

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No hacer lo que le manda la ley.

Hacer lo que le prohíbe la ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resumiendo lo que acabo de exponer, diré:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los legisladores americanos muestran poca confianza en la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IDEAS GENERALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS

En qué difieren unos de otros los Estados de la Unión, por sus respectivos sistemas administrativos.—La vida comunal es menos activa y menos completa á medida que se descende hacia el Mediodía.—El poder del magistrado es mayor á medida que el del elector se aminora.—Pasa la administración, de la comunidad, al condado.—Estados de Nueva York, de Ohio y Pensylvania.—Principios administrativos aplicables á toda la Unión.—Elección de los funcionarios públicos é inamovilidad de sus funciones.—Ausencia de toda jerarquía.—Introducción de los medios judiciales en la administración.

He anunciado antes, que después de haber examinado detalladamente la constitución de la comunidad y la del condado en la Nueva Inglaterra, echaríamos una mirada general á toda la Unión.

Hay comunidades y vida comunal en todos los Estados; pero en ninguno de los Estados confederados se halla una sola comunidad igual á las de Nueva Inglaterra.

Á medida que se descende hacia el Mediodía, se observa que la vida comunal se va haciendo menos activa, la comunidad tiene menos magistrados, menos derechos y deberes; la población no ejerce una influencia tan directa en los negocios, las asambleas comunales son menos frecuentes y se extiende en su acción á menos asuntos. El poder del magistrado elegido es mayor comparativamente y menor el del elector. El espíritu comunal es allí menos despierto y menos poderoso (1).

(1) Véase, para el estudio detallado de la cuestión, *The Revised statutes* del Estado de Nueva York, part. 1.^a, cap. XI, titulado *Of the powers, duties and privileges of Towns*. De los derechos, las obligaciones y los privilegios de las comunidades, vol. I, págs. 336-364.

Véase en la recopilación titulada *Digest of the laws of Pennsylvania* las palabras *Assessors, Collectors, Constables, Overseers of the poor, Supervisors of high-way*, y en la recopilación titulada *Acts of a general nature of the state of Ohio*, la ley del 25 de Febrero de 1834 relativa á las comunidades, pág. 412. Y á continuación las disposiciones referentes á diversos oficiales comunales, tales como *Township's Clerks, Trustees, Overseers of the property, Township's Treasure, Constables, Supervisors of high ways*.

Comiézase á percibir esta diferencia en el Estado de Nueva York; son ya muy sensibles en Pensylvania, pero se hacen salientes cuando se marcha hacia el Noroeste. La mayoría de los emigrantes que han ido á fundar las poblaciones del Noroeste, han procedido de Nueva Inglaterra y han llevado consigo de la madre patria los hábitos administrativos á su patria adoptiva. La comunidad del Ohio tiene mucha analogía con la de Massachusetts.

Hemos visto que en Massachusetts el principio de la administración pública se halla en la comunidad. Este es el punto en que vienen á reunirse allí los intereses y las afecciones de los hombres. Pero cesa de ser así á medida que se descende hacia los Estados en donde la cultura no es tan común á todos los habitantes y, por consiguiente, la comunidad ofrece menos garantías de acierto y menos elementos de buena administración. A medida que uno se aleja de Nueva Inglaterra, la vida comunal pasa en cierto modo al condado, viniendo á ser éste el gran centro administrativo que constituye el poder intermedio entre el gobierno y el simple ciudadano.

Ya he dicho que en Massachusetts los negocios del condado están dirigidos por la Cámara de Sesiones. Ésta se compone de cierto número de magistrados nombrados por el gobierno y su consejo. El condado carece de representación, y su presupuesto se vota por el congreso nacional.

En el gran Estado de Nueva York, por el contrario, y en los Estados de Ohio y Pensylvania, los habitantes de cada comunidad eligen cierto número de diputados, que constituyen una asamblea representativa del condado (1).

