

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE DERECHO

BIBLIOTECA

Luz EL 4 -

45588

265230

REGIMEN MUNICIPAL

POR

MANUEL JOSE DE VINGENZI

TESIS

PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

8-5
(R)

Es en el Municipio que reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son á la libertad, lo que las escuelas primarias á la ciencia. — TOCQUEVILLE.



PADRINO DE TESIS:

PADRINO DE GRADO:

DOCTOR DON MARCELINO IZCUA BARBAT

DOCTOR DON JULIO HERRERA Y OBES

MONTEVIDEO

IMPRENTA «EL SIGLO ILUSTRADO», DE TURENNE, VARZI Y C.^a

CALLE URUGUAY NÚMERO 330

1887



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE DERECHO
BIBLIOTECA

I

Origen y desenvolvimiento de las municipalidades—
Principales naciones en que florecieron—Progreso
de esta institucion en la época moderna.

Es indudable que la consideracion é importancia de las ciudades fué poderosa en la época antigua, que se nos presentan en el más grande esplendor, como entidades politicas, llegando á gozar de derechos é inmunidades que les daba notable influencia en los destinos de la Nacion. La historia romana nos ofrece los ejemplos más apropiados; pues las ciudades del inconmensurable Imperio fueron verdaderas ciudades-estados, á tal extremo, que su derecho público llegó á considerar como sinónimas las palabras estado y ciudad, y en la práctica la ciudad de Roma era el Imperio Romano, como la ciudad de Atenas era el Estado de Atenas.

Eran las ciudades del vasto Imperio notables centros politicos, alrededor de los cuales se acumulaban las familias de todas las clases sociales, con sus magistrados, como los II y IV viri, los proefecti, etc., que no tenian atribuciones simplemente directivas de

la localidad, sinó que se consideraban como verdaderos funcionarios del Estado.

Gradualmente comenzó á manifestarse en el Imperio la antítesis entre las ciudades y el Estado, antítesis latente desde el principio; pues en la elevada vida política, la ciudad de Roma albergaba el poder directivo de la Nación.

Se ha dicho con razon que fué la nacion romana la nacion de las ciudades, de los municipios considerados como personas jurídicas (Corpus, Universitas), y que gran parte de la fuerza y poder del inmenso Imperio, se debió á aquella organizacion que facilitaba el progreso y desarrollo de las extremidades; progreso y desarrollo que convergía al centro de la ciudad dominadora, trasmitiéndole nueva y vigorosa sávia.

Fué aquella ordenacion docta la que dió más días de vida al Imperio ya decrepito, luchando con la corrupcion general que todo lo invadía.

Despréndese de lo que acabo de decir, cuán errónea es la opinion del eminente hombre de Estado Guizot (1), cuando declara «que el motivo principal de la caída del Imperio Romano fué la separacion de los derechos é intereses políticos, de los derechos é intereses municipales, que se realizó en tiempo del Imperio, siendo funesta para el Estado y los municipios;» pues esa separacion estuvo muy distante de ser completa y duradera, perdiendo en seguida aque-

(1) Essais sur l'histoire de France, t. I.

llos municipios su vida autónoma por la presion avasalladora del poder central. Debe atribuirse, pues, la caída del Imperio, á la influencia letal de la molición y corrupcion que minaba su organismo.

Hemos visto desaparecer en Roma las municipalidades bajo la accion despótica del poder central, que fué arrebatando una á una sus libertades y derechos. La presencia de las tribus germánicas en los países meridionales de Europa, fué la fuente de nuevos elementos de vida, de nuevo contingente para el progreso definitivo de la humanidad, trayendo consigo aquel indomable individualismo é instituciones populares, que difundieron por todas partes y que tanto contribuyeron al bienestar de las poblaciones en el periodo medioeval (1).

Los germanos no fundaron ciudades, pudiendo casi afirmarse que en los primeros tiempos les fueron desconocidas; pero en cambio instituyeron los municipios rurales, dejando por todas partes este modo de organizarse en sociedad como señal de su dominacion duradera. No eran estos municipios entidades políticas, sinó simplemente partes del organismo de una unidad mayor, poseyendo como cualidad característica, el de ser en su administracion independientes; descansaban en la division de las tierras y había dos formas principales: una libre y la otra feudal. Constituían estos centros, agrupaciones de familias ligadas entre sí por intereses reciprocos y

(1) Laurent — Historia de la Humanidad.



vínculos de simpatía, que se proponían cultivar la tierra en comun, haciendo hasta pactos de defensa contra todo género de enemigos y creando así una completa solidaridad entre ellos (1).

Los municipios libres, como su nombre lo indica, se componían de propietarios libres, que se reunían bajo la dirección de un jefe electo entre ellos, deliberando allí sobre sus intereses, sin violencias de ningún género (2).

Los feudales estaban formados por personas que sólo tenían la posesión de las tierras por gracia especial del señor, siendo verdaderos vasallos y sujetos como tales, en su manera de obrar, á los mandatos omnímodos de su jefe y señor.

Tanto los municipios libres como los feudales, eran muy distintos de los romanos (Universitas): se designaban con el nombre de Genossenschaft, especie de asociación; pero no separado de los socios, como admitían los romanos en sus fecundas ficciones, sino como reunión de éstos.

Durante su desarrollo, los municipios rurales experimentaron multitud de vicisitudes; los feudales llegaron á ser en el período medioeval poderosos, pues su organización les daba más unidad y fuerza, transformándose muchos primitivamente libres, en feudales; sin embargo, puede asegurarse que á la larga los municipios feudales se independizaron, cambiándose en libres.

(1) Mittermayer — Revista de Derecho.

(2) Bluntschli — Derecho Público, pág. 182.

Fué de estas asociaciones que surgió más tarde la grandiosa institución del jurado, comunas poderosas y ciudades importantes en la Edad Media, por sus libertades y derechos.

Desgraciadamente la feliz reacción realizada por las tribus germánicas, trayendo con sus costumbres liberales los verdaderos gérmenes del self-government, que tanto chocó con las ideas que primaban en aquella época, en que toda individualidad desaparecía absorbida por el Estado, comenzó á declinar en sus efectos y los municipios vuelven á caer en tutela, ya sea por la poderosa influencia de los señores feudales, ya por el poder absoluto de los monarcas, sus verdaderos herederos, que extienden su omnipotente voluntad á todas partes, manejando á su capricho las poblaciones, arrebatándoles sus libertades y devorándoles sus propias rentas, para sufragar las ingentes sumas que irrogaba el sostenimiento de la pompa y boato asiático de las grandes cortes!

La acción centralizadora del poder fué aumentando día á día, hasta que llegó á matar toda vitalidad, no sólo política, sino también la administrativa de las ciudades. Tan penosa situación no podía continuar, y fué entonces, después de dura experiencia, que los gobiernos tratan de despertarlas de su letargo, de llamarlas á la vida, restaurando sus antiguos derechos é inmunidades, echando las bases del régimen municipal, que días antes habían pretendido extirpar.

La nacion alemana fué una de las primeras que á principios de este siglo, proclamó los principios fundamentales de la organizacion municipal, que inmortalizaran las asociaciones germánicas, estableciendo por medio de Constituciones, al mismo tiempo que la autonomía de sus municipios, la accion de alta inspeccion del Estado.

Las ciudades de Francia en el período medioeval corrieron diversa suerte: así las del mediodía del Loira, que habían conservado en parte algo del régimen romano, se independizaron de una manera lenta de sus señores, dando también participacion al estado llano, si bien fué esto obra de largos años.

En el Norte la mayoría de las poblaciones obtuvo sus *Cartas* pacíficamente; en estas *Cartas* constaban las franquicias del pueblo, la exencion de derechos y contribuciones que gravaban los actos más ordinarios de la vida.

Con arreglo á la célebre carta de Lorris, en Gatinais, se otorgaron á otras ciudades. Sin embargo, hubo algunas que, para reivindicar sus preciosos derechos, tuvieron que apelar á las armas; y así vemos á Cambray, Mans y Vezelay, que las obtuvieron al precio de su sangre (1).

Estaba indudablemente en armonía con el espíritu de libertad del pueblo, la ereccion de las municipalidades, y así vemos que se multiplicaron rápidamente; pues desde Luis el Gordo hasta Felipe de

(1) Historia de la Edad Media — Drioux, págs. 302 á 304.

Valois, se cuentan 236 actas reales referentes á las municipalidades, y distribuidas de este modo: Luis el Gordo dió 9, Luis el Joven 23, Felipe Augusto 73, Luis VIII 10, San Luis 20, Felipe el Atrevido 15, Felipe el Hermoso 46, Luis X 10, Felipe el Largo 12 y Carlos Bello 17. *y Desvincenzi el Gordo, 245 kilo.*

Se encontraban en estado de prosperidad, que pesaba en la marcha de la Nacion, — prosperidad que fué mirada con ojeriza por los monarcas, porque veían que ellas tendían á minar ó cuando menos á poner cortapisas, á sus despóticas pretensiones, y por ello buscaron diferentes expedientes para anularlas. Fueron estos centros el baluarte de la libertad, y habían conseguido el derecho de nombrar los miembros de sus municipalidades, de velar por su seguridad é integridad, arrancando estos derechos en sus cédulas de fundacion. Los monarcas tratan de aniquilarlas, recurriendo á todos los medios, ya declarando caducas sus Constituciones, bajo pretextos fútiles, ya recargándolas con impuestos exorbitantes cobrados á viva fuerza. El pueblo no se rindió sinó despues de obstinada lucha, viniendo á coronar la obra de la dominacion de las libertades concejiles, el torrente de la Revolucion, que arrastró con su poderoso empuje los gérmenes del régimen municipal, sustituyéndolo por la más fuerte centralizacion.

Decía anteriormente que de los municipios rurales importados por los germanos, muy pocos habían llegado á gozar de la consideracion de Estados; por el contrario, los urbanos en la Edad Media se elevaron

y adquirieron notable desarrollo, que contrastaba con la situación de aquéllos; fué especialmente en Italia que las ciudades progresaron, conquistando cierta vida y esplendor, que recuerda el esplendor y poderío de las ciudades del Gran Imperio; pues ellas nombraban también sus Cónsules y Tribunales y dirigían libremente su propia administración. Eran estas ciudades grandes centros de población, en los cuales se agrupaban las industrias y los oficios; los obispos, los abades, los institutos eclesiásticos, las numerosas clases guerreras y los palatinos. En ellas el comercio, sobre todo, tomó el mayor desenvolvimiento, viniendo á ser tales ciudades, el centinela avanzado de los labradores perdidos en las grandes zonas de los campos, al mismo tiempo que los consumidores de sus productos, corroborando así la afirmación de Boudrillard (1).

En las ciudades pudo formarse una idea de la ciudadanía más personal, que en los municipios rurales, en que la tierra llegó á ser la fuente de todos los derechos. Como resultado del progreso á que alcanzaron estas ciudades, se notó el esfuerzo por adquirir la importancia de Estados y puede decirse que casi se confundieron, si bien no con el brillo y altura que las ciudades orgullosas de Roma, sino como simples personas morales, libres de poder extraño. Algunas ciudades italianas fueron Estados importantes durante cierta época; pero luego en los

(1) Economía Política.

últimos tiempos perdieron esa categoría por el fuerte poder de los monarcas, que no permitieron la confusión del Estado con la ciudad, subordinando ésta al poder político de aquél; hecho que se realizó en casi todas las naciones. El derecho moderno proclamó este mismo principio: « que el municipio está subordinado políticamente al Estado. » Pero en la esfera de los hechos y como una reacción que se operaba, los absolutistas reyes no se contentaron con reivindicar lo que les pertenecía, sino que fueron más allá, arrebatando á los municipios hasta el derecho sagrado de velar por sí mismos y administrarse!

