

*NEMORIA* presentada ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile por DON FRANCISCO DEMETRIO PEÑA, para obtener el grado de licenciado en dicha Facultad.

DE LAS MUNICIPALIDADES EN CHILE I DE SU ORGANIZACION I ATRIBUCIONES.

Señores:

La unidad siempre ha dominado en el gobierno de Chile, como consecuencia lógica de sus antecedentes. El sistema gubernativo adoptado durante la larga época del coloniaje solo nos dejaba mantenernos de nuestra vida interior. La prohibición bajo las mas severas penas de negociar con los extranjeros i la dificultad de la comunicacion de las colonias entre si, hacia que solo en el interior se repartiesen sus escasas producciones. El comercio con el Perú, que era el único permitido estaba en manos de unos pocos capitalistas monopolizadores. Estos antecedentes estrechaban las relaciones de pueblo a pueblo i hacian que el sistema colonial quedase reducido a una rigurosa unidad. Si seguimos nuestra marcha como nacion independiente vemos que siempre prevalece la unidad i cuando algunos voces respetables pero sistemáticas, han aclamado la federacion les ha respondido la réprobacion pública i sus ideas no han salido del embrion de un proyecto.

«Trescientos años de union, decia el señor Egaña en 1826, han estrechado e identificado nuestras relaciones i quince de revolucion i lucha por la libertad siempre unidos, han consolidado las presentes instituciones, de modo que seria inmenso e inasequible por muchos años el trabajo para una division local que desde el mas pequeño ramo público, necesitaria nueva organizacion.»

Pero la unidad, no es la centralizacion absoluta, no es la suma del poder público en manos del gobierno jeneral. En todo estremo hai vicio i en estas materias seria difícil decidir si el despotismo o la anarquia han causado mayores males a la humanidad. Un prudente justo medio que ni anule el poder local ni debilite el poder central es el problema que cada lejislador debe tratar de resolver para su patria. Esta cuestion no es de aquellas que puede reducirse a reglas fijas: los principios tendrán una aplicacion sumamente variada. El espíritu de actividad e independencia mas o menos pronunciado en cada pueblo, la mayor o menor ilustracion jeneral i otros muchos antecedentes que la observacion traerá a luz, pueden servir para determinar el mayor o menor grado de contralizacion conveniente a cada pueblo. Es una medicina preciosa que solo debe usarse en la dosis necesaria para dar la vida. «Que jamas la centralizacion administrativa, ha dicho un eminente publicista, dejenere en abusos ni que un principio de órden se convierta en instrumento de tiranía ni en máxima de monopolio. La verdadera centralizacion estriba en la existencia de un poder central destinado a imprimir un movimiento uniforme a todas las partes del estado.»

El modo de conocer hasta que punto se ha establecido en cada pueblo ese principio de centralizacion, consiste en examinar cual es la existencia de la comunidad, cual es la organizacion i atribuciones del poder municipal. Tal es el objeto de la presente memoria tomando de punto de partida la lei de noviembre de 1854.

La existencia de las Municipalidades o Ayuntamientos se eleva en España a la mas

remota antigüedad. El trascurso de los tiempos debió necesariamente imprimirles diferente carácter i modificar continuamente sus facultades, hasta que la desgraciada jornada de Villalar con la derrota de las comunidades sepultó para siempre las franquicias municipales. Los sucesores de Carlos V siguieron su sistema i el mundo, dice Blanqui, todavía experimenta las consecuencias de los errores que cometió este poderoso monarca. No cometemos en el día, continúa, ninguna falta ni obedecemos a una sola preocupacion industrial que no haya sido legada por aquel poder maléfico bastante fuerte para convertir en leyes sus mas funestas aberraciones. Felipe II de siniestra memoria no ha hecho mas que sacar las consecuencias: Carlos V fue quien sentó las bases.

