidad del domicilio, que no puede ser allanado.

Por la *igualdad*, todos deben estar sometidos a las mismas leyes, gozar de los mismos derechos y cumplir las mismas obligaciones.

La *propiedad* es la facultad de adquirir toda clase de bienes, sin más límite que el derecho de otro, poderlos aplicar libremente a las necesidades, reivindicarlos por medio de la autoridad y conservarlos.

La propiedad es raíz o mueble.

Sólo las comunidades o corporaciones religiosas están incapacitadas para adquirir bienes raíces.

Nadie puede ser privado de su propiedad, ni en todo ni en parte sino en virtud de pena o contribución general con arreglo a las leyes. Sin embargo, como hay casos en que el interés general y el interés privado pueden estar en conflicto, relativamente a la propiedad inmueble, entonces el conflicto se resuelve por medio de la *expropiación* que es la venta forzada, mediante mandamiento judicial, la cual no se legitima sino por la condición expresa de una previa indemnización.

Se ha pedido varias veces que el principio de la expropiación se extienda a la propiedad mueble y aun a los productos de la inteligencia, como invenciones, libros, etc., pero hasta el presente esta extensión no ha podido prevalecer aún.

Por la *asociación* tienen los ciudadanos derecho de formar libremente la sociedad fundamental de la familia y todas las especiales que tiendan a realizar un fin racional.

La asociación es *transitoria*, como el llamado *mitin*, que es una reunión de hombres; o *permanente*, cuando los socios se proponen seguir constantemente un fin cualquiera, y entonces las corporaciones son *científicas, industriales, religiosas, morales, políticas, comerciales, de beneficencia o artísticas*.

Por la *libertad* se declara inviolable el *sigilo* de las cartas, el de mansión o vecindad, la locomoción, la libertad de trabajo, la religiosa o de conciencia, la de enseñanza, la de pensamiento, por la palabra o por escrito, y la de petición.

Son compelidos a mudar de domicilio sólo aquellos que son condenados en virtud de sentencia judicial, a confinamiento o destierro, o al extranjero calificado de pernicioso.

La *locomoción* tiene una sola restricción, el *arraigo judicial*.

También en tiempo de guerra suele limitarse la locomoción, requiriendo los pasaportes.

En la *libertad de enseñanza* se comprende el derecho de enseñar y el de ser enseñado. Este último es propiamente el derecho de vocación.

Por la *libertad religiosa* se entiende la de conciencia y la de cultos.

En la *del pensamiento* están la de la libertad de la palabra y la de imprenta sin sujeción a censura previa, con la responsabilidad legal, sin embargo, cuando se atente contra la honra de las personas.

Nacionales y extranjeros tienen el derecho de dirigir peticiones respetuosas individual o colectivamente a las autoridades y obtener pronta respuesta de ellas.

Este es el derecho de *petición*.

En fin, por el derecho de *sufragio*, los ciudadanos pueden elegir libremente y ser elegidos. Pretender los empleos y cargos públicos, según el mérito y la capacidad, es también un derecho.

Esta faz del Derecho se deriva del principio de igualdad ante la ley.

El sufragio es *universal o restringido*. Conforme al primero

tienen el derecho de votar todos los ciudadanos desde que alcanzan la mayoría de edad. Conforme al segundo, no tienen ese derecho, sino los que reúnen los requisitos de la ley, aparte del de la edad, como el de *saber leer y escribir*, poseer *cierta fortuna* o *pagar tal o cual impuesto* a la Nación.

Desde el punto de vista de la justicia estricta todo ciudadano que tiene discernimiento, obedece las leyes de su país (no habiendo cometido delito o crimen) y ayuda a sostener las cargas comunes del Estado, debe ser elector o sufragante.

Algunos consideran el sufragio sólo como un *derecho*, pero es también un *deber*. Todo ciudadano está obligado a contribuir con su voto a la organización del Estado y a la elección de los funcionarios elegibles de él. En algunos países se establecen penas para los ciudadanos que no concurren a las urnas a depositar su voto el día de las elecciones.

*
* *

La *insurrección* es la prueba a que se ven sometidas fatalmente las sociedades políticas antes de llegar a su constitución definitiva. Por esto, pues, el *derecho de insurrección* no puede referirse sino a las épocas de transformaciones, pues es entonces cuando tal fenómeno puede producirse útilmente. Si se le estableciera de un modo absoluto se consagrarían los excesos populares como tal derecho y se abriría la puerta a los partidos caídos para que invocaran en provecho de sus pasiones las circunstancias excepcionales que les permitieran adoptar la violencia como medio de surgir.

DERECHO DE ASILO

Asilo, significa sitio inviolable, amparo, protección y favor.

Llamamos *derecho de asilo* la protección que merece un hombre perseguido por sus enemigos o por la autoridad legal de un país, refugiado en otro, en el cual encuentra una inviolabilidad absoluta.

Entre los antiguos había refugios consagrados por la religión; pero no siempre eran respetados. Pausanias se refugió entre los muros del templo de Minerva y nadie lo molestó allí. Antipater, en cambio, envió sus soldados para arrancar a Demóstenes de la estatua de Neptuno.

En la Edad Media la Iglesia abrió numerosos lugares de asilos en sus dependencias, en los cuales ejercía jurisdicción absoluta. Las violaciones eran en ellas menos frecuentes que en los templos paganos.

Sólo en los tiempos recientes hemos adquirido los elementos de la verdadera doctrina en este punto, confirmada por el uso general. Antes de ahora, en verdad, ha habido hombres perseguidos en su país, que han ido a abrigarse en comarcas extranjeras, pero se ha visto también empleada la fuerza para obligar a Estados débiles a entregar a los que se han refugiado en ellos, y hasta llegar a tomar en territorio extraño a los desgraciados que buscan asilo en dichos Estados. Pero, a medida que la civilización se ha desarrollado y que las relaciones internacionales han llegado a ser más regulares, los principios de independencia de las naciones han sido mejor apreciados, y por consiguiente, mejor observados.

Cada Estado es dueño de rehusar la entrada a su territorio a los extranjeros en general y especialmente al extranjero que huye de la justicia de su país. Sin embargo, por lo general no se les niega el derecho de asilo por consideraciones de humanidad, sobre todo a los refugiados políticos, imponiéndoles, empero, ciertas condiciones.

La idea de la seguridad ha hecho también que los Estados celebren tratados llamados de *extradición* para la entrega de los delinquentes o criminales condenados por los tribunales. En estos tratados se establecen, sin embargo, ciertas condiciones: por ejemplo, hay Estados que no entregan a sus propios súbditos o connacionales a la justicia de autoridades extrañas.

SUBSISTENCIA PÚBLICA, BENEFICENCIA Y SANIDAD

Se entiende por subsistencia pública los medios de proveer a la sustentación de los habitantes, en los momentos de crisis, cuando ocurren perturbaciones económicas en la sociedad o se trastorna el equilibrio natural de los intereses públicos y privados. En esos casos extraordinarios de crisis que necesitan remedios pronto, el Gobierno debe proveer al socorro de los necesitados con medidas como las siguientes:

1^ª—Bajando o suprimiendo los derechos de introducción o de consumo, impuestos a los artículos de primera necesidad;

2^ª—Ofreciendo primas a la introducción de esos artículos;

3^ª—Facilitando o procurando trabajo a las clases menesterosas;

5^ª—Permitiendo, si estuviere prohibida, la introducción de artículos de primera necesidad; y

6^ª—Formando acopios de artículos de primera necesidad, por cuenta de la Administración.

Este último medio fue muy empleado en la antigüedad, particularmente en Roma, que mantenía depósitos de granos pertenecientes al Estado. Como los hombres vivían frecuentemente en guerras, privaban a la agricultura de sus brazos y muy a menudo había escasez de las materias alimenticias.

•
•

Conocido el estado de las personas, éstas son por su estado natural, *válidas* o *inválidas*, es decir, capaces de procurarse los medios de subsistencia, o incapaces, porque no gozan de las facultades físicas o intelectuales.

Quando por efecto de una enfermedad del cuerpo o del espíritu, el hombre no goza de la plenitud de sus facultades, la Administración lo protege como a persona menesterosa. Esta protección o asistencia, que no es en suma sino la *caridad*, toma el nombre de *beneficencia pública*, cuando se convierte en servicio público.

La protección del Estado se hace a veces extensiva a los válidos, cuando les alcanzan también los rigores de la miseria.

Esta protección es *temporal* o *transitoria*; la de los inválidos es *permanente*.

La invalidez puede ser de dos clases: adquirida naturalmente en el trabajo o por accidente, o en servicio del Estado. Cuando es de esta última clase, el socorro que suele prestarse en forma de remuneración periódica, se llama *pensión*.

Los indigentes inválidos viven en los establecimientos públicos de beneficencia, entendiéndose por tales, los que en todo o en parte se sostienen a expensas de la Nación o de los pueblos.

Clasifícanse esos establecimientos así:

Casas de maternidad o de obstetricia, de expósitos u hospicios, hospitales y manicomios.

Las *casas de maternidad* o de obstetricia son establecimientos destinados al refugio de las mujeres frágiles o pobres de solemnidad, en donde pueden dar a luz.

Las *casas de expósitos* u hospicios son los establecimientos destinados al asilo de los niños ilegítimos, expuestos allí entregados a la mano, como un medio de guardar el sigilo que importa el honor de las familias y prevenir o evitar los casos de infanticidio.

También en los hospicios se escoge a los niños que habiendo sido abandonados o quedado huérfanos, no fueren recogidos por pariente alguno o por persona extraña que cuide de ellos.

Los *hospitales* están destinados a la subsistencia de los enfermos que no pueden ser curados en sus casas.

Esta imposibilidad puede provenir de la miseria o por falta de familia en el lugar, u otros medios sociales.

Los hospitales suelen tener departamentos o salas separadas para hombres y para mujeres. También los tienen para enfermos y convalecientes y para pensionados.

Los *manicomios* o casas de locos, son asilos que tienen por objeto cuidar de aquellos a quienes se les ha enajenado la razón, restablecer su salud y proteger a la sociedad contra sus arrebatos y desmanes.

Los hay para hombres y mujeres y se les divide también en departamentos para unos y otros.

Los fondos de la beneficencia pública provienen de las asignaciones del presupuesto general de las rentas y de las donaciones de los particulares.

La fundación de un establecimiento de beneficencia puede ser originariamente particular, y entonces puede continuar siéndolo o convertirse en público, conforme a los estatutos de su fundación o por necesitar la protección completa del Gobierno.

En el primer caso, esto es, cuando son particulares, el Gobierno sólo tiene la inspección de ellos, les preste o no algún auxilio.

Además de la beneficencia pública, se conocen los *socorros a domicilio*. Los pobres clasificados para socorrerlos así, forman el *pauperismo*. Este es una gangrena social en Inglaterra.

•
•

La *sanidad* es la que tiene relación con la conservación de la salud. La ciencia que se ocupa de ésta es la Higiene. Cuando sus reglas caen bajo la acción individual, se llama *privada*; pero cuando las causas que amenazan o atacan la salud de los habitantes son superiores al poder personal de éstos, entonces toca al Gobierno combatirlas en beneficio de la sociedad, y la Higiene se llama *pública*.