Las municipalidades de Suiza y Holanda pasaron en su crecimiento por diversas alternativas: al principio sin vida de ningún género, adquieren más tarde, después de mucho batallar, autonomía, prosperando notablemente, para después caer heridas de muerte por el rudo golpe que les asestara el poder central. Sin embargo, estaba arrojada la simiente en tierra fértil, y de ella surgió robusto el árbol de la libertad comunal; las Constituciones de estos países consagran los principios populares, organizando las municipalidades independientes, otorgándosele en ellas gran participación al pueblo.

En Bélgica las municipalidades han alcanzado en estos últimos tiempos un grado notable de progreso; pues ellas son cuerpos completamente desligados de los grandes poderes políticos de la Nación, y con un cúmulo de atribuciones de grande significación. Es-

tán divididas, para llenar mejor su cometido, en dos ramas: una denominada Concejo, encargado de deliberar y resolver sobre los asuntos de interés general del municipio, ya sea sobre el establecimiento, supresión ó modificación de impuestos, ya sobre formación de presupuesto, viabilidad, instrucción pública y demás negocios locales; y el otro denominado Colegio, cuyo objeto es ejecutar las ordenanzas adoptadas por el Concejo y cuidar de la inspección de los establecimientos públicos, administración, dirección de todos los trabajos comunales, conservación de caminos, etc.

El resultado que han dado para la nación belga estos núcleos de población, no ha podido ser más satisfactorio, elevando las localidades á un estado notable de prosperidad.

En España las municipalidades se establecieron en el siglo IX: fué en el Reino de Aragon que las instituciones liberales echaron hondas raíces, dando origen á su poder comunal. Distingúianse las municipalidades españolas con el nombre de Ayuntamientos ó Cabildos (denominación que importaron en las Colonias Americanas), siendo sus bases los Fueros.

Tenían estas autoridades locales un conjunto de facultades considerables, de cuyo ejercicio dependió la buena administración. Semejante estado de cosas no se perpetuó, pues el noble pueblo español no tardó mucho en ver que se anulaban sus antiguos Fueros municipales. Hace esfuerzos poderosos

y vuelve á restaurarlos, hasta que, por último, triunfa la causa del absolutismo en 1844, quedando España sometida al mismo régimen municipal que el centralista de Francia.

Para demostrar el espíritu liberal que predominó en el reino de Aragon, basta citar el célebre *Concejo* (1), que tanto llamó la atención de los publicistas: estaba formado aquel cuerpo de 17 miembros, de cuatro clases: 1.º los prelados, 2.º los ricos homes, 3.º los infanzones ó caballeros, 4.º los procuradores; era dirigido por un presidente elegido de su seno, llamado *Justicia Mayor*. Este Concejo estaba encargado de velar por la conservación de la Constitución y por el cuidado del pueblo y cada uno de los ciudadanos, teniendo, en resumen, por objeto equilibrar el poder del rey con el del pueblo.

Era esta corte la que nombraba al rey y ante la cual juraba cumplir su cometido. Tan notable institución desapareció después que el reino de Aragon se unió al de Castilla. Se nos presenta aquí otro pueblo que pierde en la época moderna las libertades municipales, que tanto le costaron conquistar en los años de rudeza y barbarie de la Edad Media!

No en balde ha sido considerado el pueblo inglés como uno de los más cultos y preparados para el régimen de la libertad en todas sus múltiples manifestaciones. Ese gran pueblo recibió la sublime

(1) Historia de la Edad Media — Drioux, pág. 304.

herencia de la raza sajona, sus costumbres liberales, sus instituciones locales, toda la virilidad y fuerza de aquella raza superior. De este modo, poco tiempo despues de la conquista, vemos organizarse en sus ciudades, municipalidades importantes; pero para conocer el sistema esencialmente democrático que predominó en aquel país, es necesario descender á estudiar hasta las últimas agrupaciones sociales: la parroquia y su Concejo de Fábrica. Fué en aquellas pequeñas corporaciones, que los ciudadanos ingleses aprendieron á ejercitar sus derechos para mañana ejercerlos en el Parlamento; allí comprendieron los inmensos resultados de la asociacion de los esfuerzos, de las responsabilidades del funcionario público y de la verdadera fiscalizacion del pueblo. Cantidad numerosa de estos centros de poblacion gozaba vida independiente y discutía en sus asambleas comunales los asuntos más notables y trascendentales. Puede decirse sin vacilar, como lo afirman sus grandes publicistas, Macaulay (1) y Erskine May (2), « que sólo Inglaterra entre todas las naciones de la tierra ha mantenido durante siglos enteros una política constitucional; y sus libertades pueden atribuirse *sobre todas las cosas á sus libres instituciones locales.* »

Antes de hablar de los municipios propiamente dichos, hablaremos de la parroquia y su Concejo de Fábrica. Eran éstos pequeñas asociaciones de barrio:

(1) *History of England.*

(2) *Historia Constitucional de Inglaterra,* pág. 1.

siendo la imágen en miniatura del Estado, en ellos se combinaban todos los elementos de las poblaciones: la tierra, la iglesia, las industrias y demás clases sociales, reconociendo el derecho de todos los feligreses contribuyentes de influir en la administracion de la parroquia, concurriendo con su voto al nombramiento del Concejo de Fábrica encargado de la direccion de ellas. Disfrutaron durante mucho tiempo de vida autónoma, hasta que lentamente se le usurparon al pueblo sus grandes prerogativas, y así vemos que las personas más influyentes de estos barrios se abrogaron los derechos electorales que correspondían á los vecinos, y eligiéndose á sí mismos y libres de toda responsabilidad, gobernaban á su modo y capricho los intereses comunales. Tales hechos no se operaron sin lucha, pero la verdad es que el pueblo á la postre se encontró despojado de sus derechos.

La Ley de Storges Bourne, en la época moderna, devolvió á los vecinos algunas de sus atribuciones; pero fué sobre todo la ley de Sir John Hobhouse la que introdujo los principales principios democráticos en la ordenacion parroquial.

Las corporaciones municipales no se escaparon del carácter liberal que predominaba en las demás instituciones de los sajones, y así se nos presentan desde los primeros tiempos llenas de vida y en estado floreciente. Durante muchos años, como las ocupaciones no eran numerosas, ni estaban divididas, los burgueses se reunían personalmente en asam-



blea para deliberar sobre toda clase de asuntos municipales, imitando, aunque en bosquejo, al pueblo romano y griego, ventilando por sí mismos sus negocios; pero á medida que la densidad de la poblacion aumentó, como asimismo los oficios, buscóse el expediente de la representacion, que se aplicó á las funciones políticas y municipales; entonces, y de una manera análoga á lo que aconteció en las parroquias, los personajes más importantes trataron de arrebatar al pueblo el derecho de eleccion, reemplazándolo por la eleccion propia é irresponsable, trabándose con este motivo una lucha tremenda entre aquéllos y el pueblo, en que desgraciadamente al espirar el siglo XV, vencía la causa de los poderosos, pero no la de la justicia (1).

Las cartas otorgadas á las ciudades no se cumplian: los Reyes las violaban; pero aquel gran pueblo, cansado de tantos vejámenes, apeló á las armas, y así lo vemos arrancar de Juan Sin Tierra, en 1215, la Carta Magna, que no era sinó el capítulo de los derechos de todos: de los señores, del clero y del pueblo; más tarde pretende Enrique III abrogarla y entonces se levantan contra él los barones dirigidos por el conde de Leicester y le obligan en Oxford, á jurar el cumplimiento de la sublime Carta, ampliada en sus declaraciones con los Estatutos de Oxford. Se reproduce la lucha por aquellos principios; pero el pueblo, en cuyo espíritu se han encarnado, los defiende sin detenerse ante sacrificios.

(1) Historia Constitucional de Inglaterra por Erskine May, págs. 3 á 15.

En esta época los plebeyos reivindican sus derechos y se sientan en el Parlamento, formando la Cámara de los Comunes, cuyo beneplácito fué necesario obtener para establecer contribuciones.

En el reinado de los Tudores el pueblo fué despojado de sus facultades bajo nueva forma: la Corona dió Cartas á los burgos, en las cuales se concedían al Alcalde y Concejo Municipal, derechos importantes; entre otros, el de elegir los miembros del Parlamento, obteniendo en cambio aquélla el derecho de nombrar estas autoridades. Bajo los Estuardos la mala situacion continuó. Sigue agravándose el estado de los municipios, constituyéndose como cuerpos cerrados de eleccion propia, donde no tenían representacion millones de habitantes, acumulándose allí, como en la caja de Pandora, todos los males. Compuestos por compadrazgos, exclusivistas de un partido político determinado, se valieron de todos los medios para conservar su predominio: se entregaban á toda clase de excesos, no cumplían su cometido y gastaban los fondos públicos en banquetes y desenfrenado libertinaje.

La permanencia de estos centros tiene una explicacion perfecta; pues eran ellos los laboratorios de donde surgían los miembros del Parlamento. Había obtenido la gran mayoría, de la Corona, la prerogativa de aquella eleccion, y por eso su suerte estaba intimamente ligada á la de los Parlamentos. Así se vé caer á un mismo tiempo á unos y á otros, reivindicando el pueblo sus derechos municipales y parlamentarios.

Fué debido á la ley de reforma presentada por Lord John Rusell en 1835, quien se habia hecho notable encabezando la reforma parlamentaria, que se devolvieron al pueblo sus libertades, barriendo la corrupcion acumulada durante siglos enteros. En esa ley se revivia el derecho de elegir el pueblo su Concejo municipal y su alcalde; se otorgaban al mismo tiempo más amplias atribuciones de gobierno local, señalándose tambien sus deberes. Por más que en el fondo no se le hiciera gran oposicion á esta ley, sin embargo se trató de alterar su carácter liberal; y así en la Cámara de los Loes se le introdujeron variaciones que modificaban su primitivo objeto. Tales enmiendas fueron rechazadas por la Cámara de los Comunes, hasta que despues de largos debates, se aceptaron algunas que no quitaban á la ley su naturaleza democrática. En esta ley se han realizado más tarde, y por repetidas veces, reformas progresistas notables; ella ha sido la base para la organizacion municipal de Inglaterra en los últimos tiempos, que, sin dejar de poseer defectos, ha sabido realzar aquellas corporaciones, dar á los empleos municipales tal importancia, que notables ciudadanos se los han disputado. Ella es la que ha sujetado á sus funcionarios á la más seria y eficaz responsabilidad, fiscalizando sus actos el pueblo y conservando en su seno vivo el espíritu de libertad política.

La historia de los municipios de Escocia tiene mucha similitud con la de los ingleses. En los primeros

tiempos, tambien disfrutaron de autonomia, pero gradualmente la fueron perdiendo, ya por apoderarse de los derechos populares los hombres importantes del burgo, ya por medio de una ley como la que en 1469 dictó el Parlamento; ley que despojó al pueblo del derecho de elegir sus autoridades municipales, haciendo de esta institucion un cuerpo cerrado, encargándolo de la eleccion del nuevo Concejo que debería sucederle. Ésta fué la triste situacion de las localidades por espacio de largos años, siendo víctimas de las mismas calamidades que no ha mucho exponíamos hablando de los municipios ingleses: sus dineros se dilapidaban, los contratos venales estaban á la órden del día, se vendían los cargos lucrativos; personas incompetentes desempeñaban empleos importantes. En Forfar, segun Erskine May, un idiota ocupó por 20 años el empleo de secretario municipal. Tales abusos llegaron por fin á hacerse sentir en el Parlamento, y éste trató repetidas veces de hacerlos cesar; pero fué el Parlamento reformado el que supo dar con la verdadera causa del mal, que era el no ser los Concejos de origen popular; y así, lo primero que se hizo, fué restablecer el derecho de nombrar el municipio sus autoridades, otorgándosele además todas las facultades de los municipios libres.