En cuanto a la América, su conquista fué en gran parte obra de aventureros que solo sacaban autoridad de si mismos i de la fuerza de su brazo. Asi es que apenas fundaban una nueva poblacion, cuando su primer cuidado era elegir un ayuntamiento que en ausencia de otra autoridad, ejercia en todas materias un poder amplio. Vemos en efecto a jefes distinguidos, como el conquistador de Mejico, deponer el poder en manos del Ayuntamiento para recibirlo nuevamente de manos de este, quedandó asi legitimado pues venia de una autoridad emanada del pueblo. Pero este estado no podia ser duradero i pronto cuando la España vino a tomar posesion del pais conquistado, los Ayuntamientos como en la madre patria quedaron reducidos a una completa nulidad, llegando a ser una carga que los europeos desdeñaban i solo recaia en los criollos.

El cabildo se componia como ahora de alcaldes i rejidores pero mientras los alcaldes eran nombrados por el mismo cabildo los empleos de rejidores se vendian públicamente al mejor postor, introduciendo de este modo en la administracion un nuevo principio de inmoralidad. Pero hubo un momento en que el Cabildo de Santiago solo destinado a figurar en las funciones públicas, cobró un principio de vida i a su enerjia i resolucion se deben en gran parte los beneficios de la independencia.

Posteriormente se han dictado diferentes leyes alterando poco o nada los primeros principios hasta que la lei de 44 de noviembre de 1854 ha venido a fijar la legislación en este punto.

Es digna de notarse la vaguedad con que jeneralmente hablan los publicistas sobre la organizacion i atribuciones del poder municipal. Mientras al trazar la forma de los demas poderes políticos se detallan minuciosamente sus facultades i los limites en que deben contenerse, llegando al poder municipal solo se sientan principios jenerales i abstractos. Se aconseja al lejislador, como dice Lastarria, que atienda al sistema de gobierno i a las costumbres i preocupaciones del pueblo, impidiendo de este modo todo progreso i justificando todo lo existente, tan solo porque existe: siendo asi a los ojos de la ciencia tan conforme al derecho i tan conveniente al sistema adoptado en Rusia, como el de los Estados-Unidos por ejemplo. Pero la lei no debe profesar un respeto ciego a las costumbres ni mucho menos a las preocupaciones: debe llevar en sí misma el principio de las reformas. Apegarse con exceso a los antiguos usos, dice Colmeiro, invocar el ejemplo de nuestros mayores i condenar en nombre de lo pasado toda reforma presente, equivaldria a combatir todo progreso oponiendo el hecho al derecho i a la razon las tradiciones.

Hai, pues, principios jeneralmente reconocidos que tener presentes en estas cuestiones, independientemente de las costumbres i de la forma de gobierno.

La teoria del poder municipal en sus relaciones con el gobierno central no exige una absoluta independencia: la superioridad de la administracion jeneral sobre la administracion local, es una lei necesaria en sus relaciones. El gobierno central goza de entera libertad en el ejercicio de sus funciones: pero el gobierno municipal no tiene ni debe tener una accion tan independiente. Sin esa especie de subordinacion

no es posible la unidad, pues en lugar de conocer un solo centro, habríamos de admitir tantos soberanos cuantas fuesen las municipalidades.

Pero aun admitidos estos principios jenerales queda la dificultad de la aplicacion. Vamos, pues, a examinar lo que la lei nuestra ha establecido.

Al examinarla se encuentran tres puntos que llaman principalmente la atencion i a ellos nos contraeremos únicamente: 1.º, organizacion de las municipalidades. 2.º, sus atribuciones i 3.º, facultades de intervencion que el gobierno central ejerce tanto por medio de los gobernadores o subdelegados, que son presidentes de las municipalidades, como directamente por medio del Presidente de la República o de los intendentes.

En cuanto a la organizacion de las municipalidades, hai que notar primeramente la nueva forma dada por la lei que cambia enteramente lo existente. Las sesiones serán periódicas en cuatro épocas del año, debiendo cada sesion durar doce dias, término que a veces podrá estenderse hasta veinte.