El servicio administrativo que tiene por objeto preservar la salud, conservar la de los asociados expuestos a enfermedades, se llama *policía sanitaria*.

Divídese este servicio en policía sanitaria *interior*, la cual vela por la salud pública dentro del territorio, y *exterior*, que es la que precave el contagio de las enfermedades reinantes en país extranjero.

Las principales medidas de policía interior que se conocen, son :

- 1^o—Imponer y generalizar los beneficios de la vacuna;
- 2^o—Cuidar de la conservación en buen estado, de los desagües, cloacas y servicio de aguas potables;
- 3^o—Dictar reglas apropiadas en el ejercicio de ciertas industrias como el de las tenerías o curtiembres de cuero, el laboreo de minas y ciertas preparaciones metalúrgicas, sobre todo en el centro de las poblaciones;
- 4^o—Cuidar de que los establecimientos públicos de toda clase, destinados, ora a la beneficencia, a la instrucción o a divertimientos, sean espaciosos, bien ventilados y de suficiente luz; y

5.—Dictar providencias acertadas para la inhumación y exhumación de cadáveres.

Para cada una de estas medidas, la ciencia establece ciertos principios o da consejos especiales.

Cuando el país tiene litoral marítimo o fronteras terrestres, el contagio de las enfermedades reinantes en país extranjero, puede verificarse por sus costas o por sus fronteras. De modo, pues, que la policía sanitaria exterior, es marítima y terrestre.

Las medidas principales de este servicio, son tres: la incomunicación con el país infestado, la vigilancia de los lazaretos y la *fumigación*.

La incomunicación terrestre se lleva a cabo por medio de los *cordones sanitarios*, y la marítima con el uso de las *cuarentenas*.

Llámase *cordón sanitario*, la línea de tropas colocadas en la frontera para impedir toda comunicación con el país infestado.

Los cordones sanitarios suelen usarse igualmente en el interior del país, como medidas de policía de sanidad interior, para aislar la ciudad, provincia o departamento que es víctima de la enfermedad de que se trata.

La vigilancia se ejerce por medio de los *pasaportes y patentes de sanidad*.

Es ya un principio de legislación comercial en el mundo, que toda nave debe proveerse de aquellos documentos en el puerto de su procedencia.

Las patentes son de dos clases: limpias y sucias.

Patentes sucias son las certificaciones de los médicos, autoridades marítimas y cónsules respectivos del puerto de donde procede el buque, en las que consta que en ese puerto o en el país a que ese puerto pertenece, hay alguna enfermedad contagiosa.

En la *patente limpia* se asegura que no reina ninguna de esas enfermedades.

A falta de patente, repútase sucia toda procedencia de país infestado, o cuando el buque trae a bordo persona atacada de dichas enfermedades.

En *cuarentena* la morada permanente más o menos larga, que las personas, los efectos y mercaderías que llegan de país infestado o sospechoso de contagio, deben hacer en un lugar separado de la ciudad o puerto a donde lleguen.

Ese tiempo fue en un principio de *cuarenta días* y más tarde se ha reducido a *diez*, a *ocho* y aun a *cinco*.

El lugar de aislamiento de que aquí se trata, se llama *lazareto*. Los lazaretos son de dos clases, *sucios* y de *observación*, según que se trate de un caso de patente sucia o de un caso sospechoso.

Los reglamentos modernos, basados en descubrimientos científicos, sobre desinfección, establecen para los casos de patente sucia o buque sospechoso, la *fumigación*, procedimiento que suele adoptarse con las personas, las mercaderías y la correspondencia.

Estímase como parte de la policía sanitaria, la llamada de *alimentación*, que consiste en la inspección diaria o frecuente de ciertos alimentos muy fáciles de ser adulterados por la codicia o por el espíritu de especulación, o expuestos a descomponerse.

Son, en fin, objetos de la policía sanitaria, el uso de *aguas y baños minerales*, la elaboración y venta de toda sustancia medicinal y aun el ejercicio de las profesiones de medicina y farmacia.

Tanto aquellos usos, como estas profesiones, están en relación con la salud, la vida de los asociados; y el poder y conocimiento de ellos no son, por punto general, suficientes para prevenir los peligros que pueden acarrear.

ORDEN PUBLICO Y PRISIONES

La seguridad sobre la cual debe velar el Estado, es *interior y exterior*, porque sus enemigos pueden ser del propio modo, *internos y externos*.

Los últimos amenazan su independencia y soberanía; los primeros la estabilidad de sus instituciones, el personal administrativo o simplemente los derechos de los asociados. El cumplimiento regular de las leyes que dan seguridad a la sociedad y constituye el interés general, se llama *orden público*. En este sentido el orden público y la paz son sinónimos.

El ataque que altera el orden público, puede ser dirigido contra las instituciones del país, para modificarlas, o contra las autoridades, para cambiar su personal. La acción constituye el *delito político*.

El movimiento puede ser una fermentación momentánea de una parte del pueblo, causada por algún descontento o por la obstinación, y entonces el delito es una *asonada* o un *motín*.

Si es el estado de un pueblo que se levanta y se arma para cambiar las instituciones o atacar la autoridad a la cual está sometido y que no quiere reconocer más, se llama *rebelión* o *insurrección*.

La *sedición*, en fin, es un espíritu de turbación, de oposición que, inspirado por algunos, se comunica rápidamente a todos los miembros de un cuerpo, de una asamblea o de un pueblo, y mantiene en él una disposición a la resistencia y a la revuelta.

Cuando el ataque es al derecho individual, la perturbación que causa es social, y el acto que lo constituye se llama delito común.

El primer deber del Gobierno es velar por la conservación del orden público, y por hacer eficaces las garantías individuales. El cumplimiento de este deber forma un servicio especial de la Administración, que se llama *policía de seguridad*. La policía de seguridad es *preventiva y represiva*.

La primera tiende a prevenir los delitos, tanto políticos como comunes, descubriendo las conspiraciones y tramas contra la paz, o bien los conatos y las tentativas de los delincuentes.

La policía preventiva es secreta, y tal organización ha asegu-

rado siempre su eficacia. Sin embargo, empleada como un *instrumento* de los malos Gobiernos, en lo que degenera siempre, causa la relajación de los miembros sociales, y es instrumento ciego y terrible de la tiranía.

La policía *represiva* está sujeta a una organización pública. Sus miembros son conocidos y forman los agentes positivos del orden y de la tranquilidad, donde quiera que aparecen. Hace parte de la policía represiva, la fuerza pública denominada *ejército*, para el restablecimiento del orden en casos de insurrección, motín o asonada, o sedición. Cuando se ejerce ese acto represivo, el país se halla en guerra interior o guerra civil o intestina.

Hay un *estado de prevención o alarma* distinto y anterior al *estado de guerra*. *Alarma*, de dos palabras celtas, que significa *sonido de la trompeta que anuncia la llegada del enemigo*, es la turbación que causa en el alma la imagen de un peligro real o aparente.

Guerra es la serie de actos violentos, por los cuales un poder trata de hacer prevalecer contra otro poder, ciertas pretensiones justas o injustas. Cuando la lucha armada es entre dos o más Estados, la guerra es exterior o internacional. Cuando tiene lugar en su propio país, entre sus facciones, bandos o partidos, toma el nombre de guerra civil o revolución. La perturbación del orden público trae consigo, como consecuencia lógica, *la supresión de alguna de las garantías individuales*. Se dice entonces que el Gobierno está revestido de *facultades extraordinarias*. Es un residuo del antiguo estado dictatorial creado en Roma, para casos excepcionales de peligro; pero que hoy no tiene razón de ser ante la democracia.



La represión de los delitos comunes no se reduce a detención de los delincuentes, sino a su juzgamiento, que está encomendado al Poder Judicial, lo mismo que el castigo.

Las leyes penales de los pueblos modernos se inspiran en pensamientos humanos y elevados. Se castiga, en vista del restablecimiento del orden moral turbado por un delito, y por el deseo de enmendar al culpable. Este doble objeto se llena por medio de las prisiones o Penitenciarías.

Dos fines principales deben perseguirse en tales establecimientos: 1º, asegurar al culpable; y 2º, corregirlo.

Por eso en toda prisión o Penitenciaría debe procurarse llenar, además de las condiciones higiénicas propias para la conservación de la salud y de la vida, las principales siguientes:

- 1^ª—Seguridad;
- 2^ª—El aislamiento o la separación;
- 3^ª—La observación, y
- 4^ª—El trabajo.

La *seguridad* depende de la construcción sólida y apropiada del edificio, de la vigilancia, del orden moral y buena disciplina interior. Los sistemas modernos proscriben toda violencia y el empleo de la fuerza.

El *aislamiento* no se refiere aquí a los sexos. Para éstos debe haber prisiones distintas. El aislamiento de que aquí se trata, es individual, es el que mantiene al delincuente constantemente en presencia de su conciencia, su propio y mejor médico.

También que el establecimiento de castigo no sea una escuela de perversidad en donde se corrompan y se aquilaten en el crimen los culpables.

La *observación* es el estudio moral del delincuente, llevado a cabo por los custodios o guardianes, o altos empleados de la Penitenciaría, para juzgar de su corrección.

En fin, el *trabajo* impuesto al delincuente, es de poderosa eficacia para su regeneración moral, aparte de ser un medio de conservar la disciplina interior de las prisiones, satisfacer en parte la responsabilidad civil del delito, atender a los gastos que ocasione el establecimiento y por último procurar al delincuente un medio de subsistencia y de buena vida para cuando vuelva, cumplida su condena, al seno de la sociedad. Suelen agregarse otras condiciones. La ciencia recomienda el *sistema celular*, y en las celdas, oscuridad, la dieta, la soledad y el silencio en los primeros días de encierro, a fin de doblegar al criminal al arrepentimiento.

Hay también prisiones para las simples detenciones o arrestos, llamadas preventivas, para hacer cumplir en ellas el castigo por *faltas*, y en donde aguardan los sindicados el fallo que los absuelve o los condena.

Corre de cuenta del Gobierno el mantenimiento de los presos, salvo las retenciones que hace a éstos de una parte de su trabajo con el mismo objeto.

DE LA ENSEÑANZA PÚBLICA Y ESPECTACULOS

Para asegurar el mantenimiento del orden y el respeto del Derecho, es indispensable esparcir las luces. La Estadística comprueba que el número de delitos disminuye en un país a medida que la enseñanza hace progresos en él. Además, la enseñanza no es sólo indispensable *como medio preventivo contra los delitos*, sino para asegurar el libre ejercicio de los deberes públicos. El ciudadano que no sabe leer y escribir, por ejemplo, se encuentra en la imposibilidad de expresar libremente su opinión, y careciendo de esa posibilidad, casi todos sus demás derechos son precarios o ilusorios.

Así, pues, la enseñanza *es libre*, constituye un derecho; pero esa libertad quiere decir sólo competencia de las escuelas y maestros, de las doctrinas y de los métodos, no exclusión del Estado, de su intervención en ella.