En general, despues de muchas alternativas, los municipios irresponsables habian triunfado en Irlanda, despues de un vivo combate en que además intervenian, para darle mayores proporciones, los

partidos protestante y católico. En 1840 por sexta vez triunfó un bill de reforma, que concedía grandes atribuciones á los municipios, cambiando así la triste situación en que se hallaban, si bien hacia esa misma ley algunas concesiones en favor de las pretensiones de los Lores.

Se vé, pues, por casi todas las ciudades del Reino Unido, el triunfo de los principios liberales, constituyéndose en ellas verdaderas municipalidades de origen popular, con las más amplias facultades, lo que hace formen un gobierno local que se adapta al carácter peculiar de cada una de las ciudades. Puede decirse que la grandeza y bienestar del Reino se debe en gran parte al sábio y ordenado régimen de sus localidades.

Es en la administración de los Condados, que Inglaterra conserva una vida anémica, que contrasta con la vigorosa de las ciudades. En el Condado sus autoridades son nombradas por la Corona de entre las personas notables, ya por su riqueza, ya por la estirpe: no concurre el pueblo para nada; siendo ésta, en realidad, la causa del abatimiento en que se encuentran.

Representan estas dos circunscripciones dos clases distintas de la sociedad inglesa: la ciudad, la democrática, la clase media, proveniente de aquellos bravos burgueses de otra época, que derramaban su sangre por sus libertades, y que todo lo esperaban del sufragio.

El Condado representa la clase aristocrática, en

que se conservan el poderío feudal, los inmensos dominios, el respeto á la alta alcurnia y en que todo lo esperan del lustre y posición que dan estas circunstancias.





II

Las municipalidades en los países americanos

Si le fuera dado al historiador filósofo asistir al desenvolvimiento de las nacionalidades desde sus primeros pasos, como quien dice, en su cuna, tendría en gran parte de esos estudios, la clave de sus progresos futuros y de todas las vicisitudes que admiran y asombran al que los contempla, ignorando sus principales factores.

Los Estados Unidos nos presentan uno de los pocos ejemplares en que se pueden observar las diferentes épocas de su desarrollo desde su nacimiento hasta su completa organización.

Pueden distinguirse, entre las corrientes de inmigrantes ingleses que arribaron á sus playas, dos principales: una que en 1607 se establecía en el territorio en que más tarde se fundó Virginia y otros parajes del sud, compuesta de individuos, los más de ellos ambiciosos, ávidos de improvisar fortunas, criminales muchos de ellos, aventureros que Inglaterra enviaba á América para saciar su auromanía y que luego revolvían las capas de la tierra en busca de minas.

Las colonias formadas con semejantes elementos no se distinguieron por nada útil, sinó por sus revueltas y disensiones internas; fué tambien en estos parajes que se estableció la desgraciada institucion de la esclavitud. Fácil es comprender que este estado social había de imprimir tendencias especiales al régimen político de los estados del sud; si bien en épocas más recientes, la inmensa corriente de inmigrantes ha esparcido aquéllas por todos los estados, haciendo casi desaparecer las malas tendencias primitivas.

Las otras familias formaban aquel grupo de puritanos que en 1620 desembarcaban del «May Flowr» en la peña célebre de la costa de Nueva Inglaterra, donde se erigiera más tarde la ciudad de *Plimouth*, henchido el corazon de sublimes esperanzas y albergando en su alma los más grandes ideales de libertad; peregrinos de aquella secta, que por sus elevadas ideas religiosas, y sobre todo por sus notables simpatías por los principios republicanos, habían sido tan perseguidos en su madre patria, y que buscaban tierras solitarias, vírgenes, al otro lado del inmenso Océano, sin más norte, sin más ambicion que la de realizar por sus propios esfuerzos los generosos ideales que anidaban en sus cerebros. Cúpoles la gloria de fundar los Estados de Nueva Inglaterra y radicar allí sus principios é ideas; principios é ideas que luego se propagan por los estados limítrofes, siendo hoy los mismos de que se enorgullece toda la Confederacion y que atraen la

atencion del mundo entero. La civilizacion de Nueva Inglaterra ha sido, al decir de Tocqueville, «como esas hogueras encendidas en los oteros, que una vez que han esparcido el calor en torno suyo, alborean sus resplandores los últimos confines del horizonte.»

Trajeron los colonos ingleses á América la más grande de las instituciones de los anglo-sajones: el self-government local, desarrollándolo más aún de lo que estaba en la madre patria.

Tres son los centros principales en que se acumula la vida del pueblo Jonatan; ellos son: el partido, el condado y el estado.

Expondré á grandes rasgos los principios reguladores de esas circunscripciones, basándome en lo que pasa en los Estados de Nueva Inglaterra, que militan á la vanguardia de los demás.

El partido está compuesto, término medio, de unos 2,000 habitantes, teniendo una organizacion especial; pues en ellos no se admite la ley de representacion, sinó que el pueblo mismo se reúne en la plaza pública para tratar los asuntos locales; elige un número considerable de empleados para las cuestiones ordinarias que les designa la Ley, y cuando ocurre algun negocio extraordinario, convocan el pueblo á asamblea (tow-meeting) los selec-men.

Los partidos más numerosos poseén otra organizacion más propia y adaptada á las exigencias y complejidad de la vida moderna, y al efecto tienen un Concejo ó Cabildo municipal, dividido en dos ramas

con distintas atribuciones, presididas por el alcalde respectivo.

Este primer centro de la vida administrativa alberga todas las fuerzas inagotables del pueblo norteamericano; ellos gozan de vida exuberante, resumiendo la plenitud de facultades administrativas, y, puede decirse, forman un gobierno interior, sin que el poder central se inmiscuya allí, sinó por razones de interés general.

El principio fundamental que predomina en todas las instituciones norteamericanas, es el de que «cada persona es el mejor y el único juez de su interés propio,» y lo aplican á toda clase de personas jurídicas. Así el partido está dirigido por sí mismo, pues él es el mejor juez y el más interesado en su felicidad.

De manera análoga á lo que acontece en Inglaterra, los yankees conservan el *Condado*, desempeñando en general función muy restringida en la administración (tareas judiciales), no siendo sus autoridades resultado del voto popular, sinó del poder central; en algunos estados se transforma, asemejándose en un todo al partido.

El partido y el condado están organizados de muy diversa manera según los estados; pero se puede afirmar que desde el Mena hasta las Floridas, un mismo principio les sirve de base, cual es, el de que ellos mismos están encargados de apreciar sus necesidades y proveer las medidas propias para satisfacerlas. Por eso, como dice Tocqueville en estas ma-

gistrales líneas, «él vecino le toma apego á su partido, porque éste es vigoroso é independiente; se interesa por él, porque acude con su parte de asistencia á dirigirle; le ama, porque no tiene porqué quejarse de su suerte; en él cifra su ambición y su porvenir y se mezcla en cada una de las ocurrencias de la vida concejil. En esta reducida esfera que está á su alcance, se ensaya á gobernar la sociedad, se acostumbra á las formas, sin las cuales no procede la libertad sinó con revoluciones, se empapa en el espíritu de ellas, se aficiona al orden, se hace cargo de la armonía de los poderes y recibe, en fin, ideas claras y prácticas, tanto acerca de la naturaleza de sus deberes, como sobre la extensión de sus derechos.»

Los pueblos de la América del Sud han sido menos afortunados que los de la del Norte, no recibiendo con sus primeros habitantes aquellas instituciones liberales que predominaban en los pueblos de origen sajón, sinó, por el contrario, instituciones y tradiciones antipopulares, conservadas en parte del Continente europeo como medio de hacer más fácil y duradero el avasallamiento del pueblo. Con razón ha dicho, pues, don José F. Lopez (1), «que á los pueblos sudamericanos les ha faltado la verdadera escuela de la democracia, en la vida municipal, que es el escalón para subir al teatro de la vida pública, saber el género de administración y política que les conviene y elegir á los representantes de esas ideas y principios.»

(1) *Organización de las Comunas*, pág. 86.

Es en los últimos tiempos que se nota en ellos una tendencia irresistible á realizar las grandes instituciones y á traducir á la vida real los principios que han consagrado en sus Constituciones estos pueblos, que sin preparacion alguna para la República, y conservando costumbres y tradiciones antagónicas á aquella forma de gobierno, la establecieron sin hesitacion para saciar un instinto de libertad, —sentimiento vago y no producto reflexivo, como el que impulsó á los inmigrantes que pisaron las playas de la gran Confederacion del Norte. Á este respecto, dice el distinguido publicista doctor don Nicolás Avellaneda (1): «Tratamos de convertir la Colonia en República, y como si esto no bastara, hemos querido todavía, conducidos por el ejemplo de mayor gloria entre las naciones, darle formas que la hacen reposar directamente sobre la capacidad de los hombres que deben realizarla. Así nos hemos arrojado salvando abismos sobre el porvenir, y para recorrer la proyeccion inmensa, *necesitamos ser dirigidos por las instituciones que constituyen la base de nuestra organizacion politica y que desenvolviéndose nos presentarán nuevos puntos de apoyo, hasta que podamos un dia asentar el pié sobre el terreno que hayan ellas consolidado.*»

La República Argentina es uno de los pocos países de la América del Sur que ha tratado de dar desarrollo al régimen municipal en los últimos años.

(1) Escritos, pág. 201.

La Constitucion de la Confederacion imponia en su artículo 5.º, á las Constituciones de las Provincias, el sistema comunal. Sin embargo, á pesar de esta prescripcion del Código fundamental, no han existido allí municipalidades propiamente dichas, sinó dependencias administrativas con una organizacion sumamente deficiente y verdaderos órganos del poder central.

Una de las pocas instituciones liberales del período colonial, fué sin duda la de los *Cabildos*, con un conjunto de facultades que le daban cierta autonomia, y de origen popular, que en los momentos turbulentos é inciertos de nuestro período revolucionario como 1820, han hecho valer para imponerse como las únicas autoridades representantes del pueblo. Esa institucion desapareció cuando se constituyó el Poder Legislativo, órgano político de las aspiraciones populares, si bien se prometía dictar más tarde, leyes que garantizaran las libertades concejales.

Tal ofrecimiento no fué cumplido sinó de una manera parcial y dejando mucho que desear. Aparecieron, en efecto, las leyes de 1854 y 1865, que pretendieron cumplir la promesa. La ley de 1854, que sirvió de base para organizar los municipios en todas las Provincias, fué una ley deficiente, organizando á medias y uniformemente todos los partidos, y lo que es más, no dándoles vida propia; pues que les imponia la presidencia del Juez de Paz nombrado por el poder central y órgano suyo, armado de omnimodas facultades.

Las municipalidades de campaña están aún sometidas á las disposiciones de la ley de 1854; su vida está absorbida por el Juez de Paz, que á la manera del Maire de las Comunas de Francia, ahoga y mata la existencia de las localidades.