Sabido es que a escepcion de Santiago, Valparaiso o una o dos poblaciones mas donde las municipalidades funcionan con alguna regularidad en todo el resto de la República reina la mayor indiferencia por el cumplimiento de estas obligaciones. La incuria en unos, la preferencia por sus negocios propios en otros i en algunos la conviccion de que la limitada esfera de accion de las municipalidades nada útil les permite intentar para la mejora local, hacen que en muchas partes la Municipalidad no exista mas que de nombre i que sus trabajos se reduzcan únicamente a procurar el triunfo de un partido en las épocas electorales, poniendo en juego toda clase de manejos licitos o ilicitos con tal que conduzcan al objeto deseado. De este abandono es fácil presumir las funestas consecuencias que precisamente emanan: las medidas de salubridad i ornato jeneralmente desatendidas, la policia marchando por si sola i las nuevas medidas que el interes procomunal talvez reclame urjentemente, durmiendo años enteros en las carpetas de las secretarías. La nueva distribucion de las sesiones i la multa impuesta a los inasistentes son remedios que no alcanzarán ciertamente a destruir el mal, pero que algo le minorarán.

La constitucion del estado ha fijado las condiciones jenerales para ser elector i aunque tambien fija las necesarias para ser elegido municipal, cuales son, ser ciudadano activo i haber estado avecindado cinco años en el territorio de la municipalidad, la nueva lei ha creido insuficiente estas garantias de capacidad i se ha tomado la libertad de adicionar la constitucion, exijiendo ademas veinte i cinco años de edad. La lei pues, ha venido a privar del derecho de elejibles a los ciudadanos que antes de esa edad son activos i que en virtud de la constitucion tenian derechos adquiridos. La innovacion no puede pues, ménos de caducar ante el precepto claro de la constitucion que será obligatorio mientras no sea derogado en la forma legal.

Las repúblicas americanas que sienten antes que todo la necesidad de llamar la inmigracion que pueble i fertilize sus inmensos desiertos, se han manifestado siempre mui parcas para conceder la incorporacion de los extranjeros, considerando sin duda la ciudadanía como un tesoro mui precioso que no debe prodigarse. Mui natural es entónces el ser consecuentes a este principio i asi como nuestras leyes exigen al extranjero diez años de permanencia para llegar a ser ciudadano, debian tambien exigir una larga permanencia al que no ha vivido en una municipalidad para que llegue a representar sus intereses. Las leyes de partidos por lo jeneral tan restrictivas de toda libertad, si bien exigen diez años de residencia para adquirir los derechos i privilejios de vecinos, lo conceden antes de ese tiempo cuando se han ejecutado actos que manifiesten el ánimo de permanecer o cuando ha prestado servicios i la comunidad lo admite como vecino. Pero por nuestra lei el trascurso de los cinco años es inflexible, cualesquiera que sean los servicios prestados. La España que

algunos consideran todavía atrasada en su estado social i político, solo exige actualmente un año i un día de permanencia para optar a los empleos municipales.

Nuestra lei, pues, se manifiesta demasiado restrictiva. En efecto en nuestros pueblos tan escasos de hombres competentes i conocedores de nuestros verdaderos intereses, sobre todo en las provincias distantes del centro no, hai peligros en ampliar en este sentido la esfera de la elejibilidad. No hai que temer los males que sobrevendrían si se aumentase el número de electores, pues el sufragio universal entre nosotros seria una verdadera calamidad. Limitar pues a uno o dos años de residencia, seria a mi entender suficiente, porque seria bastante para hacerse cargo de las necesidades de la comunidad i de los remedios oportunos.

La lei fija ademas varios casos de la incompatibilidad en que los que tienen las cualidades requeridas, no pueden, sin embargo, ser municipales; tales son ciertos parientes a un mismo tiempo; los que administran fondos municipales, i los que cobran sueldo de su tesoro. Esta última incompatibilidad parece ser el principio de una reforma. En casi todos los países constitucionales se ha reconocido la conveniencia de no llevar a las cámaras legislativas a ciertos empleados del gobierno por no gozar de entera independencia. En algunos países i entre otros en España se ha extendido la misma prohibicion para ser municipal. I en efecto la razon de la prohibicion de los empleados que perciben sueldo del tesoro municipal cualquiera que haya sido en el ánimo del gobierno, no puede menos de obrar tambien sobre los empleados que perciben su renta del fisco. Prescindiendo de la incompatibilidad que a veces suele haber entre sus dobles funciones, cualquiera que sea la moralidad de algunos empleados, se ha tenido por punto jeneral la falta de independencia i se ha creido indudable que el Gobierno dominará infinitamente mas, en una corporacion compuesta de empleados interesados en mantener lo existente de donde sacar su utilidad, que en otra que se componga de hombres independientes que no temerán perder su subsistencia al emitir su voto.

