

*Q*o. f.

EXPOSICION DE MOTIVOS Y PROYECTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA PRESENTADO A Su Excelencia el Sr. Presidente de la República Don Gabriel Autonio Pereyra POR EL MINISTRO DE HACIENDA Y R. ESTERIORES Don Federico Nir Reyes.

gcf

EXPOSICION DE MOTIVOS
Y
PROYECTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

PRESENTADO

A Su Excelencia el Señor Presidente de la República
DON GABRIEL ANTONIO PEREIRA,
POR
el Ministro de Hacienda y Relaciones Exteriores
Don Federico Nín Reyes.

26 de Enero de 1859.



Montevideo : — 1859.

Exmo. Sr. Presidente de la República :



ESDE que merecí el honor de ser llamado al Consejo de V. E., una esperanza me dió fuerza para arrostrar la peligrosa situacion que iba á atravesar el pais, anunciada por los preparativos de una rebelion, que no tardó en estallar con los mas odiosos caracteres de barbárie.

Esa esperanza nació, Exmo. Señor, del ejemplo que, desde su advenimiento al poder había dado V. E. al pueblo, del mas accendrado y puro patriotismo, de una abnegacion poco comun; de una fuerza de voluntad que hacia posible la realizacion del programa en que trazó V. E. la direccion que debia darse á nuestra sociedad para conducirla á su mayor progreso.— Que ese programa, expresion del santo propósito de V. E., podia llegar á ser una verdad, un hecho práctico que sirviera de egida protectora á un pueblo que, desde su inscripcion entre las naciones del mundo, no ha conocido mas que los horrores de la guerra, ó los desórdenes administrativos que llegaron hasta hacer representar al Gobierno como á enemigo de la sociedad.

Necesario se hizo, Exmo Señor, escudriñar filosóficamente las causas de semejante monstruosidad; tratar de remediarla y propender á operar una revolucion que restableciera el equilibrio perturbado. Y esa obra señalada por V. E. era necesario terminarla en el corto tiempo que la ley fundamental establece para la permanencia del único poder que puede iniciarla y realizarla.—Ese tiempo legal quedaba reducido á su mitad.

En la mitad que habia transcurrido, una lucha sorda y encarnizada habia obligado á gigantescos esfuerzos para reprimir el elemento disolvente que, á cada instante, pretendia reproducir los escándalos, causa de nuestro des- crédito y malestar, que era la voluntad de V. E. hacer cesar. La audacia lle-gó hasta armarse la anarquía para ser aniquilada en los campos de batalla, merced á la sabia direccion que supo V. E. imprimir á los negocios públicos y al uniforme deseo de la poblacion entera, de entrar para siempre en el go- ce de la vida apacible que ofrece el trabajo productor.

La conmocion originada por ese choque hizo necesario que las reformas se emprendieran con lentitud, para no fatigar, aun haciendo el bien, al pue- blo dedicado á sus labores.

Así se hizo : se ha mejorado en lo posible lo que existia dentro de las facultades del Poder Ejecutivo, y ya se sienten los beneficios de esas pru- dentes mejoras.

Pero, Exmo. Señor, ha llegado ya el momento de emprender la reforma radical.

Ella es posible, y no puede ser iniciada y llevada á principio de ejecucion sino por V. E., de quien el pais la espera, por las inmensas ventajas que ya le merece, garantiéndole la paz interna, y recobrándole su crédito en el exterior.

La obra es difícil ; — por lo mismo es digna de V. E.

Su practicabilidad depende de una voluntad que nunca ha cedido ante el bien de la patria. Basta por consiguiente quererlo,—y V. E. lo quiere.

Tocandome á mí el honor de proponer la traducion en hechos prácticos de los deseos de V. E., no me permitiria hacerlo sin desenvolver acaba-damente el plan de tan grande y útil trabajo, haciéndolo preceder del estudio á que él obliga.

Ese estudio, en vez de hacerlo en la esfera de la política esclusiva que ha impulsado todos los trabajos hechos hasta aquí, lo he contraido sobre el conjunto de los intereses sociales.

Creo firmemente, Exmo. Señor, que al punto á que hemos llegado ya, toda cuestion política debe resolverse por medio del bienestar social.

Podremos así borrar el justo reproche que se ha hecho á las antiguas colonias españolas de haber gastado sus fuerzas, de desacreditar su raza, que dejeneraba, en las constantes luchas emprendidas en nombre de los grandes principios reconquistados por los pueblos al fin del siglo pasado : — la li- bertad, — la igualdad — la fraternidad.

Tiempo es ya de utilizar tan grande conquista, encarnando esos prin- cipios en cada acto de la vida social.