Determina esta potestad no sólo el argumento fundado en los fines primordiales del Estado, sino la necesidad social. Mientras la iniciativa de los individuos no sea tan vigorosa y fecunda, como lo requiere este servicio, la enseñanza necesitará el concurso de la autoridad pública, que es mucho más poderosa que aquella iniciativa.

El Estado, pues, puede crear y sostener escuelas públicas y someterlas a cierto régimen y disciplina, así como puede y debe ejercer el derecho de la inspección y vigilancia sobre las particulares, en interés del orden público, de la moral y de la higiene.

La enseñanza pública comprende la *educación* y la *instrucción*.

Educación, de una palabra latina que quiere decir *alimentar*, es el cuidado que se toma para desarrollar la constitución o facultades físicas, intelectuales o morales de un niño o de un joven, conforme a ciertos principios, dando a estas facultades una dirección fija y habitual.

La educación es para el espíritu lo que el alimento para el cuerpo; la alimentación desarrolla y fortifica los miembros cuando es sana y vivificante, como una educación buena da a la inteligencia un desarrollo feliz; al alma una noble energía.

Instrucción en general, es todo lo que puede dar algún conocimiento de cosa que se ignora, lo que puede dar sus luces acerca de un objeto dado.

La enseñanza es *pública y privada*, según que la proporcione el Estado o se la procuren los individuos a su costo.

La enseñanza pública se divide en *primaria, secundaria o media y profesional*. La primaria comprende la suma de conocimientos necesarios para los usos comunes de la vida, y contribuye a formar el hombre y el ciudadano. Esta enseñanza admite grados. Es además, *gratuita, laica y obligatoria*.

Es *gratuita* porque se consagra a la masa común de los ciudadanos, en donde se vive en su mayoría sólo del salario, y porque se trata de una necesidad de primer orden de interés general.

Debe ser *laica* porque todas las religiosas son interesadas por su naturaleza, se apoyan en el dogma y reprueban el libre examen.

Debe ser *obligatoria* por el derecho de represión que tiene el Estado, porque si es evidente que puede castigar a los que violan sus leyes, tiene la obligación de enseñárselas.

Pero esta condición *obligatoria* no se extiende a restringir el derecho de vocación, ni el que tienen los padres de encaminar la enseñanza que creen apropiada a sus hijos, sino a sujetarse a darles alguna.

La Pedagogía contiene principios sobre *el modo de enseñar*, que aprovechan los Gobiernos o las juntas de educación al adoptar reglamentos y métodos de enseñanza. El sistema objetivo y el modo simultáneo y mutuo están preconizados como mejores.

La práctica de estos métodos y sistemas depende de los buenos maestros.

La formación de ellos está a cargo de escuelas llamadas *Normales*.

Escuela Normal es la destinada a formar maestros en las ciencias y en las letras, para la enseñanza pública en las escuelas primarias, colegios y facultades académicas.

Como la enseñanza pública debe ser en beneficio de ambos sexos, las escuelas normales deben ser de hombres y de mujeres.

Las escuelas normales de mujeres influyen de un modo extraordinario en la moral pública y privada.

La *enseñanza secundaria o media*, es la confirmación de las primeras y preparatoria de la profesional, y es, como la primaria, *pública y privada*; pero no obligatoria.

Habría razones para establecerla retribuida, pero generalmente es gratuita también.

En fin, la *enseñanza profesional* comprende los estudios llamados de *facultad*, y los *especiales*, que habilitan para el desempeño de ciertas profesiones.

Así como la enseñanza media estaba a cargo de *institutos*, la profesional ha estado a cargo de las *universidades*. El *instituto* es originariamente el título de ciertas sociedades de sabios. También es un sistema de reglas a las cuales consiente someterse una sociedad de hombres.

La *Universidad* es el cuerpo de profesores establecido por la autoridad pública para enseñar las lenguas, bellas letras, filosofía y las ciencias.

Primitivamente la universidad abrazaba la universalidad de los maestros y de los estudiantes, de cualquiera nación a que pertenecieren. Ha habido universidades del Estado y las hay también libres.

Esta última es la tendencia moderna del aprendizaje profesional. Las universidades están a cargo de un Rector, auxiliado por un Consejo universitario. Se dividen en *facultades*, y al frente de cada facultad hay un Decano que preside al gremio de Catedráticos.

Las universidades gozaron antes y gozan hoy todavía de privilegios especiales. La organización del Magisterio debe descansar en tres bases principales, que son: *moralidad*, *ciencia* e *independencia*.

La *moralidad*, por su influjo en las buenas costumbres, por el poder de la doctrina y por el ejemplo.

La *ciencia*, porque difundirla y adelantarla es su misión.

Y la *independencia*, porque el catedrático es un sacerdote que se sacrifica a la verdad, sin amor ni odio ni otro deseo que el de guiar a la juventud por el camino de la sabiduría.

En fin, para difundir las luces, los Gobiernos deben establecer o fomentar las *bibliotecas populares*, que pongan al alcance de todas las inteligencias los medios de ilustrarse en todos los órdenes del saber humano.



Consignaremos aquí lo concerniente a *espectáculos públicos*, por la influencia que ejercen a manera de enseñanza, sobre las costumbres, que suavizan, y sobre el criterio de los ciudadanos.

Como son una necesidad social, que se ha hecho sentir en todos los tiempos y en todos los pueblos, el Gobierno debe protegerlos, evitando los abusos que los acompañan.

Originariamente, las *fiestas*, eran ciertas solemnidades u honores a un *dios* o a la memoria de un hecho importante.

Todos los pueblos han tenido su culto público y por consiguiente sus fiestas. La más antigua de las fiestas primitivas es el *sábado* de los judíos, instituída el séptimo día de la *creación*, según dogma religioso.

Las principales fiestas entre los griegos, consistían en asambleas solemnes, en las cuales se celebraban juegos públicos. El carácter de las fiestas romanas era grave y austero, bajo los reyes así como en los bellos tiempos de la República.

La religión católica consagra muchos días del año a ciertas ceremonias y al descanso. Los pueblos católicos tienen su *fiesta patronal*, que es el día del santo, bajo cuya invocación ha sido edificada la iglesia parroquial o principal de la ciudad.

Hay fiestas *rústicas* o *campestres* y *fiestas cívicas*. Aquéllas pagan tributo a alguna vieja costumbre; estas últimas conmemoran algún hecho histórico importante, y tienden a fomentar o avivar el amor a la patria, el que le debemos a sus fundadores y a hacer surgir o a fortalecer las virtudes de los ciudadanos.

En fin, hay *fiestas nacionales* y *locales*, en las que toma parte todo el país o simplemente una sección de él, y se dirigen, cuando no son religiosas, a despertar las inclinaciones a favor del Comercio o de la Agricultura, y a cultivar el criterio en estos ramos.

Pero de todos los espectáculos públicos, ninguno tan digno de un pueblo culto como el *Teatro*. Fue en la antigüedad, y está llamado a ser en el porvenir, el templo en donde se engrandezcan y purifiquen las almas.

Con todo, cualquiera que sea su eficacia para mejorar las costumbres, se reconoce que con la predicación de una mala doctrina, con exhibiciones grotescas, con el prestigio que tiene la escena y el alarde del ejemplo, puede igualmente contribuir mucho a corromperlas también.

Por eso los Gobiernos, si bien algunos han abolido la censura previa para las obras que se representan, deben ejercer la más estricta inspección y vigilancia en ellas.

En España y en muchos países de origen hispano, existe el espectáculo público, denominado *fiesta de toros*.

En Estados Unidos parece reproducirse la época del circo romano, con la exhibición del pugilato.

Son dignos de un pueblo culto los espectáculos de carreras de caballos en hipódromos, que tanto influyen en el mejoramiento de la raza.

DEBERES DE LOS ADMINISTRADOS

Los deberes de los administrados son sus obligaciones para con el Estado y sus cargas.

Divídense en *personales y reales*, según recaigan sobre el individuo mismo o afecten sus bienes solamente. Son obligaciones o cargas personales, los *empleos onerosos*, el *servicio militar* y las *matrículas de mar*. Son cargas reales, toda clase de impuestos y contribuciones.

Sólo los nacionales tienen obligaciones personales.

Las cargas reales recaen sobre nacionales y extranjeros.

Son *cargos onerosos* los destinos sin goce de sueldo que los ciudadanos tienen el deber de desempeñar.

El *servicio militar* está fundado en la necesidad de defender a la patria.

Hay tres modos de desempeñar el servicio militar: 1º, por *enganche voluntario*; 2º, por *sorteo*, y 3º, por el llamado *servicio obligatorio*. El voluntario es la prestación del servicio sin ninguna coacción, en virtud de un movimiento espontáneo de la voluntad y de acuerdo con estipulaciones previas.

El *sorteo* se lleva a cabo al favor de la suerte, sacando un número dado de ciudadanos del padrón general y conforme al cupo de cada circunscripción local.

El *servicio obligatorio* es el regimiento militar, fundado en el deber ineludible de todo ciudadano de servir en el ejército un cierto número de años.

El servicio militar de *enganche voluntario* es el mejor para aquellos países que no sostienen ejércitos permanentes. En ese caso, suelen organizarse y adiestrar las milicias nacionales.

El de *sorteo* y el *obligatorio*, son propios de aquellos países que mantienen grandes ejércitos permanentes y necesitan precaverse de un enemigo irreconciliable exterior.

En este último régimen, se reconoce el principio de las excepciones. Las hay por *inutilidad* o por razones de *justicia* y de *equidad o conveniencia*.

Son *inútiles* los que padecen de enfermedad crónica o de al-

gún defecto físico o moral que los incapacita para el manejo de las armas.

Por principios de *justicia* están exentos los ancianos, los niños y aun los adultos, y los que ya han prestado sus servicios y han sido licenciados del ejército.

Por razones de *equidad* o *conveniencia* debe exceptuarse: al hijo único del padre pobre, estando impedido o siendo sexagenario; al hijo único de una viuda pobre, si la mantiene; al hijo único de la madre pobre, si el marido de ella, pobre también, se halla ausente, es sexagenario o está impedido.

Debiendo los clérigos estar consagrados exclusivamente a su misión espiritual, sin intervenir en ninguna *faz política* del Estado, se les considera, por principio de libertad y por tolerancia, exentos del servicio militar. Lo propio se extiende a los ministros de otras religiones, que igualmente se consagran puramente a su misión espiritual.

Hay también una clase de exenciones, por dinero, que se denomina *redención a metálico*; pero este sistema es inmoral y se presta a numerosos abusos.

El servicio general obligatorio dura generalmente de tres a seis años.

Hay *servicio activo* y *servicio de reserva*.

El *activo* es permanente de todos los días, en vida cuartelaria. El de *reserva*, por los cortos señalados períodos de cada año. La edad en que generalmente comienzan a servir los ciudadanos, es la de *veintiún años*; aquella en que están exentos del servicio, la de *sesenta*.

Las fuerzas de que dispone la Nación, esto es, la suma de hombres en servicio militar, los elementos de guerra y los elementos necesarios para su movilización, constituyen el *ejército nacional*.