En cuanto a los parientes si bien es mui prudente evitar que el egoismo de familia sea trasportado al cuerpo municipal, dando cabida a muchos a un tiempo, puede por otra parte temerse el inconveniente de separar de las funciones administrativas a hombres aptos para que sean mal reemplazados, sobre todo en las municipalidades de poca poblacion. Entonces, como tambien respecto de los empleados de que se acaba de hablar, talvez seria conveniente darles cabida. En Francia las leyes no han establecido la incompatibilidad de los parientes mas que en las comunidades que por su poblacion, ofrecen recursos numerosos para la eleccion pero en las que no existen estas circunstancias, pueden los parientes prohibidos ser a un tiempo miembros del Consejo Municipal.

Respecto de los miembros de que debe componerse la municipalidad, la lei distingue entre las capitales de provincia que tendrán tres alcaldes i nueve rejidores, i las cabeceras de departamento i demas poblaciones en que se estableciesen Municipalidades, que solo tendrán tres alcaldes i cinco rejidores. Pero esto es en ambos casos cuando la poblacion no pasa de sesenta mil almas, pues si excede se elejirán dos rejidores mas por cada veinte mil habitantes. Debe tambien en todo caso elejirse tres suplentes. La diferencia establecida en cuanto al número de municipales no puede ser mas puesta en razon, porque no es tanto el número de miembros lo que debe buscarse sino su idoneidad, i sabido es lo escaso que son en ciertas provincias las personas que sean capaces de desempeñar estas funciones siquiera medianamente.

La segunda cuestion que debe examinarse, a saber las atribuciones que la lei concede a las Municipalidades es con mucho mas importante que la anterior: es el todo, es la vida o muerte del poder municipal.

Jeneralmente se ha creido necesario que el poder municipal se mantenga en un

estado de pupillage respecto del gobierno central; se ha considerado indispensable que un poder superior vele sobre sus menores acciones para que no ciegue a sus miembros un interes esclusivamente local.

Muchas veces cuando se ha querido averiguar qué facultades deben concederse a las Municipalidades, se ha respondido: ved todo lo que puede hacer una de las personas que las leyes civiles consideran incapaces de dirigirse por sí mismas, ved que actos judiciales o estrajudiciales puede ejercer un menor, por ejemplo, i tendréis una regla segura para saber lo que puede hacer el poder local. Entre nosotros, puede decirse que estos han sido los principios vijentes, i manifiestas son las faltas de lójica i de justicia en que se fundan. La comunidad no es incapaz de marchar por sí misma, es una verdadera persona que tiene opcion a los derechos necesarios para lograr su fin i ser útil al pueblo. La comunidad es el orijen de nuestras primeras afecciones, el plantel en que se forman los buenos ciudadanos i no es conveniente acostumbrarlos a la vista de una dependencia absoluta. Pero como dice Tocqueville, entre todas las libertades, la de la comunidad que se establece tan difícilmente, es tambien la que está mas espuesta a las invasiones del poder. Entregadas a sí mismas las instituciones comunales no pueden luchar contra un gobierno emprendedor i poderoso, i para defenderse con buen éxito es preciso que háyan adquirido todo su desarrollo i que se hayan encarnado en las ideas i costumbres nacionales.

Esta es pues la obra del lejislador, i en Chile, donde hemos visto la facilidad con que se han establecido i connaturalizado instituciones enteramente opuestas al sistema que nos rijió por tres siglos, debe tratar de crearse i mantenerse por medio de leyes bien entendidas ese espíritu de libertad comunal orijen i causa principal de los progresos de los Estados-Unidos. La centralizacion administrativa no produce sino males, que cuando mas una prosperidad aparente puede encubrir, pero que a la larga, produce sus lójicos resultados. La centralizacion política fué el instrumento de que se valió la Convencion francesa para salvar la revolucion i su independendencia: pero la centralizacion administrativa nunca la hemos visto obrando el bien de las naciones.