La asamblea del condado tiene, dentro de ciertos límites, el derecho de imponer sus decisiones á los habitantes, constituyendo así un verdadero parlamento; ella, al mismo tiempo que admi-

(1) Véase *Revised statutes of the state of New-York*, parte I, cap. XI, vol. I, pág. 340. Idem, cap. XII; id. pág. 336 id., *Acts of the state of Ohio*. Ley del 25 de Febrero de 1824, relativa á los *county commissioners*, pág. 262. Véase *digest of the laws Pennsylvania*, en las palabras *County-States and levies*, pág. 170.

En el Estado de Nueva York, cada comunidad elige un diputado, el cual participa al mismo tiempo de la administración del condado y de la comunidad.

nistra el condado, dirige en muchos casos la administración de las comunidades y encierra sus poderes dentro de límites mucho más estrechos que en Massachusetts.

Tales, pues, son las diferencias que presentan en sus respectivas constituciones las comunidades y los condados en los Estados de la Unión. Si yo quisiera descender hasta determinar los detalles de la ejecución de los acuerdos de tales cuerpos, tendría muchas desemejanzas que señalar aún. Pero no es mi propósito escribir un curso de derecho administrativo americano.

Creo haber dicho lo bastante para que se pueda comprender bien, ya, en qué principios generales se apoya la administración en los Estados Unidos. Estos principios son aplicados diversamente y producen consecuencias más ó menos numerosas, según los lugares, pero en el fondo son siempre los mismos. Las leyes varían, su fisonomía cambia y un mismo espíritu las anima sin embargo.

La comunidad y el condado no están constituidos (cada uno en su esfera, por supuesto) de igual modo en todos lados; pero se puede asegurar que uno y otro descansan en todos los Estados Unidos sobre esta idea: que cada uno es el mejor juez de lo que le interesa, y se halla en mejores aptitudes para proveer á sus particulares necesidades. La comunidad y el condado están, pues, encargados de velar por la satisfacción y dirección de sus especiales necesidades. El Estado gobierna y no administra. Se encuentran algunas excepciones de este principio, pero no un principio contrario.

La primera consecuencia de esta doctrina ha sido la de que se elijan por los habitantes mismos todos los funcionarios de la comunidad y del condado ó, al menos que se elijan de entre ellos exclusivamente.

Siendo electivos todos los funcionarios ó al menos irrevocables, se ha hecho imposible el establecimiento de las jerarquías administrativas. Hay, pues, casi tantos funcionarios independientes, como funciones. El poder administrativo se halla diseminado entre una multitud de personas.

No existiendo la jerarquía administrativa, y siendo los administradores electivos é inamovibles hasta el fin de su mandato, se impone la necesidad de que el poder judicial se mezcle en la administración. De aquí el sistema de las multas por medio del cual

los cuerpos secundarios y sus representantes son obligados á obedecer á las leyes. Se halla establecido tal sistema de uno á otro extremo de la Unión.

Ahora bien, el poder de reprimir los delitos administrativos ó el de realizar por necesidad actos de administración, no está conferido en todos los Estados á los funcionarios de un mismo orden.

Los angloamericanos deben á una fuente común la institución de los jueces de paz, se los halla en toda la Unión, pero no en todas partes se saca de ellos el mismo partido. En todas partes, allí, los jueces de paz contribuyen á la administración de las comunidades y los condados (1), ya administrando ellos por sí mismos, ya reprimiendo ciertos delitos administrativos, pero en la mayoría de los Estados, los más graves de estos delitos están sometidos á los tribunales ordinarios.

Así, pues, elección de los funcionarios administrativos, inamovilidad de éstos, ausencia de toda jerarquía administrativa, introducción de los procedimientos judiciales en el gobierno secundario de la sociedad; tales son los caracteres en los cuales se puede reconocer la administración americana desde el Maine hasta las Floridas.

Hay algunos Estados en los cuales se ven comienzos de centralización administrativa. El más adelantado en esta tendencia es el Estado de Nueva York.

En éste, los funcionarios del poder central ejercen, en ciertos casos, una especie de vigilancia é inspección sobre la conducta de los cuerpos secundarios (2). En otros casos forman una manera de

(1) Hasta hay Estados en el Sur donde los magistrados de los *county-courts* están encargados totalmente de la administración. Véase *The Statute of the state of Tennessee*, artículos *Judiciary, Taxes*.