*
* * *

Toda Nación que disponga de territorio marítimo, requiere el concurso de los administrados para la defensa nacional, en el agua o para el servicio del comercio. Leyes especiales se ocupan de estas materias; pero cabe aquí consignar lo someramente importante.

Uno de los medios o puntos de organización al respecto, es

la *matrícula de mar*, que consiste en el alistamiento de marinos en los puertos donde el país requiera su concurso.

La matrícula de los marinos nacionales puede ser forzosa o voluntaria; pero la de los extranjeros será siempre voluntaria y a solicitud expresa de ellos.

Al cuerpo de marinos organizados con sus jefes de barcos y tripulación, se le da carácter militar y se denomina *milicia de mar*.

La *matrícula de mar* se extiende igualmente en favor de las naves que se patentan para la navegación.

Los marinos y las naves, están sujetos a las ordenanzas o leyes de policía marítima, y hacen parte de la armada nacional para la defensa del país. Aunque especialmente se consagren a la carga y descarga de embarque y desembarque y a otro tráfico mercantil, están obligados a prestar su concurso en caso de naufragio y siempre que lo requieran las autoridades del puerto.

Es reconocido, que a bordo y en aguas de un país, todo individuo que cometa un delito común, será juzgado conforme a las leyes de dicho país, previa extradición del culpable.

También serán extraídos con las debidas formalidades y para su juzgamiento, los que huyendo de la justicia se asilaren en los buques o embarcaciones.

Estos principios tienen excepciones, tratándose de delincuentes que pertenezcan a la tripulación de buques de guerra extranjeros.



Las *cargas reales* son las contribuciones o impuestos a que están obligados nacionales y extranjeros, en relación a sus bienes, o a la industria, comercio, oficio o profesión que ejercen.

Las contribuciones son *directas* o *indirectas*, según la base en que descansan y el método de cobrarlas.

Directo quiere decir derecho, sin intermedio.

Las contribuciones directas están establecidas sobre las personas o sobre las cosas.

La principal, establecida sobre las personas, es la denominada *cédula personal* o de vecindad.

Las principales sobre las cosas, son:

1ª—La de transmisión de bienes; y

2ª—Las que recaen sobre ciertos cultivos;

3ª—La pecuaria o sobre el número de ganados;

4ª—La de sal o sobre las salinas marítimas;

5ª—La llamada industrial o de comercio, que recae sobre los establecimientos mercantiles, o sobre las judicaturas, o bien sobre la profesión, arte u oficio de los asociados;

6ª—La de minas, y

7ª—La de registros.

Entre las dos últimas, se comprenden los derechos que se acostumbra cobrar por la transmisión de los bienes inmuebles y derechos reales, como la hipoteca; por la constitución, reconocimiento, modificación o extinción de derechos reales afectos a esos bienes; por la transmisión de dominios de bienes muebles por causa de muerte; y por otros actos judiciales o administrativos, o por contratos otorgados ante notario.

Las principales contribuciones indirectas, llamadas también permanentes, son:

1ª—La de timbres y papel sellado;

2ª—La renta de Aduanas;

3ª—La de rentas estancadas o el monopolio de sales, aguardientes, tabacos y otros artículos;

4ª—Las casas de monedas;

5ª—Las loterías; y

6ª—Las contribuciones de consumo.

Hay más numerosas, como la de destace o degüello, la de puentes y caminos, la de puertas y ventanas, la de buhoneros, etc., que suelen denominarse *arbitrios* y que se destinan para satisfacer gastos de la Administración local.

En estos arbitrios entran, además, las indemnizaciones por infracción de las ordenanzas, acuerdos o bandos municipales. Toca a la Economía Política el examen de estas contribuciones y el señalamiento de sus ventajas e inconvenientes.

Las contribuciones y los arbitrios son la parte principal del tesoro de la Nación o del Municipio, y su producto forma el presupuesto de rentas nacionales o municipales, según el caso.

La recaudación del *haber* del tesoro se halla a cargo del Ministerio de Hacienda y se verifica por medio de agentes responsables sujetos a fianza y a rendir las cuentas de su recaudación.

Corresponde a la Administración Pública, en materia de Hacienda:

1º—Proceder coactivamente contra los deudores del erario público, hasta conseguir que paguen;

2º—Acordar el pago de sus deudas y verificarlo en la forma y dentro de los límites del presupuesto;

3º—Vender y administrar las fincas de propiedad del Estado y toda clase de bienes nacionales. En este punto debe saberse que es principio ineludible de Administración, que toda venta o acto administrativo que imponga gravamen sobre los bienes nacionales, ha de celebrarse en licitación pública; y

4º—En fin, todo procedimiento por vía de *apremio*, para el reintegro de lo que pertenece a la hacienda pública, en los casos de alcance, malversación de fondos o desfalco de cualquiera naturaleza.

Coactivo quiere decir que tiene el derecho o el poder de constreñir. Jurisdicción coactiva es la facultad que tienen los empleados de Hacienda para ejecutar sumariamente ante ellos mismos, a los deudores del tesoro.

Apremio es cierta fuerza que se ejerce contra alguien, para obligarlo a hacer alguna cosa conforme a la ley.

El apremio usado contra los deudores del tesoro, comprende las multas sucesivas y el arresto. El apremio en materia fiscal es un resto de la prisión por deudas.

El carácter especial y la importancia de los asuntos de la hacienda pública, reclaman una oficina, también especial, para su ventilación y fenecimiento.

A esa oficina toca de lleno llamársele *Tribunal de Hacienda* o *Juzgado de Hacienda*.

Los pequeños, pero más numerosos quizá, de los asuntos referidos, tienen su primera instancia en oficinas inferiores administrativas.

Como no sólo con la personalidad de ejecutor sino que también con la de ejecutado puede tomar parte el Fisco en los negocios, tiene un representante que en cualquiera de los aspectos hace sus gestiones. A este representante se le llama *Fiscal de Hacienda, Colector o Juez Ejecutor*.

Todas las legislaciones reconocen que los créditos de la hacienda pública tienen privilegios para ser cubiertos, en concurso de acreedores, sobre todos los demás, con la excepción de aquellos acreedores a título de dominio o con hipoteca.

Los créditos de la Nación no prescriben nunca.

DE LAS COSAS Y PARTICULARMENTE DE LOS BIENES PUBLICOS

Las cosas como objeto de la Administración, se dividen en bienes públicos, bienes del Estado, bienes de corporación y bienes de particulares.

Bienes públicos son las cosas que pertenecen en plena propiedad a la Nación y en cuanto al uso, a las gentes que la pueblan, sean nacionales o extranjeros, por ejemplo, las calles, plazas, puentes, caminos, las riberas de los ríos, etc.

Son del uso de todos y se conservan en el dominio común, porque no pueden dividirse, y porque divididos perderían su utilidad. Por eso no se hallan tampoco en el comercio, ni pueden ser adquiridos por prescripción.

El Gobierno a su vez, no puede enajenarlos, por ser distintos de los bienes del Estado y porque por su naturaleza no son susceptibles de pasar al dominio privado.

Son *bienes nacionales* las cosas cuya propiedad y uso corresponden a la Nación y de que puede disponer sin más restricción que la ley, tales como las rentas y contribuciones, ciertos edificios y solares, el superávit o sea el sobrante en numerario del tesoro, las acciones que tenga en cualquiera obra o empresa, las naves de guerra, el material del ejército y otros.

La Nación es la primera persona moral del país. Lo es también el Municipio, y como ella, posee bienes de que puede disponer; pero no son esas las dos únicas personas morales que existen en un país. Las hay también temporales, y no fundamentales como éstas, y se denominan *corporaciones, comunidades o sociedades* cuya *existencia jurídica* depende del reconocimiento de la ley.

Como la Nación y el Municipio, las corporaciones, comunidades o sociedades, pueden poseer bienes y disponer de ellos; pero se diferencia su derecho del que tienen los particulares, en la libre disposición que en éstos es absoluta, y en las personas jurídicas o morales no.

La Nación y el Municipio tienen por norma la ley y están sujetos al principio de las subastas o licitaciones públicas; las demás personas jurídicas se rigen por estatutos o por la ley que las constituye.

Los *bienes públicos* principales son: el mar y sus riberas, las aguas, los caminos, los puertos, la caza y la pesca.

Figuran entre los bienes principales del Estado: los baldíos, los montes, las minas y toda obra pública y aun los servicios que contrata.

Por punto general, es de los particulares el producto de su actividad física o moral, cuando es la resultante del derecho.



El mar y sus riberas pertenecen al público porque son de aprovechamiento común a todos los hombres por medio de la navegación o la pesca. Pero si el mar es del uso de todos, en el mundo, se reconoce del dominio público exclusivo de un país aquella porción de mar adyacente al territorio hasta *tres leguas* mar adentro a contar de la parte de la costa que dejan a descubierto las más bajas mareas.

Siendo, además, necesarias las riberas para completar el disfrute de las aguas, las riberas o playas siguen las condiciones del mar.

Se entiende por *playa* el espacio que alternativamente cubren las aguas en el movimiento de las mareas.

Las propiedades particulares colindantes con el mar o con sus playas, están sujetas a servidumbres de salvamento y vigilancia del litoral. La vía que da acceso a la servidumbre de vigilancia no distingue los terrenos cerrados de los abiertos.

También las aguas hacen parte de los bienes públicos; pero no se entienda que se trata de todas, porque hay aguas que son de dominio privado.

Consideradas, con relación a los cuerpos extraños que contienen las aguas, están divididas en aguas saladas, aguas dulces y aguas minerales.

De las saladas, o mejor dicho, de las marinas, hemos dicho lo que a la ciencia administrativa importa establecer.

Las minerales son aguas de fuente que tienen en solución o en suspensión, sustancias mineras en proporciones tales, que sus propiedades físicas y químicas están cambiadas y reemplazadas por otras llamadas *medicamentosas*.

Estas aguas son susceptibles de apropiación, siendo por consiguiente de propiedad particular o del Estado. Cuando el último es dueño de ellas y no las explota para beneficio del erario, quedan para el uso de todos y figuran entonces como bienes públicos.

Las aguas dulces, como su nombre lo indica, tienen un sabor poco pronunciado y su temperatura es casi igual a la de la atmósfera. Se dividen en corrientes y estancadas; alimentan en su seno animales y vegetales y constituyen los lagos, ríos, pantanos, etc.

Como las minerales, pueden ser apropiadas o no, según su naturaleza y su colocación.

Por su naturaleza, son aguas públicas aquellas respecto de las cuales no puede existir ninguna distinción de propiedad y permanecen siendo de uso común, como los ríos y demás aguas navegables.

Por su colocación, son aguas públicas también, las de las fuentes, pantanos, estanques, lagos y lagunas formadas en terrenos del común o del Estado.

Los principios administrativos sobre las aguas públicas, pueden reducirse a los siguientes:

Nadie puede cambiar el curso de las aguas de los ríos y demás corrientes navegables, ni debilitar el caudal de ellos con diques, fosos o canales, sin autorización del Gobierno; pero cada cual puede a su gusto sacar agua de esas corrientes y apropiársela así sacada.