Las facultades que en el título 3.º de la lei de noviembre, se concede a las Municipalidades si fueran verdad, seria talvez todo lo que la teoria podria exijir de nosotros; la esfera de accion es estensa; pero no pasa de ser una bella enumeracion que o queda restringida en todas sus partes por artículos posteriores o por nuestras circunstancias no pueden talvez realizarse.

Las Municipalidades, dice la lei, son cuerpos administradores de los intereses comunales, i como tales les corresponde: 1.º promover el adelantamiento i mejora de las localidades; 2.º la policia administrativa local del departamento i 3.º la direccion i administracion de sus bienes i rentas. De cada una de estas facultades emanan otras varias que no son mas que sus consecuencias. Asi es que deben fomentar los establecimientos e instituciones destinadas a las mejoras de las costummbres, promover el desarrollo de la instruccion pública i las mejoras en la agricultura i mineria, favorecer las mejoras en las artes liberales e industriales: asi es que tambien les corresponde cuidar de la salubridad i aseo de las poblaciones i de su comodidad i ornato. Asi es que finalmente se le conceden amplias facultades respecto de las rentas i bienes del municipio. Todo esto es indudablemente liberal, pero para esto es preciso que sea realidad. ¿Qué medios tienen en sus manos nuestras pobres Municipalidades para promover la instruccion pública, la industria i el comercio? Obligadas a recurrir al Gobierno para los menores gastos que tengan que hacer, conocido es lo que cuesta obtener fondos para los gastos mas urgentes. En muchas partes, i aun en ciudades principales, vemos en efecto edificios municipales a medio concluir por la negativa del Gobierno para conceder recursos. I, si segun la nueva lei, seguir

mos poco mas o menos en el mismo estado, ¿cuándo llegará el tiempo en que puedan hacerse efectivas las atribuciones que a las Municipalidades se conceden?

En cuanto a la administracion de sus bienes i rentas, la lei dá a las Municipalidades las facultades de prescribir reglas para la enajenacion, arriendo o subasta de sus entradas i propios, de atender con los fondos municipales a las necesidades de salubridad, comodidad i seguridad; acordar el presupuesto anual de gastos, las obras públicas que deben construirse con fondos municipales, proponer la creacion de nuevas contribuciones a favor de las Municipalidades i la suspension o modificación de las existentes; etc., etc.

Como dijimos anteriormente, la Municipalidad con la libertad de hacer todo lo que se ha enumerado podria trabajar fructuosamente por el bien de nuestras localidades, Pero todas estas facultades son una farsa. En cuanto a los presupuestos de gastos ¿qué es lo que en resnmidas cuentas puede hacer? El Gobernador forma el presupuesto i la Municipalidad aprueba: pero no está todo concluido, pues es preciso que el Presidente de la República tambien se conforme, de modo que a casi nada quedan reducidas en este punto sus facultades. Respecto de los obras de comodidad, utilidad u ornato que segun este titulo puede emprender, es preciso tambien que obtenga la aprobacion del Gobierno Supremo si el nuevo gasto sale del presupuesto. La superior confirmacion que para todos los actos de la Municipalidad es circunstancia indispensable, amengua considerablemente si es que no destruye enteramente la bondad de lo espuesto en este titulo 3.º

Posteriormente tambien se conceden a las Municipalidades ciertas facultades legislativas dentro de la comunidad, autorizándola para que dicte varias disposiciones que la lei divide en ordenanzas, reglamentos i simples acuerdos. Esto no es mas que el medio para hacer efectivas i llevar a debido efecto las facultades que la lei concede, principalmente en lo relativo a policia i orden público.

En las épocas del receso de las Municipalidades, queda en pié una especie de comision conservadora, llamada comision de alcaldes, que se compone del Gobernador, los alcaldes i el Procurador municipal con voz i voto.

Los alcaldes no son ya como en la antigua lei los municipales que han obtenido mas votos, sino que son elejidos por la misma Municipalidad de entre sus miembros, en la primera reunion que tenga la corporacion. En esta reunion debe tambien fijarse el orden de precedencia de los rejidores. El Procurador municipal es un funcionario nombrado por el Gobierno a propuesta de la Municipalidad para que sea su representante principalmente en las jestioness judiciales. Las atribuciones de esta comision de alcaldes debe fijarlas en cada departamento una ordenanza municipal: pero son poco mas o menos las mismas de la Municipalidad, exijiéndose respecto de algunas medidas la aprobacion subsiguiente de la Municipalidad para que sigan teniendo efecto.

