

pía... Yo creo en el pueblo y espero su libertad, pero el pueblo está en la barbarie; y quisiera todos los tonos, desde la nota insinuante del patriotismo más afectuoso hasta la imprecación que resuena y que fulgura, para despertar acción. Regeneremos si queremos ser fuertes: civilicemos si queremos ser libres. Y si el hondo quejido de la infancia no taladra nuestros oídos de piedra: si no nos estremece el gruñido de la corrupción ni nos aterra el bramar de la barbarie, ¡ea! tened coraje: tomad el hacha de Facundo y romped la estatua de la República!

LECTURA XI

Organización democrática.—El municipio.

SEÑORES:

La Asociación «Mayo» al ocuparse de la organización democrática del país descuidó tratar de los municipios. Su olvido ha sido funesto; á nosotros nos toca repararlo.

Un publicista contemporáneo, Dupont White, á pesar de su desdén por las libertades municipales del punto de vista político, dice: «no hay » sino una manera de definir la libertad política: » es un poder, el poder de los pueblos sobre sí » mismos.» ⁽¹⁾

Esta definición se ajusta bien al producto de nuestros análisis y podría traducirse en nuestra fórmula: la libertad viene de la fuerza moral de los pueblos. Pero no basta reconocer la libertad: es menester organizarla para que se desenvuelva lógicamente: consagrar todas sus formas, re-

(1) *La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale.*

conociendo el papel de cada una de las entidades colectivas en que se realiza y armonizando las funciones de su conjunto. Si en este propósito se altera, en virtud de observaciones incompletas ó de reservas tímidas, el orden natural de las cosas: si fascinados por lo que es grande y fuerte, reconocemos el Estado como forma primitiva de la sociedad olvidando que es la más complicada, no podremos esquivar este precipicio: teóricamente, la ininteligencia radical de la política: prácticamente, la mutilación de la libertad.

« El hombre, decía Tocqueville, ⁽¹⁾ es quien » constituye los reinos y cría las repúblicas: la » comuna parece salir directamente de la mano » de Dios. » No es cierto ni lo creía este eminente pensador, que ninguna de las formas de la sociedad sea producto de artificio; pero hay en ellas una escala: la gradación de lo simple á lo compuesto, de lo inmediato á lo remoto como en todas las cosas activas é inteligibles de la naturaleza; y para que la mente comprenda las lejanas y la acción libre intervenga á su medida en el arreglo de las complicadas, es necesario partir de las próximas y de las elementales cuando se discurre y cuando se legisla.

Dice Cesar Cantú que « las instituciones comunales pueden conciliarse con todas las formas » de gobierno. » Vosotros conocéis la índole de su espíritu. Es un cronista concienzudo más bien

(1) *De la démocratie en Amérique.*

que un historiador: cataloga los hechos y los clasifica, pero carece de la inspiración del generalizador. En este caso consigna la permanencia de un fenómeno, mas no le explica. Es verdad que la institución comunal existe á la vez bajo el gobierno norte-americano y bajo el gobierno inglés, bajo el ruso y bajo el belga, en Suiza como en Francia, como ha existido en la transición del feudalismo á la monarquía, como existió en todas las vicisitudes políticas y sociales de los romanos hasta la corrupción del Bajo Imperio; pero veamos lo que este hecho enseña, aun prescindiendo de que las franquicias comunales han sido medidas bajo diversa regla en épocas y situaciones tan varias.

La compatibilidad del municipalismo y la tiranía que sugiere Cantú, conduce á afirmar que hay dos órdenes inconexos de relación entre el individuo y la sociedad, según la doctrina de Dupont White, y esto no sólo es falso, es absurdo. En política no puede conciliarse sino lo que es homogéneo por su carácter, ó los hechos é intereses que se desarrollan sin tener contacto entre sí. Es palpable que no hay identidad entre la libertad y la tiranía, como es palpable que hay contacto necesario entre las diversas entidades que forman el organismo de un pueblo;—luego si los municipios son elementos orgánicos de la nación ó de la provincia, su libertad ó su pupillage no son cosas indiferentes y sin influencia respecto de la amplitud ó restricción de los derechos políticos en el conjunto que componen.