(2) Por ejemplo: la dirección de la Instrucción pública está centralizada en manos del gobierno. Las Cortes nombran los miembros de la Universidad llamados regentes; el gobernador y el subgobernador del Estado forman necesariamente parte de ella. (*Revised statutes*, vol. I, pág. 456). Los regentes de la Universidad visitan todos los años los colegios y las academias, y presentan de esta inspección una Memoria anual á las Cortes, su vigilancia no es ilusoria por las siguientes razones particulares: los colegios, á fin de constituirse en personas jurídicas, que puedan comprar, vender, poseer, etc., necesitan una autorización de las Cortes, y éstas no la acuerdan sino á pro-

tribunal de apelación para la decisión de los negocios (1). En el Estado de Nueva York son menos empleadas las penas judiciales, que fuera de él, como medio administrativo. El derecho de perseguir los delitos administrativos, también allí se halla conferido á menos personas (2).

La misma tendencia se deja ligeramente ver en otros Estados (3). Pero, en general, se podría decir que el carácter saliente

puesta de los regentes; cada año el gobierno distribuye entre los colegios y las academias, los intereses de un fondo especial creado para el estímulo de estudios, y son los regentes quienes distribuyen este dinero. Véase cap. xv, Instrucción pública, *Revised statutes*, vol. I, pág. 455.

Cada año los comisarios de escuelas públicas han de enviar una relación á la superintendencia de la república. *Idem*, pág. 488. También debe hacerse una relación semejante y anual sobre el número y el estado de los pobres. *Idem*, pág. 631.

(1) Cuando alguno se cree lesionado por los actos emanados de los comisarios de escuelas (estos son funcionarios comunales), puede reclamar ante el superintendente cuya decisión es definitiva. *Revised statutes*, vol. I, pág. 487.

Se hallan de tiempo en tiempo en las leyes del Estado de Nueva York, disposiciones análogas á las que acabo de citar como ejemplos. Pero en general, estas tentativas de centralización son débiles y poco productivas. Aun dándosele á los altos funcionarios del Estado el derecho de vigilar y dirigir á los agentes inferiores, no se les da el derecho de recompensarlos ó de castigarlos. Un mismo individuo no es casi nunca el encargado de dar la orden y de reprimir la desobediencia, tiene el derecho de mandar, pero no la facultad de hacerse obedecer.

En 1830, el superintendente de las escuelas, en su relación anual á las Cortes, se quejaba de que muchos comisarios de escuelas no le hubieran transmitido, no obstante sus requerimientos, los informes que debían. «Si esta omisión se repite —decía,— tendré que proceder contra ellos como dispone la ley, ante los tribunales competentes».

(2) Por ejemplo: el oficial del ministerio en cada condado (*district-attorney*), está encargado de percibir el exceso de todas las multas que pasen de 50 dollars, á menos que este derecho no se haya dado expresamente por la ley á otro magistrado. *Revised statutes*, part. 1.^a c. x, vol. I, pág. 388.

(3) Hay muchas trazas de centralización administrativa en Massachusetts. Ejemplo: los comités de escuelas están encargados de enviar todos los años una Memoria al secretario de Estado. *Law of Massachusetts*, vol. I, pág. 367.

de la administración pública en los Estados Unidos, es el de ser prodigiosamente descentralizada.

DEL ESTADO

He hablado de las comunidades y de la administración, me resta hablar del Estado y del Gobierno.

Puedo entrar en esta cuestión sin temor de que no se me comprenda. Lo que voy á decir se halla establecido en las constituciones escritas, que cada cual puede procurarse (1). Estas mismas constituciones se fundan en una teoría simple y racional.

La mayor parte de las formas que indican ellas, han sido adoptadas por todos los pueblos constitucionales, habiéndose, por eso, hecho familiares.

No voy á hacer aquí sino una breve exposición; más adelante veré de juzgar ampliamente lo que crea necesario, de esta materia.

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO

División en dos Cámaras del cuerpo legislativo.—Senado.—Cámara de los representantes.—Diferentes atribuciones de estos dos cuerpos.

El poder legislativo del Estado se halla confiado á dos asambleas; la primera se llama, en general, Senado. Es habitualmente un cuerpo legislativo; pero algunas veces se convierte en cuerpo administrativo y judicial.