La última cuestion que me propongo resolver, parece intimamente ligada con la anterior, pues las facultades concedidas al Gobernador como jefe de las Municipalidades i las que el Presidente de la República se ha reservado, son complemento muchas veces de las que goza la Municipalidad, ya que jeneralmente se exige una aprobacion superior.

Las facultades que se dan a los Gobernadores o subdelegados en su caso como presidentes de las Municipalidades están por lo jeneral contenidas dentro de muy justos limites. Estos funcionarios como cabezas de la corporacion i ademas como representantes del poder central i depositarios de la fuerza pública, son los ejecutores de las resoluciones municipales; asi es que entre otras atribuciones les corresponde dictar los reglamentos que sean necesarios para dar cumplimiento a las ordenanzas municipales. La accion de la Municipalidad cesa cuando ha dictado una resolucion

cualquiera, i entonces principian las funciones de su presidente encargado de cumplirlas. Los sanos principios, en efecto, dictan que es conveniente que la deliberacion sea obra de muchos, pero que la ejecucion esté en manos de uno solo.

Pero el Gobernador o subdelegado no es un instrumento ciego de las voluntades de la corporacion: tiene tambien una especie de voto suspensivo que se convierte a veces en absoluto. Cuando cree que una resolucion de la Municipalidad es contraria a las leyes o a los intereses de la localidad no está obligado a ejecutarla sino que debe devolverla con las observaciones que crea conveniente. La Municipalidad reconsiderará el proyecto, atendiendo a las observaciones, i en caso de que insista con los dos tercios de sus miembros, pasará la cuestion al Consejo de Estado para su definitiva resolucion. Si no se obtiene mayoria de dos tercios la resolucion no tiene lugar.

Esta amplia facultad concedida al Gobernador será jeneralmente origen de muchos abusos, pues es un medio espedito para inutilizar, aunque no sea mas que temporalmente las medidas que no cuenten con las simpatias del Gobierno. El simple voto del presidente Gobernador vale en este caso mas que una mayoria que no alcance a dos tercios, que en casi todas partes se compondrá de hombres conocedores del interes de cada localidad. Ya que sea necesario conceder en estas materias algunas facultades al Gobernador, parece mui racional que si consideradas las observaciones del Gobernador insistiese la simple mayoria anterior, tambien se eleve la cuestion al Consejo de Estado, i no que, como ahora sucede, quede anulada sin ocurrir a otra autoridad superior. El indicado tambien parece ser el espiritu de la Constitucion cuando da a los Gobernadores la facultad de suspender las resoluciones municipales: la Constitucion habla solo de suspension, mientras otra autoridad decide, i no de rechazo absoluto del acuerdo.

El Gobernador está tambien encargado de formar el presupuesto anual que como sabemos debe presentarse a la aprobacion de la Municipalidad i posteriormente a la del Supremo Gobierno: debe tambien presentar en las primeras sesiones la cuenta de inversion de los fondos municipales.

A él, como encargado de la parte activa de la administracion, le corresponde el nombramiento de los empleados municipales, excepto los de la secretaria, como tambien el suspenderlos o darsel licencia con acuerdo de la Municipalidad.

Forma tambien parte de la Municipalidad, aunque no tiene voto en sus acuerdos el funcionario llamado Procurador Municipal que entre otras atribuciones tiene una parecida a otra del Gobernador de que hemos hablado. A mas de las funciones de su oficio que consiste en representar a la Municipalidad en sus asuntos contenciosos, puede hacer observaciones a los acuerdos municipales que encontrare ilegales o perjudiciales. Si no obstante su representacion insistiere la Municipalidad en llevar a efecto su resolucion, deberá el Procurador dirigirse al Intendente de la provincia, para que si creyere fundado el reclamo haga uso de la facultad que ya se ha visto que corresponde al Gobernador o subdelegado.