Los riachuelos no navegables pertenecen a las personas cuyas propiedades bañan. La opinión más común es que los riberaños de cada lado, son propietarios del lecho del río hasta una línea que se tira por el medio de dicho lecho. Pueden servirse también de sus aguas en toda la extensión de su propiedad, con la obligación de volverlas al curso natural al salir de ella.

Los arroyos pertenecen de derecho a los propietarios de las heredades, sobre las cuales corren. Por tanto, pueden servirse de sus aguas para la irrigación de sus tierras.

El dominio público de los ríos se extiende a su cauce y a sus márgenes.

También pertenecen al dominio público los álveos, en *terre-*

no público, de los riachuelos no navegables o de los arroyos por donde corren aguas manantiales.

Alveo, cauce o lecho de un arroyo o de un río, es el terreno que ocupan sus aguas en sus crecidas ordinarias.

Las aguas lluvias pertenecen al que las recoja en su heredad; las que corran por la vía pública pueden ser recogidas a su paso por los propietarios riberaños.

Los predios colindantes con los ríos navegables, gozan de los beneficios que su vecindad proporciona, incluso el aumento del terreno por causa de aluvión; pero están sujetos a ciertas servidumbres, como la de no impedir el uso público de las orillas, ni edificar ni plantar árboles ni poner obstáculo alguno al libre tránsito.

No sucede lo mismo con los dueños de *tierras contiguas a canales*, porque éstos no son corrientes naturales sino artificiales, de muy distinto carácter. En cuanto a servidumbres, están sin embargo sujetas a la llamada *de sirga*, para conducir los barcos a remolque desde la orilla.

*
*
*

Por lo expuesto, se desprende que corresponde al Gobierno autorizar el establecimiento de toda empresa que pueda hallarse en relación con la navegación de los ríos en curso y régimen, con el uso y aprovechamiento de las aguas y de lo que producen en su seno, y con la construcción, en fin, de toda obra nueva en dichos ríos.

Los principios en que se basan las autorizaciones están de acuerdo con la naturaleza de la empresa y las conveniencias del país. Toca a la misma autoridad administrativa de la cual emana la concesión, declarar la caducidad de ella.

El uso y aprovechamiento de las aguas públicas implica la necesidad de ciertas servidumbres naturales o legales.

Los terrenos inferiores, por ejemplo, están sujetos a recibir las que naturalmente y sin obra del hombre, fluyen de los superiores. Esto constituye una servidumbre natural.

Servidumbres legales son la de estribo, de presa y de posada; de abrevadero y de saca de aguas; de camino o irrigación y la de acueducto.

De todas estas servidumbres, la más importante es la de acueducto. Puede imponerse para la conducción de aguas destinadas a algún servicio público y también para objetos de interés privado, como establecimiento o aumento de riego, desecación de lagunas y pantanos, salidas de aguas, etc.

Es indiscutible que las aguas contenidas dentro de ciertos límites y capaces de una ocupación constante, las aguas vivas que nacen o se descubren en terreno de dominio particular, las corrientes hechas con artificio del hombre de dominio particular, las sacadas a la superficie en terrenos del Estado con autorización de la ley, son aguas privadas.

Las aguas privadas pertenecen al orden civil y las cuestiones que sobre ellas se susciten son de la competencia de los tribunales.

•
•

Restringidamente, pescar es extraer peces del mar, de los ríos, de los lagos y de algunas fuentes; y por extensión, es la extracción de todo lo que el agua dulce o salada produce en su seno.

La pesca es un medio de proveer a la subsistencia de los pueblos, de extender el comercio y hasta de proporcionar honesto y agradable entretenimiento.

La pesca en alta mar es común a todos los hombres; pero en las costas es de uso público entre los naturales del país. En algunas partes es privilegio de los matriculados de marina.

En los tanques, lagunas y fuentes de propiedad particular, pueden sus dueños pescar con libertad absoluta.

En las aguas corrientes que sirven de límite a tierras de distintos dueños, pueden pescar los riberaños desde la orilla hasta la mitad del río, con sujeción a las reglas de policía.

En los ríos y canales navegables también pertenece el derecho de pesca a los dueños colindantes, sin perjuicio de la navegación y de las servidumbres.

En todas partes se prohíbe pescar envenenando las aguas y aun empleando dinamita. La razón es obvia: evitar el peligro en el primer caso, y la destrucción de la especie en el otro.

En cuanto a la caza, está sujeta poco más o menos a los mismos derechos administrativos que la pesca.

Particularmente, la caza es la apropiación por *ocupación* de las bestias salvajes, sean feroces, como leones, tigres, o bien silvestres como los conejos, gamos, o simplemente aves, como las perdices, el paujil, el quetzal, etc.

Tanto la caza, como la pesca, son de interés común y por tanto deben estar subordinadas a las reglas de policía que se fundan en la conservación de los animales, la seguridad personal y el respeto a la propiedad.

En consideración a la seguridad personal, nadie puede cazar dentro de las poblaciones, ni en sus afueras, en un radio dado, ni sin permiso de la autoridad.

Por respeto a la propiedad, se prohíbe cazar en terreno ajeno, sin permiso escrito del dueño; pero éste puede cazar en sus terrenos.

En fin, hay épocas en que la caza o la pesca serían perjudiciales y tenderían a la extinción o aniquilamiento de las especies, por ser la época del celo o de la procreación.

Son puertos las grandes excavaciones naturales o practicadas por la mano del hombre que reciben las aguas del mar y ofrecen a los navíos una estación abrigada contra los vientos, las corrientes y las tempestades.

Cuando han sido practicados por la mano del hombre, los puertos vienen a ser obras públicas de la mayor importancia, y construcción, limpia y reparación constituyen un servicio administrativo que interesa en extremo a la prosperidad del Estado.

Los puertos son *marítimos*, *fluviales* o *lacustres*, según que estén situados en la costa del mar, de un río o de un lago.

Se dividen, además, en *cerrados*, *habilitados* y *francos*.

Puerto *cerrado* es aquel que, aunque existiendo naturalmente, no ha sido abierto al comercio exterior.

Habilitados son los que sirven de punto de partida para ese tráfico; los puertos habilitados se llaman también de *depósito*, cuando dan acogida, sin cobrar derechos de entrada, a los barcos que van de paso para otro país.

Franco son aquellos en que las mercaderías no pagan derechos de entrada al país.

Como el comercio es exterior y de cabotaje, resulta que un puerto cerrado para el comercio exterior, puede estar abierto para el costanero.

Corresponde al Gobierno clasificar los puertos, abrirlos, cerrarlos y dictar para su regencia y administración, todas las ordenanzas y leyes de policía marítima que puedan convenir.

•
• •

También son los caminos cosas públicas y al Gobierno toca dictar las providencias relativas a construcción, uso y conservación.

Camino es toda vía o ruta que se recorre o puede recorrerse de un lugar a otro. Los hay de herraduras, carreteros, de rieles y simplemente de senderos o veredas.

Los caminos se dividen, además, en públicos y privados. Los *públicos* son los que todo el mundo tiene derecho de seguir o frecuentar; y los *privados*, los que son únicamente del uso de ciertas personas.

Los caminos son, o *nacionales* o *vecinales*. Los primeros son los que antiguamente se denominaban *reales* y que recorren una gran distancia y van de una gran ciudad a otra gran ciudad.

Los *vecinales* comunican a los pueblos dentro de una misma circunscripción política.

Conforme a esta clasificación, toca al Estado la construcción y conservación de los caminos nacionales, y al Municipio, la apertura y conservación de los vecinales.

Aplican muchos países para los últimos, el régimen denominado *servicio personal subsidiario*, según el cual cada vecino del lugar debe prestar durante un número dado de días en el año, su concurso para la construcción y reparación de esos caminos.



El *camino de hierro* es la vía formada por dos líneas paralelas de rieles de acero unidas y sujetas a durmientes, de madera o hierro también, y sobre los cuales ruedan sin frote o con poco frote—a manera de economizar la fuerza motriz—grandes carros con ruedas de hierro.

Aunque tratándose de caminos, justo es mencionar los de rieles que propiamente no deberán figurar aquí, porque no son bienes públicos. O son construidos por el Estado y entonces son bienes nacionales, o lo son por empresas particulares para su provecho, y entonces se reputan privados.

Importa en todo caso saber que es obligatorio para el Gobierno el promover la construcción de vías férreas. La facilidad, la comodidad, la rapidez de las comunicaciones, son requisitos esenciales del progreso de los pueblos. Si no es el Estado quien las construye, sino una empresa de particular o particulares para su provecho, se siguen respecto de tal obra, con ligeras modificaciones, las reglas relativas a la adjudicación, privilegios, régimen y capacidad de todo contrato de servicios y obras públicos.

Puede decirse de las líneas telegráficas y telefónicas, lo mismo que se ha dicho de los caminos de hierro.

DE LOS BIENES DEL ESTADO

Llámanse *tierras baldías* las incultas que pertenecen a la Nación.

También hay tierras que sin ser nacionales ni privadas, pertenecen al disfrute y uso de los habitantes de un distrito: se llaman *comunales*.

Las zonas que circundan toda población en un radio dado de ella, destinadas a su ensanche y al uso común de sus habitantes, se llaman *ejidos*.

Las tierras baldías se emplearon antiguamente para recompensar a los militares veteranos; más tarde, para cancelar con el producto de sus rentas la deuda pública, y últimamente, en los países en donde existen todavía, para estimular la inmigración o el establecimiento de empresas extranjeras. Este último empleo de las tierras ha resultado a menudo pernicioso a los bien entendidos intereses del país.

Toca al Gobierno local dictar las medidas concernientes a la adjudicación o régimen de las tierras comunales. También la corresponde velar por la conservación, administración y uso de los ejidos de la respectiva localidad.

Es *monte* todo terreno cubierto de árboles y a propósito para la construcción naval o civil, para la fabricación de carbón y aun para el simple cultivo.

Divídense en montes del Estado, del Municipio y particulares, según pertenezcan a la Nación, al Distrito, o ya sean de dominio privado.

Por regla general, son del Estado los que no tengan dueño conocido, y suelen dividirse, según su condición, en enajenables o exceptuados de enajenación.

Son enajenables todos los montes, con excepción de aquellos que por sus especies arbóreas que rinden productos seculares, o por razones cosmológicas, deben conservarse. No enajenables son estos últimos definidos en la excepción.

Para toda adjudicación o venta de montes nacionales o municipales, como para las tierras baldías, deben tenerse en cuenta las reglas sobre licitaciones públicas.

Superfluo es decir que los montes particulares no están sometidos al régimen establecido para los baldíos o del Estado.

*
* *

Las legislaciones modernas sobre minería, se fundan en el principio de que *las minas son propiedad del Estado*. Tal principio implica la necesidad de una concesión para que la mina pase al dominio particular y supone la natural intervención del Poder Público.

Mina es toda sustancia metálica fósil combinada con alguna materia extraña, tal como el azufre, la tierra, etc., que se encuentran en capas más o menos continuas, entre lechos de piedra o de sales terrosas y que forman lo que se llama filones.

La extensión legal de una mina se llama *pertenencia*. La unidad de medida que marca la extensión es fijada por el Estado.