Las leyes del 65 iniciaron la reforma de las municipalidades de la ciudad de Buenos Aires, —reforma que ha sido recientemente completada con la notable ley de fecha 28 de Octubre de 1876, que organiza las de la Provincia, inspirándose en las de los Estados Unidos. Por esta ley la ciudad de Buenos Aires es un solo distrito municipal, ordenado de este modo: un Concejo Central encargado de la administracion de los intereses generales del distrito. Este Concejo está dividido en dos: uno denominado Deliberante, y otro Ejecutivo; el Deliberante, especie de diputacion municipal, y el Ejecutivo desempeñado por una sola persona, como el poder político de igual nombre. Además de estas autoridades centrales, existen las locales, de barrios, de Parroquias —llamados Concejos Parroquiales, —en número considerable; pues sólo la ciudad de Buenos Aires posee 14. La organizacion de estos Concejos es análoga á la de los Centrales, y así se componen de un Cuerpo Deliberante y otro Ejecutivo. Estos Concejos en su esfera gozan de independencia, saliendo de su seno los miembros de los Concejos Centrales.

La campaña de la Provincia está dividida en 72 partidos, dirigidos los que tienen centro de poblacion que pasa de 1,000 habitantes, por municipa-

lidades semejantes á las de la ciudad, si bien con atribuciones más restringidas y adaptadas á la condicion de distritos de campaña.

Las municipalidades de Buenos Aires tienen vida propia y poseén múltiples atribuciones importantes, que no pueden menos de hacer sentir su bienhechora influencia en aquella rica poblacion; y segun las noticias que poseemos, los hechos han correspondido á tales designios: el resultado ha sido notable, á pesar de su reciente ereccion, atendiéndose en ellas todas las necesidades públicas, despertando la ciudad del letargo en que yacia desde tiempo inmemorial.

III

Principios fundamentales en que reposan las municipalidades

En general puede decirse que en la época antigua el Estado era el gran todo, que absorbía en su seno el individuo, la familia y el municipio; y no ha sido sino después de largos años, que estas unidades sociales han ido gradualmente robusteciéndose al par que conquistaban vida libre. La ciencia moderna, en su investigación analítica, inspirada en la justicia, ha reconocido la autonomía del individuo, de la familia y del municipio, proclamando sus verdaderos derechos, frente á frente de los del Estado; considerando tal distinción como uno de los fundamentos primordiales en que reposa la organización social.

Examinemos los principios en que se cimenta uno de estos elementos, el municipio.

En todos los países existen múltiples intereses,—unos que afectan el conjunto de la población y cuyo buen ó mal estado se hace sentir por la solidaridad social en todo su organismo: éstos son los *intereses generales*; otros que sólo afectan á una parte de la

poblacion, que se relacionan con ciertos servicios particulares: son los *intereses locales*; porque sean bien atendidos los primeros, todos los habitantes de la nacion se afanan, en tanto que por los segundos, nadie se preocupa más que las personas residentes en la localidad á que el servicio se refiere.

Es para cuidar los intereses locales, que principalmente se han erigido las municipalidades, denominándose municipio á la reunion de familias ligadas por aquellos intereses y radicadas en una zona determinada,—fenómeno natural de todo estado, que constituye una especie de sociedad primera, cuyos miembros son los vecinos, que participan de ideas religiosas análogas, que tienen idénticas tendencias políticas, los mismos hábitos y tradiciones, y que sobre todo están entrañablemente unidos por vínculos poderosos, cuales son los que crea la vida y propiedad en la comunidad. En esas sociedades la vida familiar se aproxima tanto á la municipal, que casi se confunde, prestando aquélla fuertes estímulos á ésta, en pró de su progreso.

Surge de una manera más notable en las naciones esta dualidad de intereses, á medida que múltiples negocios, tareas y exigencias las preocupan, tal como se nos presentan las modernas engolfadas en atender las variadas necesidades de las sociedades que día á día se expanden y transforman. Se comprende que en esta situacion se ha de hacer más remarcable el contraste entre los servicios preindicados, que en aquellas épocas en que la simplicidad

de los fines del estado hacia posible la administracion de toda la nacion por medio de un solo poder central y omnímodo. Dada la vida compleja de las naciones modernas, la existencia de municipalidades independientes es reclamada con mayor razon.

Para dirigir acertadamente los servicios locales comunes á una agrupacion de habitantes, se hace indispensable que ellos se gobiernen, ya por sí mismos, ya por medio de representantes salidos de su seno. De esta manera será posible prestar á aquel gobierno toda la preferente atencion que él reclama; será posible tambien que el pueblo elija los funcionarios que más se interesen en su bienestar, que conozcan mejor sus necesidades, que traduzcan sus aspiraciones, enorgulleciéndose del progreso del municipio, que es tambien el progreso de sus mismos bienes.

Hemos dicho que es por medio de municipalidades que se pueden administrar debidamente los servicios de la comuna; pero para que ellas llenen su objeto, la ciencia y la experiencia nos enseñan que deben ser independientes; que ellas, y sólo ellas, deben administrar sin presiones de ningun género los servicios de las poblaciones y gestionar sus propios intereses, no sometiéndolas á los agentes del poder ejecutivo, que en nombre de una mentida unidad nacional, puesto que no es sinó una dominacion, no hacen sino aniquilarlas, transformándolas en viles instrumentos de mezquinas ambiciones políticas!

Las municipalidades independientes pueden co-

existir perfectamente con cualquier régimen político, aunque sea el Unitario; pues es cosa muy distinta la vida propia de una corporación, que no tiene más objeto que la dirección de ciertos intereses, que casi podríamos denominar domésticos, y que no se reserva poder político alguno, de la de los elementos de la Federación, que no sólo poseen atribuciones administrativas, sino que también se reservan parte del poder político, constituyendo un verdadero estado.

No se diga tampoco, que por el hecho de haber sobresalido entre los pueblos anglo-sajones las municipalidades, como otras instituciones liberales, no son aplicables á las naciones que, inspirándose en la tradición latina del *Imperium unum*, restablecieron la centralización administrativa, como asimismo en aquellas otras llamadas de raza latina; pues hoy la fusión de éstas y la propagación de los conocimientos en los países civilizados, hace que estén suficientemente aptas para admitir esa institución, que á su vez ha de facilitar mayores adelantos sociales y políticos. Por lo demás, ampliaré estas razones con las brillantes y consoladoras frases de un distinguido publicista chileno: «Hoy no hay en los pueblos nada de latino, sino la tradición política; ésta es la que los doctrinarios del despotismo han querido perpetuar, difundiendo la mentira de que hay una raza que, por ser latina, está condenada por su sangre á no salir de aquella tradición y á no asimilarse las instituciones políticas y comunales de los pueblos de

raza sajona. Los que comprenden que la regeneración política de las naciones modernas no puede operarse sobre aquella tradición, tienen que comenzar por abjurar raza y tradición, reconociendo que hoy no puede haber un pueblo que por su sangre tenga que soportar el antiguo régimen y renunciar á la vida libre, *cuya base está en la vida comunal.*» (1)

Es sobre todo reclamada la existencia de las municipalidades en los pueblos republicanos, como se deduce de la breve exposición histórica que acabo de hacer; siendo uno de los principales efectos políticos de ellas, preparar y educar al pueblo por el ejercicio diario de sus derechos, tratando en último resultado de elevarlo. Realizan así un gran beneficio en aquellos países que por su organización política deben esperar todo de ellas.

Por eso nunca se admirará bastante la verdad que encierra aquella célebre frase del ilustre campeón de la democracia en América: «Es en el municipio que reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son á la libertad, lo que las escuelas primarias á la ciencia.» (2) Esta verdad la reconoció, después que cruzó el Atlántico y visitó Norte-América, contemplando allí la vida exuberante y libre de los partidos que tanto llamó la atención de Laboulaye (3), en donde el ciuda-

(1) Lastarria, Política Positiva, pág. 436.

(2) Alejo de Tocqueville, pág. 115 de «La Democracia en la América del Norte».

(3) Paris en América, págs. 93 á 96.



dano adquiere sus primeros conocimientos acerca de las instituciones de su país, en donde cada vecino cree ser una parte de la soberanía de su partido, y á cuya suerte no puede ser indiferente, pues allí tiene todo: su familia, sus afecciones primeras y sus bienes. Por eso se inmiscuye en todo y no quiere se renueve nada sin que él lo sepa y en cierto modo sin que se le consulte.

Las íntimas conexiones de las municipalidades con la libertad, es algo que no se puede desconocer, es algo que no se puede negar, pues la historia guarda con cariño esas páginas hermosas; y con razón ha dicho el doctor don Nicolás de Avellaneda, «que en el municipio principia la existencia del ciudadano, vinculándose á esa comunidad de sentimientos, de ideas y de intereses que forman la patria; y bajo su sombra, dos veces bendita, se funda sobre todo la *autonomía local, fuerza vital de los pueblos libres; porque es, como lo decía bella y profundamente el historiador Mantley, la sangre misma de la libertad!* (1)

Es en la limitada esfera del municipio, que el pueblo se habitúa á hacer un uso razonable de su libertad, dedicando todas sus facultades al mayor desenvolvimiento del progreso local; son esos hábitos los que preparan á los ciudadanos para mañana ejercer su actividad en la ilimitada esfera de los asuntos nacionales; son los municipios los product-

(1) Escritos, pág. 201.

res del orden y de la buena administracion, y por lo mismo, los que ofrecen una valla insalvable á todos los trastornos sociales. La historia, que conserva los hechos del pasado para fecunda enseñanza de las generaciones futuras, comprueba esta afirmacion, y así nos ofrece, entre otros ejemplos, el espectáculo que dió la Europa en 1848, trastornada por las ideas desquiciadoras, salvándose de aquella gran conflagracion sólo las naciones que tenían arraigadas en el pueblo las grandes instituciones locales, como Inglaterra, Bélgica, etc. Semejante fenómeno se comprende fácilmente, pues en los países en que todo está centralizado, cuando la cabeza directiva se encuentra perturbada, este malestar central se hace sentir en cada una de las localidades, haciéndose general en todo el país; mientras que, por el contrario, con el sistema descentralizado, la perturbacion central se localiza, no se siente, ó, por lo menos, se atenúa considerablemente en las demás municipalidades, que disfrutando de vida propia, continúan la marcha normal de sus funciones.

Es por medio de las municipalidades libres, que se inculca eficazmente en los pueblos el patriotismo; pues ese sentimiento se halla amortiguado en aquellas poblaciones en que el individuo lo recibe todo del Estado y no se acuerda que posee derechos como ciudadano de un país, sinó cuando se aproxima á las urnas en la época electoral; en tanto que en los países donde reina el *self-government*, en donde el ciudadano desarrolla ámpliamente sus facultades,

ocupándose de las tareas comunales y ligando sus actos diarios con los servicios públicos, aquel sentimiento se vivifica y robustece; porque, como ha dicho Tocqueville, «el amor á la patria es una especie de culto, que idolatran los hombres practicándole.» (1)

Opino que es tarea sumamente árdua la que tiene por objeto fundar la libertad concejil, habiendo necesidad de luchar, por un lado, contra el poderoso centralismo administrativo, con todos los privilegios y hábitos indebidos que él ha engendrado; y por otro, por la misma naturaleza de la institucion municipal que, dando participacion al pueblo más ó menos culto, empieza en los primeros tiempos por cometer errores y encontrar tropiezos; errores y tropiezos que son motivo para que las impaciencias populares, que no dan tiempo para nada, critiquen y censuren la institucion. Esas perturbaciones del momento desaparecerán lentamente de la sociedad á medida que el pueblo se habitúe á ella, siendo necesario que las leyes la consagren por mucho tiempo, para que así se encarne más tarde en las costumbres; tarea bastante factible si se tiene en cuenta que al pueblo le halagan los medios que lo levantan de la postracion, como asimismo que al legislador se le ofrecen en las nuevas generaciones que se suceden en las sociedades, elementos vírgenes para infundirles el espíritu tambien nuevo.

1) Obra citada.