A mas de la intervencion del Gobernador como jefe de la Municipalidad i executor de sus acuerdos, está tambien esta corporacion sujeta a la del Gobierno jeneral, que o bien por el intermedio del Presidente de la República o por los Intendentes de provincia ejerce una accion continua i de todo momento sobre la administracion de sus bienes i rentas. Ya anteriormente la lei ha concedido a las Municipalidades la administracion de estas rentas i bienes: pero en el titulo 7.º establece como debe entenderse esta administracion, fijando reglas, que por decirlo asi, derogán lo anterior.

Esto no puede ménos de parecer evidente, al leer las siguientes prescripciones. Los bienes públicos son por su naturaleza inenajenables, pero si resulta gran utilidad,

podrán ser enajenados con la aprobacion del Presidente de la República. Cuando sea conveniente enajenar los bienes propios de la Municipalidad de cualquier modo que no sea por subasta, es preciso que el Intendente apruebe el contrato: la compra de propiedades que no sea para agrandar plazas o calles, debe ser aprobada por el Presidente de la República. El arriendo de los bienes municipales debe ser por seis años, i cuando haya motivos para estenderlo a mas tiempo, debe aprobarlo el Intendente. La Municipalidad no puede conceder rebajas en sus arriendos o créditos, ni alterar los contratos que ella misma hubiere celebrado sin acuerdo del Presidente de la República. Cuando tenga que levantar empréstitos para obras de utilidad pública, debe ante todo obtener la aprobacion del Presidente de la República. No puede la Municipalidad celebrar una transaccion sin la aprobacion del Intendente, si la cantidad no llega a mil pesos, i sin la del presidente de la República si excede de esta suma, etc., etc.

La tutela, como se vé, está rigurosamente mantenida. La Municipalidad tiene las manos atadas para obrar por si sola. Pero algo se ha ganado ya que a veces solo basta la aprobacion del Intendente, que como mas a la mano, podrá resolver ántes que haya pasado la conveniencia de una medida, como succderá con frecuencia con la consulta al Presidente de la República. Pero el mal, aunque así minorado, no deja de ser mal, i siempre será contrario a los principios de una buena administracion esa intervencion continua, odiosa en muchos casos e innecesaria en los restantes. Admitiendo aun la necesidad de esa consulta superior, nunca lo será para casos de tan poca trascendencia como son muchos de los enumerados.

En cuanto a la formacion de presupuestos, hemos visto que la aprobacion del Presidente de la República es condicion necesaria. Aprobados por la Municipalidad, deben ser elevados al Gobierno, i solo en el caso que éste nada dijese pasados 2 meses del nuevo año, pueden hacerse los gastos con arreglo a sus partidas sin que nada diga la lei acerca de lo que debe hacerse en esos dos meses en que no hai presupuesto, pues el anterior concluyó i el otro no está aprobado. El Presidente de la República, es, pues, en último resultado, quien forma los presupuestos, porque lo que él resolviere, cualesquiera que sean las alteraciones, es lo que debe observarse como tal.

Los principios de dependencia absoluta en que jeneralmente se ha mantenido a las Municipalidades, podrian autorizar el anterior modo de proceder; pero una vez introducida la mano de la reforma en estas importantes cuestiones, nada hai que pueda justificarlo. La Municipalidad para existir i desarrollarse no necesita de esa tutela, que por el contrario solo sirve para entabrar sus movimientos.

La misma lei señala ciertos gastos que deben entrar precisamente en todo presupuesto; i reconociendo su existencia necesaria, parece una redundancia que se exijese anualmente la consulta i aprobacion superior de partidas que deben necesariamente existir. Por lo ménos, en cuanto a estos gastos, debia ser suficiente la aprobacion de la Municipalidad.