Los espacios francos que resultan entre las concesiones de minas, se llaman *demasías*.

Divídense las sustancias minerales en tres clases:

De *naturaleza terrosa*, las piedras calizas, los granitos, basaltos y en general todas las materias de construcción cuyo conjunto forman las canteras.

Los *placers*, que son arenas o aluviones metalíferos, los minerales de hierro, escoriales y los terrenos metalíferos también procedentes de beneficios anteriores, y otras sustancias análogas.

Los *criaderos* de sustancias metalíferas y salinosas, los betunes y aceites minerales, piedras preciosas, aguas subterráneas y demás productos semejantes.

Tratándose de minas, importa saber lo que es el suelo y el subsuelo. El *suelo* comprende la superficie y además el espesor a que ha llegado el trabajo a cargo del propietario, sea para el cultivo, sea para solar o cimentación. El subsuelo se extiende indefinidamente en profundidad, desde donde el suelo termina.

El principio general es que el subsuelo pertenece al Estado, que puede abandonarlo al aprovechamiento común, cederlo al dueño de la superficie o enajenarlo a tercera persona.

En cuanto a las minas, los principios que se reconocen son los siguientes:

1º—Cualquiera puede hacer las investigaciones que crea convenientes, salvo el permiso al propietario, en caso de hacerlas en un terreno de éste;

2º—Las minas deben *anunciarse y denunciarse*. El *anuncio* o aviso de una mina a la autoridad competente, es la noticia de su descubrimiento y da derecho a prelación. El *denuncio* es la demanda en forma de la mina con todas las señales que la hagan conocer;

3º—Las minas deben también deslindarse y medirse y ser adjudicadas a aquel que compruebe tener derecho a ellas;

4º—La adjudicación de minas no se hace por licitación al mejor postor, como la de los bienes del Estado, sino directamente, en vista del aviso del descubrimiento, del denuncia, de la falta de oposición, o falta de título suficiente en caso de haberla;

5º—Las adjudicaciones son perpetuas; pero caducan por regla general, por falta de explotación, o por falta de pago del impuesto legal, o cuando la mina es abandonada;

6º—El laboreo de las minas constituye una industria libre. El Estado sólo interviene por razones de policía, de seguridad o salubridad.

Hay minas cuya explotación se reserva el Estado, tales como las de carbón, las de petróleo y las de ciertas piedras preciosas como el diamante o las esmeraldas, o las de sal de piedra. En tal virtud no son denunciables ni adjudicables, salvo contrato con el Gobierno.



En fin, son bienes del Estado todas las obras que construye el Gobierno directamente, valiéndose de las autoridades y del personal de que dispone, o encomendándolas a particulares que se obligan a realizarlas como delegados de él.

Cuando las lleva a cabo por medio de particulares, dan lugar tales obras a los contratos administrativos, cuya celebración está sujeta al principio de la licitación pública, basada en la publicidad y en la competencia.

Para que exista un contrato administrativo es preciso que se celebre directamente con la Administración y que su objeto sea una obra o un servicio público.

Hay en efecto, servicios públicos que la Administración no puede desempeñar directamente por medio de agentes o cuerpos organizados *ad hoc*, y entonces se vale de la industria privada, como cuando necesita víveres para la tropa o para los presos; en la fabricación de armas, de papel sellado y en otros casos semejantes.

La publicidad y la competencia, elementos de la licitación, exigen:

- a)—Que el asunto de que se trata, se anuncie por medio de carteles y en el periódico oficial;
- b)—Que se pongan de manifiesto los pliegos de condiciones;
- c)—Que se exprese la forma de la subasta, con el modelo de proposiciones que se han de presentar en pliego cerrado;
- d) Que se señale la autoridad, el día, la hora y el lugar donde se ha de verificar el acto;
- e)—Que se fije el tipo o precio de la obra o servicio;
- f)—Que la adjudicación sea hecha al mejor postor.

Es ineludible el principio: que *para que los contratos de obras y servicios públicos produzcan obligación, es preciso que hayan sido celebrados en la forma legal, esto es, con las solemnidades del Derecho.*

Después de toda adjudicación, la formalidad consiste en el otorgamiento de una escritura pública.

Para el cumplimiento del contrato, suelen estipularse garantías y prevenirse depósitos de dinero o prendas.

En algunas legislaciones se reconocen privilegios de parte del Estado, en cuanto a la modificación de la obra que contrata, sobre suspensión de la misma y sobre interpretación, en virtud de la cual puede resolver por la vía gubernativa las dudas y controversias que ocurran con motivo de la inteligencia, cumplimiento, rescisión y efectos de los contratos; pero lo cierto es que el Estado, como persona jurídica y por su capacidad contractual, debe estar sujeto a las reglas civiles que rigen todos los contratos. Sus privilegios son puramente judiciales, en cuanto a que puede litigar en papel común y en cuanto no puede acusársele rebeldía ni cobrársele costas judiciales.



Ocurre que, con motivo de la construcción de toda obra pública, la propiedad privada se opone o es obstáculo para ejecutarla. Contrapuestos así los intereses particulares a los públicos, uno de los dos debe ceder, y cuando prevalecen los generales a los particulares, el procedimiento se denomina *expropiación*.

Indudablemente la expropiación es un abuso del poder, porque no hay ni puede haber derecho contra el derecho; sin embargo, está aceptada por todas las naciones del mundo.

Para poder proceder a la enajenación forzosa, es preciso:

1º—Declaración formal de que la obra es de utilidad pública, esto es, que cede en beneficio del Estado o de los pueblos, previa información, y aunque la obra sea ejecutada por empresa o empresas particulares;

2º—Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse.

La práctica de las diligencias antedichas constituye un verdadero juicio que compete a la autoridad judicial y en el cual son partes el Estado y los interesados.

El Estado no puede entrar en posesión de los bienes expropiados, sino después de la sentencia o mandamiento judicial, y después de consignar el pago de la suma justipreciada para tal fin.

•
•

No concluiremos este capítulo sin hablar de las servidumbres de utilidad pública, que consiste en una *limitación de la propiedad privada*, impuesta por la ley o por la Administración, en beneficio de los pueblos.

Las hay de dos clases:

Temporales, que son la ocupación pasajera de los terrenos, excavaciones, extracciones, depósitos, acarreo y otras cargas análogas a que están sujetos los terrenos contiguos a las obras públicas.

Perpetuas, que equivalen a una expropiación. Las temporales son constituidas por la autoridad con la cláusula de la indemnización de perjuicios, los cuales se regulan como en el caso de enajenación forzosa, con la diferencia de que el pago puede no ser previo, y en la expropiación lo es.

Las servidumbres perpetuas se reducen a las siguientes prohibiciones:

1^a—De no edificar sin permiso de la autoridad, dentro de la zona estratégica de las plazas de guerra, fortalezas y cuarteles;

2^a—De no cortar sin permiso de la autoridad, árboles colindantes con las carreteras generales, y de no entorpecer el libre curso de las aguas que provienen de la vía pública;

3^a—De no cortar las ramas y raíces de los árboles situados en los lindes, aunque los extiendan a la propiedad ajena; y

4^a—De no impedir por parte de los propietarios colindantes, el uso público de los ríos y sus riberas.

Estas servidumbres se establecen, bien para seguridad del Estado, bien para la conservación de los caminos, ya sea en interés de los montes o en el de la navegación fluvial.

Para el fomento de minas se establecen limitaciones que imponen al derecho de propiedad las calicatas, trasportes, desagües, etc., etc.

En materia de aguas, se establecen las naturales y las legales de acueducto, de estribo, de presa, abrevadero, saca de agua, camino de sirga, etc.

En orden a la policía urbana, se establecen las de costear aceras por los dueños de edificios ó terrenos que lindan con la vía pública, y otras.

DE LOS VARIOS RAMOS DE LA ACTIVIDAD HUMANA

Las manifestaciones de la actividad del hombre, son intelectuales o físicas. Su aplicación a la naturaleza para asimilársela y atender a la satisfacción de las necesidades, constituyen las diversas profesiones o industrias, y el resultado de la apropiación, constituye su derecho de propiedad.

Por punto general, en cuanto al derecho privado se refiere, a la Administración Pública corresponde sólo garantizarlo. Sin embargo, relacionándose el trabajo con el progreso de un modo tan estrecho, siendo él el principal factor, y dependiendo del desarrollo de la industria la riqueza, el engrandecimiento y la felicidad de los pueblos, el Gobierno cuyo fin primordial es ése, no puede ni debe contentarse con dejar hacer y convertirse en mero espectador impasible.

Por esta razón, como porque la iniciativa individual es impotente en muchos casos, para eliminar los obstáculos que a la industria toca vencer, y por el deber esencial de velar por la vida de los ciudadanos, expuesta a veces a serios peligros por la codicia, el Gobierno interviene en cierto modo en aquellas manifestaciones de la actividad y en el resultado de la apropiación.

La manera como el Gobierno procede en esto, es *positiva o negativamente*, acordando primas, exenciones o privilegios, alentando, en suma, el esfuerzo individual, y prohibiendo o limitando su ejercicio.

Industria es un nombre genérico bajo el cual se comprenden todas las operaciones que ocurren a la producción de la riqueza.

Las tres principales industrias, son: la agrícola, la comercial y la manufacturera. En la agrícola se comprenden otras, entre las que sobresale la ganadería, y en la manufacturera, las llamadas industrias fabriles y las químicas.

Agricultura viene de dos palabras latinas: *ager*, tierra o campo, y *cultura*, cultivo; de modo que es *el arte de cultivar la tierra*.

Ocioso es encarecer la importancia de esta industria. Sabido es que procura la subsistencia y proporciona a las demás industrias la materia prima de que han necesidad.

De manera que el Gobierno debe hacer cuanto pueda por su prosperidad y desarrollo, lo cual consigue:

Amparando la libertad de los labradores, defendiendo su propiedad, facilitando los riegos, multiplicando y facilitando la enseñanza agrícola y estimulando, en fin, la producción.

La libertad de los labradores es hoy indiscutible, se extiende al cultivo y la cosecha y se consagra en las leyes que declara a los dueños y poseedores de las tierras, árbitros de destinarlas a lo que les parezca mejor y de recoger el fruto cuando lo crean conveniente.

Con todo y el reconocimiento de este derecho, no se permiten, por razones de salubridad, ciertos cultivos a inmediaciones de los pueblos.

La propiedad agrícola envuelve el derecho de cerrar los terrenos y cultivarlos. Parecería esto extraño a primera vista; pero se comprenderá, si se tiene en cuenta que en beneficio de la ganadería se ha pretendido tener el campo abierto para la cría y el pastaje.

La enseñanza agrícola ha influido mucho en los progresos de la agricultura. Con este fin se establecen colegios, granjas, fincas modelos, juntas de agricultura y laboratorios de ensayo y aplicación.

Las *juntas de agricultura* son reuniones formadas bajo el patronato del Gobierno, para la mejora del arte agrícola. Como estímulo, suelen pagarse primas a ciertas producciones que se deseen implantar, o en favor de la exportación, o se usan las exenciones de impuestos.