De los gobiernos puede decirse como de los hombres, que no son exclusivamente buenos ni exclusivamente malos. En los mejores hay algo que perdonar á nuestra flaqueza nativa; en los peores hay lo que Platon llamaría reminiscencia de otra vida, impulsos del elemento luminoso depositado en las sombras de nuestra naturaleza. Y por lo demás, los gobiernos malos pueden ser duraderos cuando saben disfrazarse: los inicuos y los cínicos sólo se apoyan en la violencia, y se derrumban cuando ésta disminuye ó la contradicción la enerva. He aquí explicada la coincidencia de las libertades comunales con las restricciones y aun las tiranías políticas. Son de tal modo naturales y fecundas las primeras que en ciertos períodos bastan para disimular las segundas, y el despotismo se presta á veces á concederlas para distraer los pueblos y despojarles de más extensos derechos.

En una palabra, el municipalismo es libertad y escuela de libertad. La libertad sigue sus oscilaciones, se refunde en él en los malos días, y desaparecen juntos en la hora abominable de los Césares y de las muchedumbres que impe- ran desenfrenadas.

Indagad el antecedente positivo de la libertad política en los Estados Unidos y en Inglaterra. Quien conozca la condición de las colonias anglo-americanas y los motivos inmediatos que reunieron el congreso de Filadelfia y armaron los milicianos de Washington: quien conozca el origen y peripecias de la Magna Carta, la formación

primitiva, la división y el vigor gradual del elemento parlamentario en el gobierno inglés, aceptará esta explicación de lord Macaulay: las libertades inglesas (y las norte-americanas que son su consecuencia) se han desenvuelto por haber estado compartido el poder político entre el rey que tenía la espada y la nación que tenía la bolsa: ó de otro modo, en este aforismo que ha reprimido á los monarcas británicos y que dió su bandera doctrinaria á los contemporáneos de Franklin: el impuesto no obliga sino á los que contribuyen á establecerlo.

Esta teoría administrativa y política fué castellana antes de ser sajona. Alrededor de cien años antes del parlamento inglés llamado de Leicester, se reunió en Burgos una asamblea representativa y echó los fundamentos del parlamentarismo de Castilla. Entonces el elemento popular, los diputados de las comunidades, impelían la opinión y las leyes á reconocer y consolidar la libertad política por medio de aquella fórmula que el emperador mismo no osaba borrar, cuatrocientos años más tarde, de los Estatutos que naufragaban como todo derecho en la guerra civil que derrocó las municipalidades españolas.

El municipalismo explica la primacía de España en la inteligencia, aun rudimentaria, de la libertad política: explica también su origen en Inglaterra: más todavía, explica su salvación en este país y su ruína en aquél.

La nobleza fué impotente entre sajones y visi-

godos para organizar el gobierno dándole su fuerza útil y reduciendo ó suprimiendo sus fuerzas nocivas; la salud vino de otra fuente: de la libertad comunal y el derecho político derivado de la libertad comunal. Donde éste ha perseverado, persevera y progresa el derecho: donde ha desaparecido, no sobrevive del derecho sino un recuerdo que exacerba las acritudes del presente con aquel dolor, mayor que todos los dolores, como llamaba el Dante á las memorias gratas que se deslizan en medio de la miseria.—Felipe II tuvo poco que hacer en España, si no es doblegar al clero y á los grandes: le bastaba el molde político de Carlos V, cuyo plan conocéis: no satisfecho con la unidad fundada por los reyes católicos, adormeció la nación con el perfume traidor de los laureles, y le arrancó el corazón en Villalar.

He mencionado los Estados Unidos. Permitidme insistir. Los pensadores verdaderamente liberales de Francia reprochan á sus conciudadanos haber entendido que la libertad es una supresión de todo freno y un aniquilamiento casi completo del imperio de la ley y de la autoridad pública; y frente á esta noción errónea han colocado el ejemplo de los Estados Unidos, donde poquísimas acciones escapan del poder social y todo derecho está defendido por una limitación de libertad.

No presumo realzar la sociedad de los Estados Unidos como modelo de perfección; pero es evidente que no puede ser excedida la latitud de

los derechos individuales que sus instituciones garantizan; y entonces es necesario resolver el contrasentido aparente que resulta estudiando estas franquicias unidas á tanta restricción legal. El gobierno es indispensable: es un mal necesario, mientras una acción divina no modificara la naturaleza del hombre. Imaginadle suprimido: no queda defensa para los derechos vulnerados por la inmoralidad convertida en acto, por el interés ó la pasión convertidos en criterio. Condénsese en un hombre, en una clase, ó lo que no han visto ó no han querido ver los explotadores y los visionarios, en un centro político todas las fuerzas que habilitan la soberanía para proteger el derecho, y se pondrá en peligro la libertad: luego, tenemos el despotismo; el peligro de la libertad entraña el de la justicia: luego, tenemos la tiranía.—Sí, pues, en un extremo se encuentra la anarquía, una negación de la libertad, y en el otro el despotismo y la tiranía, otras negaciones de la libertad,—sólo puede resolverse el problema estableciendo la suma total de gobierno que conviene para hacerle adecuado á sus objetos, y dividiendo sus poderes, *desparramándolos*, para valerme de la expresión de Tocqueville, á fin de conseguir que alcance á todas partes sin aglomerarse en ninguna. Tal es la solución á que han llegado los Estados Unidos, y especialmente los de la Nueva Inglaterra, y sólo han llegado y sólo han podido llegar á ella en virtud de la organización municipal que descentraliza el gobierno, circunscribe