No es en la ley política del Estado, ni en las instituciones emanadas de ella, donde existe el obstáculo á la perfeccion progresiva de nuestra sociedad.

Existe en los abusos que se han introducido desde los principios de nuestra vida independiente y que han ido adquiriendo, de época en época, el espíritu de la violenta situacion que los engendraba, y que permanecen hoy como las reglas de organizacion y accion administrativa que deben dirigir una sociedad que tiene otras necesidades; y que es preciso conducir á una condicion mas elevada, que merece y tiene los medios de alcanzar.

Debiendo presentar á V. E. opiniones formadas por el estudio, omitiré las consideraciones examinadas para formarlas, y no entrará tampoco á motivar las razones de detalles, que he tenido que analizar, para deducir los resultados.

Lanzados súbitamente de una condicion enteramente subordinada, á la participacion práctica y activa de la direccion social, sin hombres formados en esa práctica de los destinos públicos, no es extraño que se tratase de suplir la creacion por la imitacion, sin gran discernimiento, de lo que existia en otras partes.

Nuestro deber ahora, es examinar si lo que existe es susceptible de modificacion, si puede sostituirse á la ciega rutina la accion científica en la direccion de los intereses sociales.

Unidos por la ley política los miembros de una sociedad, esta union crea entre ellos relaciones necesarias, de las cuales resulta que de los intereses de cada uno, nace un interes colectivo que hace desaparecer la individualidad para constituir el Estado. Desde ese momento, la primera ley es el interes comun.

Para que la sociedad civil consiga su objeto que es el bienestar de todos; para que reine en ella el orden necesario para su adelanto, son necesarias las reglas generales de conducta para sus relaciones individuales y para sus relaciones sociales.—Y para que esas reglas tengan autoridad, para que sean observadas es indispensable que una voluntad domine todas las demás.

Esas reglas no pueden emanar sino del cuerpo político creado por la nacion para dirijirla, conservarla y hacerla feliz. Mas, como no basta ordenarlas, sino que es preciso aplicarlas, hacerlas cumplir; resulta que dos Poderes son necesarios: — uno para hacer las leyes, otro para hacerlas ejecutar.

El Poder Legislativo, y el Poder Ejecutivo.

Como las leyes que la Representacion Nacional sanciona, necesarias al orden, á la prosperidad de la asociacion política, deben igualmente dirijir las relaciones de individuo á individuo, y de este con la familia; así como

las relaciones de los ciudadanos con el Estado, que es la gran familia social, nace de ahí la necesidad de la division del Poder Ejecutivo en dos autoridades distintas para la aplicacion de las leyes.—

LA ADMINISTRACION—y

LA JUSTICIA.

El interés público es del resorte de la administracion.—

El interes privado es del resorte de la justicia.

Esta division que, bien establecida, constituye el Gobierno mas perfecto, existe entre nosotros; está determinada por la ley política.

Pero toda claridad desaparece despues de sancionado el principio. En su aplicacion, en la organizacion dada en una serie de años, no ha podido aun definirse la division racional que debe conseguir el objeto de la asociacion, que es el bienestar general.

Para demostrarlo, es preciso recorrer y examinar todas nuestras leyes orgánicas, todas las administrativas ó de interes público; y de cierto este examen nos obligará á conservar solo lo que es bueno, derogar cuanto es inútil ó incompleto, para proyectar la lejislacion especial que cada interes reclama.

No podrémos, por ahora, estender ese trabajo á las leyes de interes privado. Desgraciadamente, una nacion nueva como es la nuestra, ha tenido que cubrirse en esa parte con la toga de una lejislacion vetusta, que aunque arranca de los sanos principios del derecho Romano y es sabiamente concebida, no ha podido ménos que introducir, por su forma, un anacronismo con relacion á los intereses que debia garantir.

Si la obra es posible en esa materia, debe emprenderse su division en lo mas necesario—en el Código Civil, en el de Comercio, en el de Procedimientos.

Debemos á nuestro ilustrado compatriota el Dr. D. Eduardo Acevedo dos proyectos, uno de Código Civil, otro de Comercio. El de Procedimientos debería emprenderse sin demora, haciendo un llamamiento al patriotismo de los hombres mas ilustrados de nuestro foro, que encontrarán en los trabajos análogos, elementos bastantes para formularlos debidamente.

La sancion de esos códigos esparcería una luz saludable—Los intereses privados no estarían espuestos, como lo están hoy, á las interpretaciones doctrinales de diferentes compiladores, á demoras ocasionadas por un vicioso procedimiento.

La iniciativa del Gobierno de V. E. quedaría entonces reducida á la parte de que tengo el honor de ocupar su atencion; á buscar la perfeccion administrativa—y á tender á imprimirlle su verdadero y permanente carácter, para que pueda servir á los altos fines á que está destinada.