Los caminos acercan los productores de los consumidores, y los riegos mantienen o renuevan la fecundidad de la tierra.

En fin, para despertar el gusto por la agricultura o el amor a la naturaleza, se han instituido fiestas en honor de la primera, celebrándolas con más o menos pompa y haciendo tomar parte en ellas a los niños.

En algunas partes se consagran esas fiestas a la siembra de árboles, en otras a la apertura de un surco en la tierra, por medio del arado.

La ganadería hace parte de la agricultura y es la acción o manera de criar los animales domésticos. Hállase tan estrechamente enlazada con la agricultura, que todo lo que favorece a ésta cede en beneficio de ella.

Antiguamente la ganadería gozó de muchos privilegios en extensión tal, que redundaron en perjuicio del cultivo de las tierras; tales fueron los de tránsito, en virtud de los cuales no se podía impedir la circulación de los ganados. Pero hoy han sido reducidos esos privilegios, reconociéndose que ambos ramos de la agricultura pueden progresar juntos y aun favorecerse mutuamente. Está reconocido que los pastos naturales no son suficientes para la cría y ceba de ganados.

Las servidumbres actuales sobre ganados, abrevaderos, ses-teaderos, etc., se rigen todas por el Código Administrativo o por el Código Civil, o por el Rural, si lo hubiere.

Las industrias fabriles y las químicas, llamadas también manufactureras, adoptan el nombre genérico de industrias.

Fabril viene de *fábrica* y despierta la idea de *arte mecánica*.

Química, implica descomposición, análisis, recomposición de cuerpos mixtos y se aplica a la manufactura o industria que emplea esos procedimientos.

La industria, como la agricultura, prospera donde el trabajo alcanza más libertad y donde la propiedad es más respetada.

En otro tiempo no se fiaban los Gobiernos de la perspicacia del arte industrial, y así creían necesario organizar la industria en gremios y dirigirlos con ordenanzas y reglamentos.

También el socialismo aconseja el trabajo en común, o la asociación para el trabajo, y preconiza el establecimiento del *falansterio* para los obreros.

El *Gremio* es una corporación o asociación, cuyos miembros están unidos entre sí por los mismos derechos y los mismos deberes. Cada gremio tiene sus estatutos, sus administradores, sus privilegios, sus inmunidades.

Los falansterios propuestos por Fourier eran las habitaciones destinadas a los trabajadores en su sistema de asociación universal.

Está reconocido que esos sistemas son utópicos o que lejos de favorecer la libertad de los trabajadores, la entran y en nada contribuyen al aumento de la riqueza sino a su disminución. Las únicas limitaciones puestas a la libertad de industrias son las relativas al empleo de niños en las fábricas, o en la explotación de minas, sobre fijación de horas de trabajo, las consagra-

das al reconocimiento de la propiedad industrial, y los reglamentos de ciertas industrias, como son la fabricación de pólvora y otras materias explosivas.

En fin, hay *industrias-monopolios*, por razón de interés general, a saber: la fabricación de moneda, el laboreo de minas pertenecientes al Estado, servicio de correos, teléfonos y telégrafos, y otras: todas denominadas *monopolios oficiales*.

La industria fabril, así como la agricultura, necesita de estímulos cuando su establecimiento y desarrollo están indicados por la existencia de materias primas y de otros agentes naturales aprovechables. Los gravámenes a la importación son un medio de crear estímulos, pero deben ser hábilmente calculados para no dar lugar a la creación de privilegios odiosos.

Los Gobiernos se valen igualmente de las *exposiciones y museos comerciales*. El primer sistema es propio de los países productores y ricos.

En fin, el reconocimiento de la propiedad industrial, otorgando patentes de invención, influye de modo directo en el fomento de la industria.



Comercio viene de la preposición *con* y de *mercio*, mercadería, y significa *tráfico* o *cambio*, tráfico en cambio de dinero o mercaderías en detal o por mayor.

El comercio tiene por objeto poner al alcance del consumidor los productos que necesite; es *exterior* e *interior*, y este último se hace al por mayor y en detal.

Como las demás industrias, el comercio no ha sido siempre ocupación libre; tanto en el exterior como en el interior, tenía antes trabas numerosas. En el interior, las había para los artículos de comer, de beber y arder; y para la compra y venta de granos.

Entre sus restricciones existía el llamado derecho de *tanteo*, en la venta de bienes, seda, trapo, hilo, cáñamo y otras materias primas de la industria. Tenía por objeto proteger a los fabricantes pero de tan mala manera, que redundaba en gravamen para los productos de las expresadas materias primas.

Del propio modo, por no ser tributario de otros pueblos, se establecieron para el comercio exterior, aranceles de aduana tan

altos, que equivalían a una verdadera prohibición de negocios con esos pueblos.

Hoy la prohibición no existe sino para los artículos cuya circulación prohíben las leyes penales, las de seguridad pública y las relativas a artículos estancados. La prohibición ha sido sustituida por la protección.

El *proteccionismo* es un sistema relativo a la admisión de las mercaderías extranjeras en un país, teniendo el término medio entre la prohibición y la libertad absoluta del comercio.

Se llama *protección* porque descansa en el propósito de favorecer la industria del país, gravando el producto del exterior, con lo que se hace subir el precio de venta.

Algunos economistas oponen al *proteccionismo el libre cambio*, sistema que descansa en la libertad absoluta de comercio.

Los impuestos o derechos que se cobran por los artículos que se introducen al país, se establecen por el *valor* o por el *peso* de ellos. Uno y otro sistema cuenta con numerosos partidarios.

En cuanto a la acción oficial, en lo que al comercio se refiere, tiene que valerse de los medios indirectos.

Ante todo, necesitando el comercio,—el exterior sobre todo,—de poderosos elementos, como el espíritu de asociación, el Gobierno debe, pues, despertarlo y favorecerlo por cuantos medios pueda. Los grandes capitales no se forman sino con el concurso de muchas bolsas particulares.

Aconséjense, además, la concesión de ciertos privilegios, las exenciones y las subvenciones, como medios estimulantes.

Las primeras asociaciones a que se ha aludido arriba, son las *Cámaras de Comercio*, reuniones de comerciantes encargados de dar su opinión a las autoridades locales sobre los negocios del comercio.

Figuran también en ese número los bancos de depósito, descuento y emisión, los hipotecarios e industriales y todas las sociedades anónimas.

El principio en esta materia es el de libertad, en cuanto a la constitución y régimen de tales sociedades; también son libres sus operaciones. La intervención administrativa se reduce a la aprobación de los Estatutos que dan a la sociedad el carácter jurídico; a la vigilancia y examen de cuentas para impedir los

abusos. Con respecto a los bancos de emisión, el deber de ellos es el de no poner en circulación más billetes que los que les corresponden, según el numerario en caja con que cuenten.

El examen periódico de sus operaciones por parte de la autoridad, se llama *arqueo* de caja.

El Gobierno se reserva el derecho de establecer Bolsas y reglamentarlas, o bien permite a los comerciantes que suplan la institución, por acciones, a manera de sociedades anónimas.

La Bolsa es una institución comercial. Viene de *Van-der-Burse*, individuo de Brujas, en Bélgica, cerca de cuya casa se reunían los mercaderes para sus compras y ventas.

Bolsa, es, pues, el edificio o lugar público en donde se reúnen en ciertas horas los banqueros, los negociantes, los agentes de comercio y los corredores, para tratar de negocios. Se llaman también las Bolsas, *lonjas*, *alhóndigás*.

Son objeto de la contratación en la Bolsa, los efectos públicos, las letras de cambio, libranzas, pagarés, acciones de minas, venta de metales preciosos, seguros, fletamentos y trasportes.

Las *ferias* y los *mercados*, son edificios o lugares públicos en donde se venden géneros y mercaderías.

El mercado y las ferias son del resorte municipal. Por punto general, el mercado se consagra a la venta de los artículos alimenticios de primera necesidad.

La *feria* es un gran mercado público en donde se venden toda clase de mercaderías en el mismo lugar y en épocas fijas del año.

La intervención municipal en ferias y mercados se reduce a hacer cumplir los reglamentos de puestos, sobre aseo y seguridad, a impedir la adulteración de los artículos alimenticios y hacer observar el sistema de pesas y medidas, adoptado para las ventas.

•
•

Hemos dicho ya que la propiedad privada es del resorte del Código Civil; pero hay un género de propiedad de origen completamente moderno cuyo reconocimiento y régimen están sujetos a una ley especial. Tal género es la *propiedad intelectual*.

Propiedad intelectual es la suma de conocimientos de que dispone el hombre.

Hay tres clases de propiedad intelectual: *la industrial o científica, la literaria y la artística.*

La industrial consiste:

a)—En el derecho exclusivo de explotar ciertos inventos y descubrimientos, o de reproducir ciertas creaciones.

b)—En el derecho exclusivo, igualmente, de usar en el comercio ciertos signos distintos, tales como nombres, marcas de fábrica, enseñas, etc.

Para garantizar el primer derecho, el Gobierno expide al inventor una patente de invención, la cual constituye el título que le permite gozar por corto tiempo del derecho exclusivo de que se trata. Generalmente ese tiempo es de *quince a veinte años*, pasados los cuales el invento entra al dominio común.

La Estadística comprueba que el estado de la industria de un país se encuentra siempre en relación con el número de patentes que se han expedido en él. Las patentes, en efecto, desarrollan la industria nacional, constituyen un contrapeso esencial a la riqueza y las posesiones adquiridas, y favorecen la exportación al extranjero.

En el derecho exclusivo de usar ciertos signos en el comercio entran:

- a)—Los dibujos de fábrica;
- b)—Los modelos en relieve;
- c)—Las marcas de fábrica;
- d)—La propiedad del nombre, y
- e)—Las enseñas.

•
• •

El derecho exclusivo que tiene el autor de una obra de literatura, de ciencia, de arte de reproducir su obra por medio de la tipografía, la litografía, el grabado o cualquier otro mecanismo de reproducción, constituye la propiedad literaria o artística.

Este derecho se diferencia del científico o industrial, en que dura toda la vida del autor y pasa luego a los herederos por cier-

to tiempo. Se funda en la susceptibilidad de reproducir y dar frutos, que tiene la forma de una idea o de una concepción que se elabora en el pensamiento y se materializa luego y puede ser poseída.

Se extiende este derecho:

a)—A los libros de ciencia, de alta literatura, de literatura ligera, en suma, a todas las producciones originales del espíritu.

b)—A los trabajos de erudición o compilación.

c)—A los resúmenes analíticos o abreviados de una obra caída ya en el dominio público:

d)—A las traducciones de libros extranjeros caídos en el dominio público.

e)—Al título de toda obra o periódico.

En cuanto a las obras de arte, se extiende el derecho a todas, con esta sola distinción: que toda obra de dibujo plástica es obra de arte y materia de propiedad artística, siempre que sea producto de un trabajo del pensamiento al mismo tiempo que de la mano del artista. El arte, en efecto, se compone de concepción y de ejecución.

DE LA CONTABILIDAD

Como la Administración Pública es la acción de dirigir o conducir los intereses de la sociedad, los encargados de esa Administración son verdaderos mandatarios de ésta. Le deben, pues, explicación de sus operaciones.