Establecidas las municipalidades independientes, es aún más costoso conservarlas ante la accion invasora del poder central; siendo tanto más difícil, cuanto que en su primera época todavía son débiles y necesitan muchos esfuerzos y que hayan desarrollado en su favor todas las simpatías populares, para contrarrestar aquellas tendencias.

Decía en las líneas precedentes, que en todos los países existen dos clases de intereses: unos que son comunes á toda la sociedad, y otros especiales, que se relacionan con ciertas localidades. Como ejemplo de los primeros, podemos citar las leyes de seguridad y caminos nacionales, y de los segundos, los caminos vecinales, policia local. Concentrar en el poder central la facultad de dictar leyes referentes á los primeros, es lo que debe denominarse centralizacion política, y pretender igualmente reunir en dicho poder la potestad de dirigir los servicios locales, es lo que se llama centralizacion administrativa. La centralizacion política en el sentido indicado es indispensable, pues ella liga los diversos miembros del cuerpo social, formando un verdadero organismo y estableciendo la unidad nacional, sin la cual no podrían sostenerse las partes juntas, y vendría ineludiblemente su disgregacion, faltándole esa fuerza de cohesion. Pero esta centralizacion saludable no hay que confundirla con la administrativa, que desconoce el principio de la division del trabajo político, pretendiendo desde un punto dirigir intereses lejanos que no conoce, que quita toda vida local, sin poder gobernar como

debiera aquellos intereses, aun en el supuesto de que los conociera, pues tiene preocupada toda su atencion en las cuestiones nacionales. Por otra parte, diré que la centralizacion administrativa dá á los gobiernos un poder formidable sobre los pueblos; hecho que se ha sentido en los países sud-americanos, donde el poder ejecutivo ya de por sí posée facultades desmedidas. Es esa centralizacion la que mantiene el *statu quo* de las poblaciones, la que regimenta á la sociedad de una manera igualitaria como á un cuartel, la que conserva la nacion aletargada, la que detiene el desarrollo de las fuerzas vivas, la que hace languidecer sus miembros, no produciendo vida sino en el asiento de las autoridades nacionales, confirmando así la verdad de la opinion célebre de Laménais, «de que ella produce la plétora en el centro de la nacion y la parálisis en sus extremidades.»

Como ejemplo de estas dos clases de centralizacion que acabamos de distinguir, podemos indicar la gran República del Norte; pues allí existe la más completa descentralizacion administrativa, como asimismo una notable centralizacion política. Inglaterra presenta otro ejemplo importante, pues es demasiado sabido en qué grado elevado se halla allí la unidad nacional que obra y se mueve como un solo hombre, á la par que encontramos la descentralizacion administrativa.

Frente al poder absorbente, ha surgido el poder administrativo descentralizado que limita aquél, que interesa á los pueblos en su felicidad, comunicán-

doles actividad y movimiento, que abroga la degradante tutela del Estado, que al par que corre presuroso á satisfacer las más nimias necesidades de los ciudadanos, arrebatada y anula sus libertades y derechos más preciados!

IV

Cómo deben organizarse las municipalidades

Hechas estas ligeras consideraciones, expongamos los principios que en nuestro concepto deben servir de base para organizar las municipalidades. Con arreglo á las circunstancias físicas y sociales de cada país, deben establecerse las circunscripciones territoriales para la administracion; pero siempre buscando un centro de poblacion que, sin estar diseminado en grande extension, ofrezca elementos suficientes para la vida comunal, como dice Tocqueville en aquella regla deducida de los partidos yankees: « Que no sean muy espaciosos para que sus habitantes dejen de tener los mismos intereses y sean suficientemente poblados para que siempre haya seguridad de encontrar en su seno los elementos de una buena administracion. »

Existen dos sistemas para la organizacion del gobierno de las municipalidades: uno que consiste en reunirse el pueblo en asamblea deliberante para tratar por sí mismo los asuntos importantes de la comuna, dejando encargadas por una ley general, las

cuestiones de mera significación, á un número considerable de empleados que, cuando ocurre algun caso extraordinario, convocan al pueblo, ya sea por iniciativa propia ó por requisición de varios vecinos.

Tal procedimiento, que recuerda, aunque en reducidas proporciones, al pueblo griego reunido en el agora y al romano en el forum, lo encontramos tambien en algunas ciudades de la Lombardía, en el siglo XI, cuyos habitantes eran llamados á las asambleas al toque de las campanas, para considerar toda clase de asuntos. Ese mismo procedimiento fué introducido por los sajones en los pueblos dominados, y así vemos en los primeros tiempos de la conquista, que los esforzados burgueses anglo-sajones se reunían, bajo la presidencia de un Alcalde que elegían de entre ellos, para ventilar personalmente sus negocios locales. En la época actual ese sistema se halla establecido en algunos Estados de Norte-América, sobresaliendo sobre todo en Nueva Inglaterra por el grado admirable de prosperidad y esplendor que ha impreso á los partidos. El pueblo es convocado por los *select-men* á asamblea (*town-meeting*) para tratar los negocios extraordinarios, realizando en parte el principio democrático del gobierno del pueblo por el pueblo.

Este sistema debe ser rechazado por múltiples razones, que son casi las mismas que sirven para considerar inadmisibile é impracticable el gobierno político directo de las sociedades. Con él se anonada al individuo, pues tiende irresistiblemente á nulificar y

hacer tabla rasa de las distintas manifestaciones de sus facultades primordiales, que constituyen la libertad civil,—fin último que toda organización debe proponerse. Y digo que desaparece la libertad civil, puesto que al pueblo que gobernara se le concederían, por ese hecho, poderes ilimitados y absolutos, y no encontrando ningun obstáculo que se opusiera á sus resoluciones, daría por resultado la muerte de la libertad civil, y por consiguiente, del individuo.

Por lo demás, semejante régimen es incompatible con la situación de las sociedades modernas, en las cuales su numerosa población, entregada toda ella á múltiples tareas, no podría abandonar éstas para asistir á sesiones casi permanentes; pues de ese modo las naciones se empobrecerían, cegándose sus fuentes de riqueza. Es por demás sabido que aquella forma de gobierno sólo pudo existir en sociedades como la griega y romana, en las cuales mientras una mitad del pueblo se reunía bulliciosa y alegremente á deliberar en la plaza pública, la otra mitad, compuesta de esclavos, gemía desempeñando las ocupaciones industriales y asegurando el alimento diario de sus legisladores!

Á medida que el comercio y demás industrias con sus progresos han ido reclamando toda la actividad de los hombres, las ciudades fueron abandonando el sistema de gobierno directo, que se hacía incompatible con tal situación, sustituyéndolo, en el municipio y el parlamento, por el procedimiento de la representación; sistema por el cual delega el



pueblo parte de su poder en cierto número de personas, sometiéndolas á seria responsabilidad.

La ciencia constitucional considera que este sistema de organizacion de la autoridad, es el más perfecto y el que más se adapta á las exigencias de la vida compleja de las naciones modernas.

El poder encargado de la administracion de los municipios debe estar formado por un Concejo ó Corporacion nombrada directamente por el voto popular y proporcionado de los vecinos de la localidad. La ciencia aconseja, para la mejor direccion, la division de las tareas, y así se constituyen dos ramas de esta Corporacion: una, que es una especie de diputacion vecinal, en donde tienen representacion todos los intereses, y que se le han cometido las funciones legislativas sobre el gobierno y direccion de las comunas, la seguridad de los ciudadanos en lo que respecta á sus personas y bienes, así como la ilustracion, moral, salud y comodidad de los mismos; el órden y la tranquilidad pública, la sancion del presupuesto municipal y de los impuestos que, en armonía con el sistema rentístico general de la nacion, pueda establecer para ocurrir á los gastos que aquél irrogue. Este importantísimo miembro del poder municipal existe en todas partes donde está organizado el municipio independiente. Así lo encontramos en los partidos de la República del Norte, en los distritos de la Provincia de Buenos Aires y en las comunas de Bélgica, con el nombre de Concejo; es la autoridad primordial del municipio y la imá-

gen del mismo. Se halla compuesta por numerosos vecinos, lo que es de mucha conveniencia, pues así interesa mayor número de habitantes en su suerte, educándolos para la vida pública, y además hace que cada funcion esté desempeñada por una persona, lo cual, aparte de dar el resultado benéfico de la division del trabajo, produce tambien lo que proclamaba el Canciller Kent, y es, « que la autoridad sea grande y el funcionario pequeño. »

La otra rama la constituye el Ejecutivo, el que á imitacion del de su mismo nombre de la nacion, está desempeñado por una sola persona, para obrar con prontitud y hacer fácil su responsabilidad. Á este departamento está encomendada la administracion, propiamente dicha, de los intereses del municipio; el cumplimiento de todas las disposiciones y ordenanzas que la otra rama del poder dictare; la reglamentacion de aquellas disposiciones; la direccion inmediata de las oficinas, establecimientos, y la de sus respectivos empleados; vigilar el cumplimiento de todos los servicios y proponer á la otra corporacion legislativa las medidas conducentes para satisfacer las necesidades comunales que en el ejercicio de sus funciones notare. No responde esta division de funciones, como pudiera creerse, al solo objeto de la especializacion del trabajo administrativo, sinó que es su fin principal, organizar el poder municipal de manera que ofrezca serias garantías para el cumplimiento de su deber, respetando el derecho en las localidades en todas sus manifestaciones.

El Concejo, que desde ya llamaremos Deliberante, ejerce sobre el Ejecutivo administrador una severa fiscalización de todos sus actos, teniendo el Ejecutivo que rendirle cuenta documentada de la inversión de los fondos que están bajo su custodia.

El establecimiento de estas autoridades encargadas del gobierno de los intereses municipales, no impide que los municipios que posean entre sí vínculos comunes, se unan, formando un grupo superior ó sea otra unidad administrativa más elevada, cuyo cometido sea velar por el progreso de todos ellos. En este caso los principios preindicados sirven de base para la nueva organización. El Concejo Directivo es nombrado por el voto de los habitantes de los distintos municipios, y su misión es velar por los intereses comunes al grupo de ellos, tratar de que cada uno desenvuelva su propia vida dentro de la esfera que se le haya señalado, sin choques de ningún género, entendiendo en los casos de faltas administrativas de los empleados de los respectivos municipios. Éste es el procedimiento seguido en el ordenamiento de las municipalidades norte-americanas, pues allí subsisten al mismo tiempo que los municipios, los condados, compuestos por la reunión de éstos, que tienen intereses comunes. De una manera análoga es seguido este sistema en Francia con sus comunas, distritos (*arrondissement*) y departamentos, en la Provincia de Buenos Aires con sus Concejos parroquiales y centrales, lo mismo que en Inglaterra, etc.

En las breves consideraciones históricas que hemos hecho, se habrá podido notar que en un principio el municipio se nos ha presentado bajo dos formas diversas: así en el pueblo romano fueron las ciudades las que descollaron; son los municipios que se han denominado urbanos. Y, por el contrario, los germanos fundaron las aldeas, los municipios rurales. Estas dos formas de organización comunal, sufriendo en parte la acción transformadora que en la época moderna han experimentado todas las instituciones, se han conservado hasta nuestros días.

Los municipios rurales (1) se encuentran en los estados del este de Prusia, en algunos de Inglaterra, así como también en ciertos cantones de Suiza, etc.; mientras que los urbanos subsisten por doquiera.

Con este motivo se ha preguntado si estas diferentes formas del municipio tienen razón de ser, ó si se han sostenido por la acción conservadora de las costumbres sociales.