en las localidades y sus agentes la gestión de los intereses parciales, subdivide los poderes consolidados en los municipios, arraiga en éstos la judicatura y la levanta sobre la administración, robusteciendo así la majestad de la ley y criándole órganos competentes y limitados. Tienen, pues, fuerza de gobierno, porque quieren tener garantía de derecho; pero esa fuerza está distribuída, porque quieren tener libertad. Si esta combinación flaqueara en cualquier sentido, la libertad sería perjudicada. Ella es su base política y permanente, como fué su base histórica y revolucionaria.

Los municipios de Rusia tienen por condición la propiedad comunal del suelo; su autonomía anula, por la naturaleza de su origen, cualquier derecho personal, y sirve de punto de partida al gobierno patriarcal de los czares.

Los municipios romanos no eran una institución de libertad, sino producto de privilegios otorgados á ciertos centros sometidos que no tenían ni los derechos romanos, ni los del Lacio, ni los itálicos, pero á los cuales, en virtud de conveniencias políticas, no se les doblegaba tampoco bajo la *forma provinciae* ⁽¹⁾. Equivale á decir que sus franquicias eran un expediente para embotar pasiones ó resistencias y fortale-

(1) Provincia designa un territorio extra-itálico sometido por la guerra al pueblo romano (Strab. XVII, 3 § 25) dotado de una organización provincial, gobernado por un magistrado romano, y tributario, *praedium populi romani* (Cic. Var. 2, 3 § 7).—Willems,—*Le droit public romain*.

cer la prepotencia patricia en una época y el absolutismo imperial después de la ruina de las mal llamadas libertades romanas.

Sobrepasaría todo límite cómodo si me propusiera reflejar el movimiento comunal de la Edad Media; pero os haré algunas reflexiones brevísimas. Cuando veo las guildas de Escandinavia, cuerpos en cierto modo religiosos y en cierto modo municipales, análogos á la Santa Hermandad de España, conjurarse contra los elementos políticos entronizados: cuando veo las ciudades de Italia ampliando sus franquicias judiciales y administrativas á vuelta de profundas agitacione: los municipios alemanes transformándose en entidades señoriales, — no encuentro sino síntomas variables de un mismo fenómeno, — el que presentan todas las comunas al emanciparse en el correr del siglo XI, es decir, una reacción contra el feudalismo, la sustitución de los derechos de los señores por el derecho real de las localidades con apoyo de los reyes por medio de condes y prelados.

En otro terreno, Orígenes y Tertuliano, y antes que ellos San Lucas, describen la primitiva organización de las iglesias particulares entre los cristianos. ⁽¹⁾ Eran municipios.

De esta masa de hechos se desprende que son los municipios focos en que se han condensado todos los movimientos de progreso en los instan-

(1) Orígenes, *Ap.* Lib. II—Tertuliano, *Ap.* Cap. XXXIX.—*Hechos de los Apóstoles* XIX.

tes críticos de las sociedades, sea que sintieran la pesadumbre de la tiranía, el hastío de la corrupción ó la nostalgia de la verdad, proscripta por falsos sistemas políticos; y se induce también, que el municipalismo ha de haber influido sobre ellos y al contrario, y por último que sobre él debe descansar la estructura del gobierno, si se quiere la libertad y no sus apariencias, el derecho y no sus falsificaciones.

La libertad existe en los Estados Unidos y no existe en Alemania; porque los alemanes se han limitado á cambiar el señorío del noble por el señorío de la ciudad, mientras los norte-americanos preconizan la autonomía municipal como una consecuencia del derecho personal y del fuero doméstico. En ambos órdenes de instituciones hay lógica: ambos duran, porque en uno se amansa el despotismo y en el otro ha desaparecido; su suerte, empero, es diversa, porque el porvenir no pertenece ni á lo falso ni á lo injusto.