El arte de establecer y de rendir cuentas, se llama *contabilidad*.

También es el conjunto de cuentas y de libros de una administración cualquiera.

Cuenta significa particularmente el cálculo por escrito de lo que se ha pagado o recibido o anticipado o suministrado.

Contabilidad y *Teneduría de Libros* son sinónimos.

La contabilidad es *comercial* u *oficial*, y se lleva por partida *simple* o partida *doble*.

La contabilidad comercial señala las reglas que deben seguirse para establecer las cuentas de una casa de comercio y poder saber en un momento dado, el resultado general o parcial de los negocios.

La contabilidad oficial señala igualmente ciertas reglas conforme a las cuales deben llevarse los libros de la Administración Pública, estableciendo en ellos de un modo regular, claro y preciso, todas las entradas y salidas.

La base de toda contabilidad oficial es el presupuesto general de rentas y gastos del Estado.

Presupuesto es un cálculo basado en ciertos antecedentes y algo que se supone con anticipación. En términos generales puede definirse diciendo que es el estado anual de los gastos presumidos que hay que hacer de los recursos o rentas afectados a estos gastos. También es el estado que muestra el balance de entradas y salidas anuales de una Administración.

El presupuesto es general o simplemente *de rentas* o sólo *de gastos*. Restrictivamente, hay presupuesto de guerra, de marina, de instrucción pública, etc., según comprenda las entradas y salidas de la guerra, de la marina o de la instrucción pública.

Con referencia al Estado, las rentas se llaman *activo del tesoro*, y los gastos o salidas, *pasivo*.

Como el deber de la Administración es ajustarse al presupuesto, no gastar sino lo que se establece en él, el resultado general de las cuentas al fin del año, debería ser un balance exacto entre las entradas y las salidas; pero nunca las contribuciones producen lo que se presupone, y además, ocurren a menudo gastos imprevistos que no es posible establecer de antemano y que se imputan en las cuentas como créditos adicionales.

Por esta causa el balance de la cuenta general arroja siempre un *déficit* en contra del tesoro, o un *superávit*, esto es, un producto que falta o un residuo que sobra.

En vista de esto, los presupuestos son también *ordinarios* y *extraordinarios*. En los primeros se incluyen los ingresos y los gastos de carácter permanente, aunque su cuantía sea variable; en los extraordinarios se comprenden los recursos y las obligaciones de carácter transitorio. A estos últimos corresponden los créditos adicionales que, en suma, no son otra cosa que suplementos acordados al Ministerio respectivo cuando el crédito legal resulte insuficiente.

En la forma, en vez de aparecer esas dos clases de presupuestos, en piezas separadas, se estila consignar esos *créditos adicionales*, al fin de las partidas correspondientes a cada ramo en el presupuesto de gastos permanentes, y se les denominan *eventuales* de Cartera.

Toca al Poder Ejecutivo la formación del presupuesto de rentas y gastos, por el órgano del Ministerio de Hacienda; y corresponde al Poder Legislativo aprobarlo o corregirlo.

Se ve, pues, que el presupuesto es una ley, y de aquí resulta que todo crédito adicional de que se ha hecho uso, debe ser sometido a la aprobación ulterior del Congreso.

La vigencia de todo presupuesto, es sólo de uno o dos años, que se denomina *económico*, es decir, que concierne a la economía, a las finanzas o al gasto.

Como la Administración está dividida en varios ramos, cada Secretaría hace uso de los créditos que se le han consignado sobre el tesoro, para satisfacer los servicios que dependen de su autoridad.

Por eso cada uno de ellos debe rendir mensual y anualmente sus cuentas particulares. Toca al Tesorero del Estado la cuenta general.

En las cuentas particulares de los Secretarios, se hacen figurar las partidas con los nombres de los servicios respectivos, y en la general, con los de los departamentos de Estado a que sean imputables.

En la contabilidad oficial, como en la comercial, el que recibe *debe* y el que da es *acreedor*.

Cada una de las cuentas particulares y la general del tesoro, son sometidos al exámen, reparos y fallos de una Auditoría o de un Tribunal Superior de Cuentas. Es éste un freno contra los empleados de manejo; pero aparte de ése, existen, el principio de la publicidad y todas las reglas sobre responsabilidad y apremio personal.

Es de todas las Secretarías, la de Hacienda, la que goza del carácter de ordenadora de los pagos que han de hacerse por las cajas públicas. Obedece esta regla al principio de unidad de la Administración.



Supérfluo es decir que como el Gobierno general, el local tiene sus presupuestos de ingresos y egresos, su contabilidad y su Corte de cuentas.

Los ingresos municipales consisten en rentas y productos procedentes de bienes, derechos o capitales que pertenecen al Municipio o a los establecimientos que de él dependen; en arbitrios municipales sobre determinados servicios, obras o industrias, aprovechamientos de policía urbana y rural, multas e impuestos de artículos de comer, de beber y arder, esto es, en arbitrios sobre los consumos dentro de los límites fijados por la ley.

Los egresos o gastos municipales, son obligatorios y voluntarios; obligatorios, cuando el Municipio no los puede incluir o desechar, porque la ley los considera necesarios o forzosos; y voluntarios, los que incluye o desecha con entera libertad.

Toca al Consejo Municipal formar los presupuestos de gastos del Municipio; al Alcalde, ordenar los gastos, y al Tesorero, cubrirlos; también corresponde a éste la recaudación de los ingresos.

Los tribunales de cuentas, auditores o agentes fiscales son los encargados de examinar, revisar, aprobar y fenecer las cuentas de los empleados de manejos en el Estado o en el Gobierno

local. La jurisdicción de estos tribunales alcanza a los empleados dichos, (de manejo), a los ordenadores, interventores y pagadores, lo mismo que a sus herederos y fiadores; y no sólo conocen de las cuentas sino de los expedientes de reintegro por alcances o malversaciones, declarando la absolución de responsabilidad y la cancelación de fianzas; asimismo requieren y compelen directamente y de oficio a los responsables, y en fin, proceden contra ellos por la vía del apremio.

Es principio de Administración en materia de Hacienda, que ningún empleado de manejo de fondos tome posesión de su destino sin otorgar por escritura pública fianza o caución bastante.

DE LOS PROCEDIMIENTOS

Además de las personas y las cosas, son objeto de la Administración Pública, los procedimientos que deben emplearse en los casos de contención o contestación con los particulares.

Se denominan procedimientos en el orden administrativo, un conjunto de reglas a las cuales deben sujetarse las autoridades administrativas para dictar sus resoluciones.

El Poder Administrativo, en efecto, ejerce no sólo actos de imperio cuando manda, sino de jurisdicción cuando resuelve acerca de un derecho que se cree lesionado.

El procedimiento administrativo es de dos clases: *gubernativo* o *contencioso*.

El primero ocurre cuando el particular solicita de la Administración un acto propio de su poder discrecional, es decir, que le es potestativo conceder o negar. También ocurre cuando procede de oficio, esto es, sin solicitud de parte y se informa, estudia el negocio y lo resuelve en instrucción sumaria y breve.

El procedimiento *contencioso-administrativo* ocurre cuando el particular se siente agraviado y ofendido en sus derechos y la autoridad no puede resolver nada en el particular sin oírlo y venderlo, acordándole los respectivos traslados, un término para las pruebas y el derecho a los respectivos alegatos.

En estas contestaciones figura siempre en representación de la ley, de la moral, de la sociedad o del Fisco, según sea el asunto de que se trata, el respectivo Fiscal. La Nación tiene el suyo, que es el Procurador; el Municipio tiene al Sindico o Personero.

Creen algunos que la vía contencioso-administrativa consiste en la de los tribunales ordinarios, ante quienes se demanda al Estado o al Gobierno local, después de agotada la vía gubernativa, para hacer efectivo algún derecho lesionado; pero evidentemente se engañan porque esa vía que aconsejan no es otra cosa que la *ordinaria* a que viven sometidos todos los particulares, y aun el Estado y el Municipio, como personas jurídicas en sus controversias con los particulares.

Además de la jurisdicción ordinaria y de la contencioso-administrativa, en que puede verse envuelto el Estado, en algunos países

se tiene establecida otra puramente de Hacienda, para todo lo que afecte los derechos del Erario.

Las atribuciones fijadas por la ley, deben concordar con la naturaleza de los bienes en disputa, ora sean del Estado o simplemente bienes de uso público.

En cuanto al trámite de las controversias, al valor de las pruebas, a los términos, incidentes, recusaciones e impedimentos, alegatos y demás que puedan ocurrir, rigen, en materia de Hacienda y en lo administrativo, las reglas generales de procedimientos para los asuntos civiles atemperadas al carácter ejecutivo de aquellos asuntos.

Asuntos *fiscales* y asuntos de *hacienda* suelen hacerse sinónimos; pero la Hacienda comprende mucho más: *Fiscal* es lo que concierne al Fisco, esto es, a las rentas, contribuciones o impuestos; mientras que la Hacienda Pública comprende todos los bienes, acciones o derechos del Estado.

Todavía *Fisco* despierta la idea de su origen. Era el nombre dado por los romanos en tiempo de los emperadores, al *tesoro del Príncipe*, por oposición al tesoro del Estado, que se llamaba *Erario*. Esta última palabra conserva aún su designación.

• •

En este particular de los procedimientos administrativos, surge, entre otras cuestiones, la de las *competencias*, que consisten en el conflicto entre dos o más autoridades, cuando pretenden conocer o no conocer de ciertos negocios.

Las competencias son: o de jurisdicción o de atribuciones. La primera tiene lugar cuando la controversia se suscita entre autoridades o cuerpos del mismo orden; y la segunda, cuando las autoridades pertenecen a un orden distinto, como si la una fuese judicial y la otra administrativa.

Divídense también las competencias en *positivas* y *negativas*. Las primeras ocurren cuando ambas autoridades se declaran competentes para conocer en un asunto; y las segundas, cuando se declaran incompetentes para el conocimiento de él.

Cuando la competencia es de jurisdicción—positiva o negativa—toca al superior dirimirla entre sus inferiores; pero cuando la competencia es de atribuciones, no todos los tratadistas están de acuerdo en el principio que se debe seguir.

30688

Creen algunos que, teniendo el Jefe del Estado la plenitud de potestad necesaria, a él le pertenece dirimir esa clase de competencias, porque él es el Jefe superior, común de la Administración y regulador de todas las jurisdicciones; pero otros atribuyen—tal vez con más razón—a la Corte Suprema de Justicia, la facultad de resolver el conflicto cuando ocurre entre una autoridad administrativa y otra judicial. La Corte Suprema, en efecto, es la que aplica la ley, y en receso del Poder Legislativo, es por excelencia la autoridad llamada a interpretarla.

Por lo demás, cuando se trata de la infracción de la ley por particulares, la acción y la jurisdicción administrativa, que es el complemento de aquélla, concluyen allí donde comienza el *delito*, porque el reconocimiento y castigo de éste están atribuidos al Poder Judicial.

Sólo las faltas son las del resorte de las autoridades administrativas.

FIN