Las razones que se alegan para justificarlas, son las siguientes: se dice que el municipio rural se erige al lado mismo de los campos; que las personas que los constituyen, dedicadas al cultivo de las tierras y diseminadas en grandes zonas, se someten á un régimen de vida especial, en armonía con la clase de trabajos; que si bien existen rudimentos de los elementos del municipio urbano, se sobrepone en

(1) Bluntschli, Derecho Público Universal, pág. 193.

ellos, constituyendo su carácter general, la economía rural, cuidado de los bosques y pastos comunes, proponiéndose como fin principal obtener el mayor número de productos y la máxima utilidad; que sus habitantes no comparten tampoco sus tareas con el estudio de las ciencias, artes, etc., ni emplean su actividad en los múltiples ramos con que el comercio enriquece las poblaciones.

Dicen, por el contrario, que el municipio urbano tiene por asiento un corto espacio de tierra, en el cual la población se concentra, uniéndose sus habitantes por los lazos de la asociación; que estos municipios ocupan un rango más elevado en la nación; que en ellos están radicadas las industrias de todo género; que el comercio por mayor y menor adquiere ese gran desarrollo que llama la atención del mundo entero, cultivándose asimismo las ciencias y las artes en las universidades, escuelas superiores y en sus conservatorios, etc.; que hasta el gobierno elige estos centros para residencia de sus autoridades, respirándose en ellos por todas partes una atmósfera rica, noble y elevada, que aproxima la vida de estos municipios á la del Estado.

Ahora bien, se dice, tales diferencias no pueden menos de hacerse sentir notablemente en la vida de cada uno de sus municipios y en la organización de sus autoridades locales.

Los municipios rurales establecidos por los germanos, tanto los libres como los feudales, es sabido que reconocían como fundamento la posesión terri-

torial; pues no eran sino agrupaciones de propietarios territoriales que se unían por interés propio, para administrar los bienes comunes, dedicándose al cultivo y cuidado de los bosques, y comprometiéndose al mismo tiempo á la defensa comun. Estos municipios se dirigían con independencia, y dieron vida á muchas poblaciones, llegando á un estado notable de progreso; pero más tarde se dió en ellos tal importancia y consideración á la propiedad territorial, que acabó por esclavizar y absorber á las mismas personas, surgiendo de tan lamentable predominio, aquellas ideas erróneas sobre la soberanía, ideas que hicieron exclamar al eminente profesor de la Universidad de Lovaina (1), « que en la Edad Media el derecho consuetudinario, era el derecho de la tierra. »

La propiedad territorial hizo sentir su influencia avasalladora en todas las instituciones, con gran detrimento de los derechos del hombre y de la familia; pues, como dice Pascual Fiore (2), « en la vasta gerarquía de propiedades y de personas que se llamó feudalismo, la tierra absorbía definitivamente al individuo y todos sus derechos. »

Fácil es comprender que semejante sistema de organización del municipio rural no resiste la crítica sensata, pues es por demás sabido que todas las personas que componen el municipio deben participar de su vida, cualquiera que sea el medio en que

(1) Laurent, Droit International Privé.

(2) Derecho Internacional Privado, pág. 308.

ejerciten su actividad, y que además es un absurdo y un verdadero anacronismo, pretender resucitar un procedimiento tal, que rebaja la personalidad humana, hoy que la ciencia moderna ha reivindicado y proclamado sus imprescindibles atributos.

En los últimos tiempos ha aparecido en el sud de Alemania y en algunos cantones suizos, un nuevo sistema de organizacion del municipio rural, que prescinde completamente de las bases obligadas de otra época, y entre ellas, de la propiedad fundaria. Segun él, los primitivos miembros del municipio se unieron principalmente con el fin de cuidar á los pobres, trasmitiéndoles despues á sus hijos, como cualquier derecho, el de formar parte del municipio; los que no han heredado este derecho pueden adquirirlo mediante la entrega de una cantidad de dinero.

Como se vé, no existe en tal concepcion del municipio rural, la estrecha de la propiedad, dándosele, por el contrario, un carácter personal y ligando á los individuos por un vinculo piadoso.

Bajo este sistema se ha elevado el municipio rural; pues es indudable que su suerte está intimamente unida á la de las familias, que ven en la felicidad de ellos, la suya propia. La accion benéfica de esta organizacion se ha hecho sentir en las poblaciones, interesándose en su progreso, al cual se consideraban unidas hasta por los lazos de la sangre; pero se comprende tambien claramente que este sistema está muy distante de llenar las condiciones que la ciencia requiere. En primer término, empieza dando

por motivo de organizacion municipal, la proteccion á los pobres, — circunstancia que aun cuando hubiera sido verdadera para aquellos centros, no podría servir de base para otros, no siendo la existencia de los pobres la causa que debe unir á los miembros de una localidad determinada, sinó el hecho natural de la agrupacion de personas en una localidad, con intereses comunes.

Otro de los malos resultados de este sistema, es el de producir necesariamente que una gran parte de la poblacion se halle privada de intervenir en los asuntos municipales, si no consiente en la entrega de una cantidad determinada de dinero, lo que constituye un gravámen injustificable; porque los ciudadanos tienen el perfecto derecho de tomar parte en las cuestiones municipales, no pudiéndose trabar el ejercicio legítimo de ese derecho, pues de ese modo desaparecería.

En otros Estados de Alemania el municipio rural se ha organizado de diferente manera que el urbano, pero transformando la antigua union de poseedores de tierras, en liga de todos los habitantes domiciliados en la localidad.

Tal organizacion se basa en el verdadero fundamento, que es la residencia, y llama á todas las personas á participar de la vida municipal.

Expuestos los diferentes sistemas de arreglo del municipio rural, las razones en que se apoyan los autores para sostener que deben existir dos formas principales de municipio, daremos nuestra opinion al respecto.

Sin dejar de reconocer que, en las ideas consideradas acerca de la diferencia del municipio urbano y rural, existe un gran fondo de verdad; pues todos podemos apreciar lo que es la vida de los campos y la de las ciudades, creemos que se exagera y se violenta la realidad de las cosas para hacer resaltar la antítesis. Las tareas de las poblaciones diseminadas en los campos son distintas de las que preocupan á la población de las ciudades; diferencia que se nota más aun en aquellos países donde el progreso ha llevado á un grado elevado la especialización y división del trabajo en todas las industrias.

En armonía con estas ideas, nos veríamos en la necesidad de seguir el grado de desarrollo de los distintos ramos en que el hombre emplea su actividad, y no podríamos contentarnos con hacer de la población de los campos el municipio rural solamente, sino que nos encontraríamos compelidos á averiguar á qué género de industria se dedicaba la población rural, si á la *agropecuaria*, si á la *ganadera*, si á la *extractiva* (minera), etc.; pues todas ellas reclaman distintos medios donde desarrollarse, así como diferente densidad de población, y sobre todo antagónicas tareas; circunstancias que exigirían otro procedimiento de ordenación municipal.

Ahora bien: puede ser que haya países que reclamen, con arreglo á sus progresos, distintas formas municipales; pero por lo que respecta á los sud-americanos, creemos que tal necesidad está bastante

lejana; sin que por eso no se noten en las poblaciones de las ciudades y en las rurales, ciertas diferencias importantes que un buen sistema de organización municipal debiera tomar en cuenta.

Como hemos dicho antes, las municipalidades independientes deben poseer tal número de atribuciones, que abarquen toda la vida de las poblaciones, constituyendo un gobierno capaz de atender á todas sus necesidades; sin que entremos á enumerarlas, pues sería dar mayor amplitud de la que nos hemos propuesto, á este ligero trabajo; y desde que muchas de ellas se deducen como consecuencia lógica de las premisas que acabamos de sentar. Sólo diremos algo sobre algunas de las más importantes.

El derecho de sancionar las municipalidades su presupuesto, no es una mera facultad, sin significación, ni trascendencia, sino todo lo contrario; pues en el presupuesto van envueltas las facultades administrativas de las municipalidades. Se ha dicho, y con razón, que él es la *norma de los gastos y la reparación ordenada de la renta*; deduciéndose de esto, que establece un círculo fijo dentro del cual tienen que girar los gastos que irroge el cuidado de los servicios locales.

Es en el presupuesto que el producto del impuesto se distribuye de una manera regular, ya compensando los servicios del personal de empleados públicos, ya afectando especialmente una cantidad determinada para ciertas obras locales.

Con razón, pues, debe reconocerse esa atribución

á aquellas corporaciones. De otra manera sería quitarles su autonomía, incorporándola al poder que tuviera el derecho de sancionarlo.

Inspirándose en esas ideas, la legislación de los países que poseén el régimen municipal ha otorgado ese importante derecho á las municipalidades. Entre otros ejemplos, podemos citar las de Norte-América, Bélgica y Provincia de Buenos Aires, las cuales tienen amplia facultad para aumentar ó disminuir su presupuesto, con arreglo á las necesidades de la comunidad, recargando ó aliviando para ello los impuestos con que se grava á los vecinos del municipio.

Como consecuencia rigurosa de la vida autónoma que se reconoce á las municipalidades, debe también concedérseles el derecho de establecer impuestos, para llenar su cometido.

Se sabe que la cuestión impuestos es uno de los grandes problemas de las naciones; que esa cuota, parte de la fortuna del ciudadano, que sale de su bolsillo para subvenir, tanto á los servicios actuales que el Estado le presta, como á las deudas que sobre éste pesan por la solidaridad con las demás generaciones, debe gravar cierta parte de los bienes de una manera proporcional y equitativa, para no herir de muerte la producción en su misma fuente. Luego, pues, se ha dicho, si la formación de la renta es problema de tal consideración, no debe dejarse librado en gran parte á la voluntad de las municipalidades, que, impulsadas por distintas exigencias, llegarían á violar las bases fundamentales del impuesto. De esta

manera se expresan los que pretenden negar á las municipalidades la atribución indicada; pero creo que están bastante distantes de la verdad, pues sin dejar de reconocer la importancia de tal atribución, hay que convenir en que ella es un medio indispensable para que aquellas corporaciones sean verdaderamente autónomas; no pudiendo deducirse de la gravedad de la cuestión, sino que se tomen medidas para impedir los abusos, estableciéndose ciertos principios fundamentales á los cuales deben sujetarse las municipalidades en su sistema rentístico.

Los impuestos á cargo de las municipalidades dependerán de una ley general que, según el estado del erario público, dejará librado á aquellas mayor ó menor número de ellos; pues siendo el gobierno central el que tiene que responder á las deudas que pesan sobre todo el país, es el único que puede apreciar su estado financiero, y según sea éste más ó menos floreciente, así dejará ó no á las municipalidades el derecho de establecer mayor ó menor número de contribuciones para atender á los servicios locales.

Por lo demás, diré también, que el Cuerpo Legislativo nos presenta una buena prueba de que no se abusa tan fácilmente como se cree en el establecimiento de impuestos; por que siendo aquel cuerpo de origen popular, se hace sentir sobre él la opinión pública,—hecho que con mayor razón se nos presentaría en las municipalidades, estando, como están, en contacto con las poblaciones, y esta circunstancia haría también que fuese más seria y eficaz aquella benéfica influencia.

Otorgado á las municipalidades el conjunto de facultades que les corresponden para hacer la felicidad de las poblaciones, no hay que olvidar que ellas deben ser el eco genuino de los habitantes de la localidad, los que tienen el derecho exclusivo de influir en su direccion, como que constituyen la fuente y el origen de la autoridad de que se halla investida aquella corporacion.

La mision de las municipalidades es solamente administrar los intereses comunales; no debe dárseles atribucion política alguna, pues de ese modo se introduciría allí la semilla de la discordia, al mismo tiempo que se daría motivo para que el Poder Ejecutivo hiciera predominar en ellas su influencia política incontrastable.