Por otra parte, la intervencion del Gobernador, ajente del Presidente de la República, en la formacion del presupuesto, da seguridad de que los intereses del poder central no sean desatendidos. El temor de que sean mal invertidas las rentas por hombres aptos i bien intencionados, como debe suponerse que sean los que la eleccion envia a representar la comunidad, es mucho menor que el de que dejándolo todo en manos del Gobierno, no pueda obtenerse su aprobacion cuando se trata talvez de gastos mui necesarios. Este temor, en efecto, está mas conforme con lo que vemos entre nosotros, al paso que nos sentimos sobrecojidos de admiracion por los inmensos adelantos de otros pueblos mas favorecidos en que la comunidad es todo. La lucha diaria con el Gobierno para las menores necesidades, desanima con frecuencia a hombres que no estén dotados de un gran fondo de fé i paciencia, i sé entre-



gan al abandono ya que nada útil les es permitido hacer por el pueblo de su nacimiento, el lugar de sus mas caras afecciones.

Tales son las principales observaciones que he crido deber hacer notar sobre la lei de noviembre. En las obras humanas hai jeneralmente un mérito relativo que no satisface sino como punto de descanso para un mejor orden de cosas. La teoria, el ideal, aun después de examinados por la intelijencia i despues de admitida su conveniencia, encuentran resistencias que no le dejan tomar su vuelo. En politica, jeneralmente se verifica lo que dice un proverbio vulgar en el Oriente: «Cuando se tiene que andar diez pasos, los nueve primeros solo son la mitad del camino.» La dificultad, en efecto, está en dar el último paso. Todos los esfuerzos con que la rutina o un ciego espíritu de sistema pueden oponerse a la marcha de la verdad, se reunen entonces para no ceder sino cuando mas paso a paso.

Las comunidades, por lo regular se encuentran en Sud-América bajo tutela, i educadas bajo principios restrictivos, cada nuevo progreso despierta antipatias i resistencias que casi hacen imposible una reforma radical. Ya que la presente lei entre nosotros ha quitado algunas trabas, es preciso reconocerle este mérito: ha levantado algo del polvo, aunque todavia mui poco, a lo que ántes estaba reducido a la nulidad i solo era un instrumento ciego, una máquina organizada para obedecer. Pero esto no debe ser mas que un descanso para seguir con nuevos bríos la obra de adelanto i de progreso.

El orden i la libertad han sido las banderas bajo las que se han alistado i por cuya existencia simultanea han combatido todos los nobles trabajadores de la humanidad.

En las Repúblicas hispano-americanas donde el desencadenamiento de las pasiones i de las ambiciones personales, ha causado tan largas luchas que la sociedad parecia próxima a caer en un abismo, de que sus propios esfuerzos no podian apartarla, el orden debia haber sido el primer elemento que se tratase de constituir. Casi por todas partes vemos las luchas sucederse unas a otras en cadena interminable, sin mas intervalo que el reposo que exijia el cansancio de los combatientes: entonces el orden era el pabellon sagrado que nos libraba de la anarquía.

Pero cesada la lucha, constituida regularmente la sociedad, restablecido el orden, su noble hermana reclama un puesto en la organizacion, i los intereses que favorece son demasiado elevados para no darles cabida.

Mas hai cierta libertad que ántes que todo debe tratarse de constituir, i esta es la de la comunidad. La comunidad es la forma mas sencilla i primitiva de la sociedad; existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos i sus leyes. El hombre, dice Tocqueville, forma los reinos i crea las repúblicas; pero la comunidad parece salir directamente de las manos de Dios. Pero apesar de este orijen universal i elevado, la vemos con frecuencia desconocida i debilitada, i es que las libertades comunales exigen esfuerzos jenerosos para establecerse i aclimatarse. Es preciso que desciendan a los hábitos populares, para lo que se necesitan circunstancias que la lei no podria crear de un solo golpe. Pero apesar que para que surta buenos efectos, es preciso que no haga mas que reconocer lo establecido, puede tambien la lei crearlo cuando no existe, i esta es una de sus mas nobles atribuciones. Su influjo será jeneralmente lento, pues siempre lo es el de un sistema nuevo, pero traerá en pos de si las mejoras i las reformas. Nunca es perdido un trabajo en beneficio de los pueblos, i en estas materias es manifiesta la conveniencia de iniciar desde temprano al pueblo i acostumbrarlo al goce de una libertad, por decirlo asi, casera. Viendo por otra parte mas amplias facultades en los empleados locales, conociendo en ellos las facultades para hacer el bien, adquiere mas fuerza el principio de autoridad.