Toma parte en la administración de muchas maneras, ateniéndose á diferentes constituciones (2); pero como ordinariamente pe-

(1) Véase más adelante el texto de la constitución de Nueva York.

(2) En Massachusetts, el Senado no se halla revestido de ninguna función administrativa.

netra en la esfera del poder ejecutivo, es contribuyendo á la elección de funcionarios.

Participa del poder judicial fallando sobre ciertos delitos políticos y también á veces estatuyendo sobre ciertas causas civiles (1).

Sus miembros son siempre poco numerosos.

El otro cuerpo legislativo, llamado de ordinario Cámara de representantes, no participa nada del poder administrativo y participa del judicial solamente porque acusa á los funcionarios públicos, ante el Senado.

Los miembros de entre ambas Cámaras se hallan sometidos casi á las mismas condiciones, para poder ser elegidos. Unos y otros son elegidos de igual manera y por los mismos electores.

La única diferencia que hay entre ellos es la de que el mandato del senador es por bastante más tiempo que el del representante. Éstos, raramente permanecen más de un año en funciones; mientras que los primeros permanecen dos ó tres años.

Habiendo acordado la elección de senadores para largo espacio de tiempo y la renovación por series, del Senado, la ley ha conseguido que haya siempre en esta Cámara un núcleo de hombres habituados á los negocios, que puedan ejercer una influencia provechosa sobre los miembros de nueva elección. Al dividir los americanos en dos ramos el cuerpo legislativo, no quisieron establecer una Cámara electiva y otra hereditaria; no han querido hacer de una un cuerpo aristocrático, y de la otra una representación de la democracia; su fin no ha sido más que el de dar en la primera Cámara un apoyo al poder y dejar que la segunda refleje y sostenga los intereses y las pasiones del pueblo.

Dividir la fuerza legislativa, contrapesar así el movimiento de las asambleas políticas y crear un tribunal de apelación para la revisión de las leyes, tales son las únicas ventajas que resultan de esta constitución bicameral, en los Estados Unidos.

El tiempo y la experiencia han hecho conocer á los yanquis, que aun reducidas á tales ventajas las que se reportan de la división del poder legislativo, ésta es una necesidad de primer orden. Entre todas aquellas repúblicas unidas, solamente la Pensyl-

(1) Como en el Estado de Nueva York. Véase más adelante la constitución.

vania ensayó al principio el establecimiento de una sola cámara legislativa. Franklin mismo, llevado por las consecuencias lógicas del dogma de la soberanía del pueblo, contribuyó á esta determinación; pero pronto aquel Estado se vió en la necesidad de reformar su acuerdo y establecer las dos Cámaras. El principio de la división del poder legislativo recibió con esto su consagración postrera, pudiéndose en adelante considerar como una verdad demostrada la necesidad de distribuir la acción legislativa entre varios cuerpos.

Esta teoría, casi desconocida de las antiguas repúblicas, introducida casi por casualidad en el mundo, como la mayoría de las grandes verdades, é ignorada de muchos pueblos modernos, está ya considerada como axiomática en la ciencia política de nuestros días.

DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

Qué es el gobernador en un Estado americano.—Su posición frente á frente de las Cortes.—Sus derechos y sus deberes.—Su dependencia del pueblo.

El representante del poder ejecutivo del Estado es el gobernador.

No uso al azar esta voz de *representante*. El gobernador del Estado representa efectivamente el poder ejecutivo; pero no ejerce sino algunos de sus derechos.

Este magistrado supremo se halla respecto á las Cortes como un moderador y un *consejo*. Armado de veto suspensivo, puede contener ó, al menos, moderar á su gusto los movimientos de aquéllas. Expone á los cuerpos legislativos las necesidades del país y les manifiesta qué medios cree que deben ser empleados para satisfacerlas; es el ejecutor nato de los acuerdos de las Cámaras referentes á cuanto interesa á la nación entera (1). En ausencia del

(1) En la práctica no es siempre el gobernador quien ejecuta las empresas acordadas por los legisladores. Ocorre que éstos, al mismo tiempo que votan una determinación, nombran agentes especiales para que hagan que se ejecute.