V

Crítica de nuestras Juntas E. Administrativas

Sentados los principios que en nuestro concepto deben ser los reguladores del régimen municipal, arrojemos una ligera mirada á nuestras instituciones locales.

Uno de los capítulos más deficientes de nuestra Constitucion, es sin duda aquel que se refiere al gobierno y administracion interior de los Departamentos; y por desgracia, leyes posteriores han venido á agravar la triste situacion de las autoridades locales.

Ordena la Constitucion que se establezcan en los Departamentos autoridades con el nombre de Juntas Económico-Administrativas, cuyo principal objeto, segun el artículo 126, será: «promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos los ramos; velar así sobre la educacion primaria como sobre la conservacion de los derechos individuales, y proponer á la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias ó útiles.» Estas corporaciones, para llenar su cometido, dispondrán, segun el artículo 127 de la Constitucion, «de

los fondos y arbitrios que señale la ley, en la forma que ella establecerá. »

Las Juntas no gozan de amplia administracion, ni poseén vida libre é independiente, como se desprende de la prescripcion que acabamos de citar, no pudiendo por sí mismas tomar medida alguna tendente á satisfacer una necesidad ó mejora sentida de la localidad, reduciéndose su mision á estimular á los habitantes en el progreso de la zona en que residen, proponiendo al Gobierno ó á la Legislatura los proyectos que contribuyan al adelanto del Departamento. Las Juntas, dando cumplimiento á aquella atribucion, han sometido al poder central proyectos importantes y reformas saludables que, á no dudarlo, hubieran impreso movimiento y vida á aquellos Departamentos cuya direccion se les ha encomendado; pero tales proyectos no han merecido el honor de ser atendidos, sinó que han dormido el sueño eterno, estancados en las oficinas, ya del Poder Ejecutivo, ya de las Cámaras, que demasiado preocupados con las funciones políticas, no han hecho caso de los proyectos que de toda la República les remitían.

Las Juntas contemplan bien de cerca, por cierto, las necesidades locales; las poblaciones claman por que ellas sean atendidas, y á pesar de sus esfuerzos, no consiguen nada, surgiendo de ahí el divorcio del pueblo con aquellas corporaciones impotentes, que, salidas de su seno y palpando sus verdaderas exigencias, no tienen, sin embargo, facultades para remediarlas.

Decíamos anteriormente que estas corporaciones no tienen administracion libre; y para probar esta afirmacion, además de las razones que acabamos de aducir, diremos que ellas no gozan del derecho de sancionar su presupuesto, siéndolo por el Cuerpo Legislativo, quien, sin poder apreciar las necesidades de los Departamentos, les impone esa ley especial, que, sancionada, es la regla á la cual las Juntas tienen que ajustar sus actos, no saliendo de ningun modo de ella. De ahí que puede afirmarse con propiedad, que en el presupuesto se les impone una administracion determinada.

Las Juntas disponen de fondos insignificantes, ó no disponen, en último resultado, de fondos ningunos, pues todos ellos son arrebatados por el poder central, que, con más brazos que el gigante Briáreo, todo lo acumula á su alrededor. Se ha declarado por varias leyes, entre otras por la de Contribucion Directa, que aquellas corporaciones estaban solamente comisionadas para recaudar los impuestos y enviarlos á la Tesorería Nacional; interpretacion que, á no dudarlo, es demasiado exagerada, pues por el hecho de que la Constitucion haya dicho que las leyes determinarían los fondos de que habian de disponer las Juntas, de ninguna manera podia ordenarse tal cosa; deduciéndose claramente de la mencionada prescripcion, que deben poseer algunos fondos para llenar su cometido, y que lo que pueden hacer las leyes es fijar el *quantum*.

Resulta que se le dá á cada una de estas Corpo-

raciones su presupuesto, y con él su administracion; que se les quita el producto de los impuestos locales, so pretexto de atender á las cargas nacionales, sin dejar en los Departamentos beneficio alguno en compensacion. Puede manifestarse, rindiendo culto á la verdad, que existe en nuestro país la más terrible centralizacion administrativa, con todo el cortejo de calamidades que lleva en pos de sí, aumentando inmensamente la responsabilidad del Poder Ejecutivo y otorgándole facultades múltiples y poder enorme con la fuerza y dinero que pone en sus manos, manteniendo la tutela de las poblaciones que languidecen y se mueren.

De este modo el pueblo no se eleva ni educa en el ejercicio continuo de sus derechos municipales, preparándose para el *self-government*, y la más grande indiferencia y abandono reina por todo lo que sea vida pública.

Las Juntas están compuestas, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitucion, « de *ciudadanos* vecinos, con *propiedades* raices en sus respectivos distritos, y cuyo número, segun la poblacion, no podrá bajar de cinco ni pasar de nueve. » El número de miembros es en general muy limitado, y es de lamentarse que en una ley de carácter permanente, como es la Constitucion, se haya establecido una cantidad casi uniforme, siendo indudablemente lo más justo y conveniente fijar un número de personas proporcional á la poblacion y en armonía con su creciente desarrollo. De esa manera ha resultado

en la República que Departamentos extensos y de poblacion notable, como Montevideo, Salto, Paysandú, Mercedes, San José, etc., tengan una corporacion municipal limitadísima, que no alcanza á llenar los deseos populares, siendo, además, como ya lo hemos expresado, conveniente que en esas corporaciones se dé asiento á un número considerable de vecinos, para iniciarlos en la vida pública.

La Junta Económico-Administrativa forma un solo cuerpo, — circunstancia que, como ya lo hemos manifestado, impide el mejor desempeño de las tareas que se le han cometido; pues la ciencia aconseja que se divida en dos ramas, encargándose á una de las funciones deliberativas y á la otra de las ejecutivas; habiendo dado tal sistema efectos inmejorables en los países que poseén el régimen municipal.

Guiada tambien nuestra Constitucion por un falso procedimiento de economías, ordenó que los miembros de las Juntas no percibieran remuneracion alguna, lo cual, en nuestro concepto, es un grave error, que ha influido muchísimo en el decaimiento en que hoy se hallan. Las razones que tenemos para ello son: que para el buen desempeño de las funciones municipales se requiere dedicacion, trabajo, verdadero servicio, que, como todos ellos, debe tener una justa remuneracion; que si esos puestos no son recompensados, sólo podrán ser ocupados por individuos de fortuna, privándose así á los pobres, y tal vez á los más capaces, lo que es una injusticia, y fomentándose en los municipios la creacion de cierta

aristocracia del dinero, perjudicial; que lo que producen esas funciones gratuitas, es que sean mal desempeñadas, pues es natural que muy pocos abandonarán sus ocupaciones, medio de que viven, por ir á hacerse cargo de tareas gratuitas, que además pueden ocasionarles serias responsabilidades y compromisos. Deben, pues, á imitacion de otros países, recompensarse esos servicios, que no por ser de carácter humilde, dejan de ser tales.

La Constitucion no sólo constituyó en la capital del Departamento, autoridades administrativas despojadas de facultades indispensables para el encargo que se les hacía, compuestas de escaso número de personas, cuyas funciones no retribuía en general, sinó que además dejó otras secciones del Departamento completamente abandonadas; hecho fácil de preverse si se tenía en cuenta que aquellas Juntas residentes en la cabeza Departamental, no podrían dirigir con acierto la grande circunscripcion, encontrándose algunas poblaciones á distancia de diez y quince leguas de ella, y lo que es más, sin vías de comunicacion. Para llenar esa imperiosa necesidad, leyes orgánicas posteriores crearon las Comisiones Auxiliares, pero organizándolas de una manera tan deficiente y tan faltas de atribuciones, que puede decirse que ellas son impotentes para contribuir al progreso de las secciones en que existen. De tal ordenamiento de las Comisiones Auxiliares ha resultado que las poblaciones de las secciones de campaña vegeten en un estado que no se

aleja mucho del primitivo, y que si algo han hecho las autoridades locales, sólo ha sido en la poblacion en que residen.

Otro de los graves defectos de nuestro régimen de vida local, es el de haberse negado á los extranjeros participacion activa en él; circunstancia tanto más de notarse, cuanto que se trataba de funciones meramente administrativas, ajenas, de consiguiente, por completo á los derechos políticos, y que, á no dudarlo, hubieran influido notablemente en su adelanto, con sus hábitos de trabajo, siendo además elementos extraños á nuestras disensiones políticas.

Hoy que la ciencia constitucional sostiene, rompiendo con añejas preocupaciones, el perfecto derecho de los extranjeros á intervenir en la elevada existencia política de la nacion, y que la sana política aconseja se incorporen esos elementos á las sociedades, como miembros nuevos que representan otras tantas fuerzas vivas, no es dado poner en tela de juicio el perfecto derecho que tienen de inmiscuirse en la vida administrativa de los municipios. Esto no quiere decir que los extranjeros recién llegados y que no conocen aún nuestros hombres, ni tampoco nuestras instituciones, entren de lleno en aquella esfera de accion, sinó que debe reconocérseles el derecho á ello; pero que la sociedad, á su vez, para garantizarse, posée tambien el no menos imperioso de exigirles algunas condiciones, y entre otras, la de cierto *tiempo de residencia*, — principio que ha sido consagrado por las leyes de todos los países donde existe la organizacion municipal.

Los que pretenden negar al extranjero la entrada á la vida municipal, incurren en error de graves consecuencias para los municipios, y al mismo tiempo desconocen completamente la posición especial en que ellos se hallan en nuestras sociedades; pues, como se sabe (1), apenas roto el vínculo que unía los países Sud-Americanos á la Metrópoli, y constituidos en naciones independientes, desapareció, entre otras instituciones vetustas del período Colonial, aquella ley absurda que impedía el arribo á sus playas de los extranjeros, y que los monarcas españoles pretendían justificar en nombre de una mentida unidad religiosa, siendo, en realidad, la causa eficiente, la de asegurar un monopolio comercial, como asimismo, perpetuar la situación desgraciada de las Colonias, para prolongar más fácilmente su absoluto dominio sobre ellas. Ese acontecimiento ofreció á los habitantes de los países europeos que estaban recargados con una población densísima, un vasto campo adonde dirigirse en busca de trabajo más fructífero, á la par que se libraban de ser envueltos en el torbellino de las luchas políticas y religiosas que trastornaban el viejo continente.

Las nacientes y vacilantes Repúblicas Sud-Americanas recibieron gustosas aquellas corrientes de inmigrantes, que eran otros tantos brazos provechosos de que había menester y otras personas más para ocupar sus inmensos territorios. De ahí y de

(1) La Libertad Política, pág. 67, por Justino J. de Aréchaga.

las ideas liberales predominantes, nace la explicación de que estos países, desde los primeros tiempos, no hayan hecho distinciones entre nacionales y extranjeros, con respecto al goce de los principales derechos del hombre, siendo esas generosas costumbres las que inspiraron más tarde nuestra legislación positiva, que declaró que los nacionales y extranjeros participan igualmente de todos los derechos civiles.

Esos hechos han dado por resultado, que los extranjeros se hayan incorporado al organismo de nuestras sociedades, interesándose vivamente por su progreso, y experimentando las consecuencias de las épocas felices así como de las desgraciadas.

Crítica de la institución de los Jefes Políticos

Al lado de estas débiles autoridades administrativas locales, se levantan los Jefes Políticos y de Policía, agentes del Poder Ejecutivo, con múltiples atribuciones y encargados, como dice nuestra Constitución en su artículo 119, «de todo lo gubernativo de los Departamentos».