Es este, si no me equivoco mucho, el carácter histórico del municipio. Los pueblos le aman: los tiranos transigen con él: conforta á los primeros y amedrenta á los segundos, tanto que le respetan si antiguos errores no les han desembarazado de traba tan poderosa: está en la naturaleza, y pretende cosas vanas quien presume llegar á la libertad desdeñándole.

Según esto ¿qué es el municipio? — Dos respuestas podrían proponerse á esta pregunta.

Quién os dirá: el municipio es una subdivi-

sión del poder ejecutivo en cuanto autoridad encargada de administrar, —conveniente pero artificial: facultativa por lo tanto, y cuya existencia ó cuya desaparición, cuya amplitud ó cuya estrechez, no desfiguran un sistema de instituciones liberales.

Otros, repeliendo esta opinión, que á la verdad destruye por la raíz la libertad municipal, sugerirán esta otra respuesta: el municipio es en sí mismo un poder político, que debe ser enumerado á la par de los tres poderes en que, según la doctrina aristotélica, se descompone el gobierno de un Estado, tenga la categoría de provincia ó la de nación. — Aplaudo la buena fe de los que discurren así, pero no participo de su modo de ver las cosas. El municipio no es un poder del Estado ni una derivación de cualquiera de ellos. Entiendo por «poderes», las secciones en que se divide la autoridad conferida á un gobierno. Esta división se hace en razón de la naturaleza de las funciones correspondientes á cada rama, pero no en razón de la extensión de su autoridad. Así, el poder ejecutivo difiere del poder legislativo en el carácter de su mandato, pero no difiere en la extensión de su jurisdicción; ambos obran sobre todo el Estado, y cualquier parte del territorio y cualquier persona que le habite le están igualmente sujetos, y no puede ser de otra manera, puesto que son elementos de una entidad conjunta. Luego, cuando se trata de clasificar una entidad política, basta observar que abarca en sus funciones un radio

mayor ó menor que otra dada, para reconocer que no pertenece al mismo orden. No puede decirse que la provincia es un *poder* del gobierno federal, aparte de cualquier otra razón, porque la provincia no coopera con igual extensión jurisdiccional á los objetos cuya solicitud comparan entre sí el congreso, el presidente y los tribunales de la nación. Bajo este punto de vista, se encuentran los municipios respecto de la provincia en el mismo caso que las provincias respecto de la nación. — Municipio, provincia y nación son tres categorías políticas ó tres entidades autonómicas con gobierno propio; de otro modo, el municipio no es un poder del gobierno provincial: es una concreción distinta de la soberanía. — Creo, por lo tanto, que decir «régimen municipal» es más correcto que decir «poder municipal».

Preveo una objeción que conviene rebatir para esclarecer la materia.

Si se asienta que el municipio no es un poder del gobierno sino una forma elemental de la soberanía,—¿no se sigue de ahí la independencia absoluta de los municipios, la impotencia de las leyes para resguardar los derechos privados contra las absorciones de las comunidades?... Pienso al revés. Un orden legal fundado en esta noción será incomparablemente más poderoso para mantener en equilibrio el derecho de los individuos y el interés de los municipios que el que obedezca á la doctrina que rechazo. Si el municipio es un poder, es un poder adminis-

trativo; es además, por su naturaleza, una persona civil capaz de obligaciones y de derechos. Ahora, entidades dotadas con este múltiple carácter son visiblemente más poderosas que las personas privadas con las cuales pueden encontrarse en conflicto: la igualdad desaparece y la armonía de las relaciones se perturba, porque ni una ni otra puede subsistir donde haya personas jurídicas facultadas para hacerse justicia por su propia mano.—La ley francesa del 14 de Diciembre de 1789 reagravada por la de Pluvioso del año VIII de la República y por los perfeccionamientos centralistas de Napoleón el Grande, en el solo hecho de alterar la condición de las comunas ante los tribunales ordinarios, adulteró el principio liberal que ellas simbolizaban y fundó la peor de las tiranías, la tiranía administrativa, sistema arraigado en Francia bajo todos sus gobiernos ulteriores, diametralmente contrario á los intereses de la justicia social y de la equidad política, que estadistas incautos ó miopes se han esforzado por incorporar en el plan democrático de la América del Sud. Pero supóngase la doctrina opuesta. Basta que el municipio sea una entidad distinta del gobierno general para que toda posibilidad de tiranía administrativa se desvanezca. El municipio es radicalmente inhábil para garantizar el derecho, es decir, para dar la ley, que debiendo ser general, es de competencia del Estado. Luego, si su función se reduce á gestionar los intereses y nada más que los intereses locales,—se