Dichos funcionarios tienen un poder formidable, como se reveló en el cometido constitucional; con facultades políticas y policiales, representan al Poder Ejecutivo, el cual, como ya hemos dicho, tiene subordinadas las Juntas Económico-Administrativas á tal extremo, que hasta hace sus reglamentos y, en casos extraordinarios, nombra y disuelve aquellas corporaciones. También manifestamos que el Poder Ejecutivo entre nosotros se halla armado de facultades enormes, lo que hace perfectamente factible que, en un momento dado, usurpando las libertades públicas, nos hunda en el más espantoso despotismo; pues uno de estos puntales es el régimen de vida departamental que, por medio de un Jefe Político

revestido de numerosas atribuciones y una Junta sin vida propia y convertida en una mera dependencia del Poder Ejecutivo, hace tambien que éste maneje á su capricho cada uno de los Departamentos, reuniendo en sus manos una fuerza y prestigio moral equivalente al poder de todos ellos!

La influencia que presta á los Jefes Políticos el gobierno central, ha hecho sentir su poderosa posición en la vida de los Departamentos, ahogando toda manifestación de libertad. Se nombra generalmente, para desempeñar aquel puesto, á personas desconocidas de la sociedad donde van á ejercer sus funciones, á pesar del artículo de la Constitución, lo que produce que considerándose impuestos, cumplan su cometido divorciados por completo con las simpatías y aspiraciones populares, sin interesarse por el progreso de un Departamento al cual no hay vínculo que los una, si no es el de su reciente nombramiento.

Opinamos en este punto como el distinguido doctor don Eduardo Acevedo, y creemos que los Jefes Políticos nombrados por el voto popular, satisfarían las ideas y esperanzas de los habitantes, quienes los mirarían además, como personas salidas del seno de la sociedad especial á la cual pertenecen, y no como sucede actualmente, con prevención, como á verdaderos padrastos.

Otro de los inconvenientes que tambien presenta el nombramiento actual, es que se envían para aquel importante empleo, á personas que no poseen pre-

paración alguna para él y cuyo único título para esa distinción, es el de pertenecer á la misma colectividad política que el Poder Ejecutivo.

La influencia opresora de los Jefes Políticos ha sido tanto más fuerte, cuanto que en los Departamentos no había autoridades que con autonomía positiva contrabalancaran su poder, y así se explica tambien el sinnúmero de esfuerzos que ha costado para que los nuevos magistrados judiciales pudieran cumplir con libertad su misión, en la cual aquellos funcionarios pretendían entrometerse.

Se han ideado diferentes sistemas para nombrar aquellos funcionarios: unos han propuesto lo sean por las municipalidades,—procedimiento que en nuestro concepto tiene muy graves inconvenientes, siendo el más atendible de ellos el que se produce en mayor escala en el sistema análogo de elección presidencial; pues, por dolorosa experiencia sabemos que él es el que lleva á desempeñar generalmente las funciones legislativas á individuos nulos, por el solo hecho de ser partidarios de una candidatura determinada, llegando á encontrarse de esa manera compuesto el más importante de los poderes públicos, por personas incompetentes é insignificantes, siendo así que debieran formar parte de él, personas que por sus notables conocimientos ó popularidad, se hallaran suficientemente preparadas para llenar un cometido que exige vastísima ilustración. El mismo resultado daría en los municipios, constituyendo sus corporaciones con personas que respondieran á un

candidato dado, por más que no tuvieran idoneidad para tales cargos. Basta el inconveniente enunciado para desechar semejante sistema. Otro procedimiento es el que confiere á las municipalidades el encargo de proponer al Ejecutivo una terna, para que elija dentro de ella la persona para ocupar el puesto de Jefe Político. Semejante sistema no nos satisface, pues que devuelve al Ejecutivo la facultad limitada de nombrar aquellos funcionarios, atribucion que hemos criticado considerándola mala.

Creemos que el mejor procedimiento es el que se realiza por colegios electorales, compuestos con el número de miembros necesario y llenando los demás requisitos que la ciencia prescribe. El argumento que se opone, diciendo que si los Departamentos nombran los Jefes Políticos desaparece la centralizacion gubernativa, lo cremos erróneo. En primer lugar, porque la existencia de Jefes Políticos nombrados por los Departamentos, no impediría que se crearan Agentes del Poder Ejecutivo, nombrados por él mismo, y limitándose sus funciones al solo objeto de promulgar las leyes y decretos que se les comunicara, pero sin disponer del enorme poder que hoy poseén.

En segundo lugar, diremos que con este sistema no se destruye la centralizacion política, sinó que, por el contrario, se conserva en los justos límites en que debe mantenerse, devolviendo á los Departamentos lo que les pertenece y haciendo posible la vida libre é independiente de las municipalidades.

De esta manera, poseyendo los Departamentos municipalidades libres que cuidaran de su buena administracion económica, y Jefes Políticos investidos de tal funcion por el voto popular, que desempeñen las tareas policiales fiscalizados por la opinion pública, aquellas poblaciones, sacudiendo la inercia y abatimiento que las conduce á la muerte, entrarían de lleno por la luminosa vía del progreso moral y material.

No ha faltado entre nosotros quien haya creido que la Constitucion de la República se armonizara con el sistema municipal, y entre otros, vamos á recordar á don Bernardo Berro, quien, segun escritos que hemos tenido á la vista, opinaba en ese sentido, enviando, de acuerdo con tales ideas, un Proyecto á las Cámaras, desde la Presidencia de la República, sobre organizacion municipal. Los argumentos en que apoyaba su tesis, son ingeniosos, pareciendo á primera vista satisfacer; pero más tarde, examinados á la luz de la crítica científica, se descubre perfectamente su falsedad. Las razones alegadas son las siguientes: se dice que las Juntas Económico-Administrativas no son municipalidades, pues entónces necesario hubiera sido darles distinto carácter, y, en tal caso, sólo serían las residentes en las cabezas departamentales; que con arreglo á la Constitucion, ellas son diputaciones departamentales, con un conjunto de atribuciones que



ella misma determina y que están muy distantes de ser funciones administrativas pertenecientes á las municipalidades; que la Constitucion, á la manera de otras muchas, no quiso descender á los detalles de la organizacion local, dejando ese trabajo para leyes posteriores, y se limitó solamente á establecer los principios reguladores de las autoridades del Estado y de los Departamentos; que siendo las facultades de las Juntas diferentes á las de las municipalidades, no había nada que se opusiera á la creacion de ellas, llenando de esta manera un vacío de la Constitucion. Se decía también, que tampoco podría invocarse el silencio de la Constitucion contra la existencia de las municipalidades; pues éstas son un elemento natural de las sociedades y, por consiguiente, anteriores á la organizacion política, que no hace sinó reconocerlas.

Por más admiradores que seamos de la institucion municipal, no admitimos esta opinion, pues creemos que es contraria á la letra y al espíritu de la Constitucion; y aquí, como en todo, rendiremos tributo al célebre aforismo latino: *Amicus Plato, sed magis amicus veritas*. En primer lugar, manifestaremos que las funciones que actualmente ejercen las Juntas Económico-Administrativas, corresponden y son propias de las municipalidades; pues éstas tienen por objeto administrar libremente los intereses comunes, y las Juntas, como su mismo nombre lo indica, tienen facultades administrativas. Nuestra Constitucion, además, cometió á los Jefes

Políticos y de Policia, auxiliados por sus tenientes, « todo lo gubernativo de los Departamentos. »

En segundo lugar, que, segun la declaracion de los mismos constituyentes, ellos creían que el poder municipal residía en las Juntas; y que esto es razonable, pues de otra manera no se explicaría cómo al hablar de la « administracion interior de los Departamentos, » no se acordasen de las municipalidades; siendo esto tanto más de notarse, cuanto que considerada, y con justicia, la Constitucion *la ley de las leyes* y el capítulo donde se encierran los principios fundamentales de la organizacion social y política, debió consagrar, aunque fuera con tres palabras, como la Constitucion argentina, la existencia é independencia de las municipalidades, — institucion de vital interés para los países republicanos.

Por último, diremos, que mal podía querer la Constitucion el régimen libre municipal, cuando empezaba por establecer corporaciones como las Juntas, desprovistas de atribuciones y cuya suerte dejaba, en gran parte, librada á los caprichos del poder central.

De todo lo cual se deduce que se hace necesaria, imprescindible, la reforma de la Constitucion, abrogando aquellos principios en ella establecidos que son la fuente de grandes males para la República, sustituyéndolos por otros que, en armonía con las nuevas exigencias sociales y con el régimen de go-

bierno político que nos hemos dado, sean prenda segura de progreso y bienestar. Entre los puntos á reformar, figura á la vanguardia de todos el gobierno y administracion interior de los Departamentos, que debe ser reemplazado por el libre gobierno municipal que acabamos de considerar.

Ahora bien: realizada la reforma que á grandes rasgos acabamos de bosquejar, ¿se encarnará ella en el pueblo, pasará á sus costumbres, formando así ese *espíritu comunal* sin el cual no florece la vida local? — Dado el estado de nuestras poblaciones, la poca preparacion é ignorancia, no puede menos de comprenderse que tal resultado no puede esperarse sinó de una manera lenta, despues de largos años.

Pero tambien debe comprenderse que es un sofisma rancio de los doctrinarios del centralismo, la pretendida falta absoluta de preparacion que siempre invocan, cuando se les habla de implantar el régimen municipal; pues, ¿cómo se quiere que el pueblo esté preparado, apto para un sistema determinado, si no se le conceden los medios para ello? ¿Será necesario cruzarse de brazos, dejando por tiempo perdurable sumido al pueblo en la ignorancia política, esperando que de ahí salga por el solo impulso de las leyes naturales?

Ésta es la consecuencia lógica que se deduce de aquella premisa. Sin embargo, tal consecuencia es injusta, absurda y antipatriótica. Y digo antipatriótica, porque nuestros venerables constituyentes nos

dieron la forma de Gobierno Representativo Democrático, satisfaciendo los sentimientos nacionales predominantes, como lo declaran en su Manifiesto á los pueblos que representaban, en el párrafo que trascibimos: «La forma de Gobierno Republicano Representativo que ha sido sancionada, no sólo es conforme al espíritu público del país, á los principios proclamados desde la revolucion de América y á los deseos de casi todos sus habitantes, sinó tambien el más propio para alcanzar la libertad, que tanta sangre y tantos sacrificios cuesta á los orientales.» Desarrollaron, de acuerdo con tales ideas, los principios que en su criterio servían de base para adquirir aquella libertad por la cual se habian hecho grandes y generosos esfuerzos. La ciencia constitucional enseña que la gran fuente de donde surgen triunfantes las instituciones republicanas, es el municipio independiente. Estamos, pues, en el deber ineludible de luchar con todas nuestras fuerzas para que se establezca esa grandiosa institucion. Realizada, habremos coadyuvado á la magna obra de aquellos prohombres, habremos prestado inmenso servicio á la libertad, á la patria!

V.º B.º

VAZQUEZ ACEVEDO.



PROPOSICIONES AGCESORIAS

La ciudadanía obligatoria del extranjero es un principio que la verdadera ciencia constitucional sanciona y que una elevada política aconseja, como medida de trascendental importancia para los países americanos.

La humanidad avanza, no impulsada ni dirigida por la Providencia, sinó por la continua y paciente labor del hombre, desde el sábio que sorprende la Naturaleza en sus secretos, hasta el pobre labriego que la riega con el bendito aljófara de su sudor!

La interpretacion que del artículo 8.º de la Constitucion hizo la Asamblea Legislativa en el año 1874, es inconstitucional; pues es abiertamente contraria á la letra expresa del mencionado artículo. Una Asamblea celosa en cumplir sus deberes, debe declararla nula, como un justo homenaje á nuestro Código fundamental.