Nada puede disculpar el que hasta ahora no se haya intentado esto.

El adelanto de los conocimientos humanos está bastante generalizado entre nosotros.

Las máximas del derecho privado, las disposiciones del derecho civil y de comercio, las investigaciones sobre procedimientos judiciales, han ocupado hasta aquí á los hombres que se han consagrado al estudio de las ciencias legales, y nuestros hombres públicos han sido buscados con preferencia en esas facultades. Entre tanto, la acción pública, que es la que imprime el movimiento á toda la máquina social, se ha mirado con entero descuido.

Es á corregir ese grave abandono que tiende esta Memoria.

No podría ello conseguirse sin entrar en algunos detalles y minuciosas explicaciones.

Por nuestra Constitución el ejercicio de la soberanía está delegado en los tres altos Poderes—

LEJISLATIVO.—

EJECUTIVO.—

JUDICIAL.

Estos Poderes los organiza de la manera siguiente:—

El Legislativo es delegado á la Asamblea General, que se compone de dos Cámaras.—

LA DE REPRESENTANTES.—

LA DE SENADORES.

La época constitucional de la duración de sus sesiones anuales es de cuatro meses, desde el 15 de Febrero hasta el 15 de Junio, salvo los casos extraordinarios que señala la misma ley.

Es de ese Cuerpo político de donde emanan las reglas generales.—Es el legislador.

La potestad de hacer las leyes reside en la Asamblea General, con el Poder Ejecutivo.

En receso de la Asamblea General, la Comisión Permanente, nombrada de su seno, vela por la conservación de la ley fundamental.

Los miembros de ese Cuerpo político reciben, con el nombre de dietas, una subvención determinada, que debe ser pagada con absoluta independencia.

La Cámara de Representantes se compone de miembros electos directamente cada tres años, en razón de uno por cada tres mil almas, sobre el último censo prefijado.

La Cámara de Senadores, de un Senador por cada departamento, por medio de elección indirecta, que se renueva cada dos años por terceras partes.

Cada Cámara nombra su Presidente.—Vice-Presidentes y Secretarios.

Los gastos de cada Cámara son fijados anualmente por ellas mismas, avisándolo al Poder Ejecutivo para incluirlos en el presupuesto general.

Señalo, Exmo. Señor, las facultades concedidas á ambas Cámaras porque, fuera de estas ninguna otra pueden ejercer que corresponda á la administracion.

Y, sin embargo en el período anterior se invadieron atribuciones del Poder Ejecutivo, incluyendo en los fondos asignados á las dietas los gastos todos del Poder Legislativo.

En esas, al parecer, pequeñas invasiones, toma su origen la confusión de los poderes, quebrando la armonía que debe reinar entre ellos.

Menos graves son en consecuencia, aunque mas importantes en sí mismas, esas leyes que se refieren á determinados intereses de particulares ó de localidades, porque mas fácil es encontrar el desvío, en esas sanciones de las reglas de la igualdad, mientras que las determinaciones legislativas que atacan y desnaturalizan el verdadero carácter constitucional de los Poderes públicos, afectan profundamente la sociedad, porque una vez establecido y tolerado, sirve de precedente, en el que se apoyan ulteriores determinaciones análogas.

Esto es tan cierto, que mas de una vez se ha intentado crear una administración especial para los gastos del Poder Judicial, deducida esa pretension del ejemplo que ofrecia el Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo reside en toda su plenitud en la persona del Presidente de la República.—Es el Jefe Superior de la Administracion General de la República.

Por consiguiente, desde que el Poder Ejecutivo está instituido, tiene por delegacion general el encargo de hacer ejecutar las leyes, y el Poder Legislativo no tiene nada que hacer en cuanto á las personas.

Solo al Poder Ejecutivo compete buscar los medios por los cuales cumplirá ese mandato, y la elección de los hombres que lo segundarán en esa importante tarea.

Los funcionarios del órden civil y los militares no son mas que los auxiliares de su poder, sus agentes, sus delegados en todos los ramos de la Administracion del Estado.

El solo debe elegirlos, porque son sus instrumentos,—para hacer ejecutar las leyes es necesario que los agentes empleados por el Jefe de la Administracion general estén iniciados en el pensamiento del Gobierno, que le sean fieles; y esto no podría conseguirse, si el Poder Ejecutivo no tuviese el derecho de escogerlos y de destituirlos. Ellos obran en todo el país bajo la

responsabilidad del Poder Ejecutivo, y debe estar este en disposicion de poder preaverse de que se comprometa esa responsabilidad.

Hay, sin embargo, ciertas funciones respecto de las cuales la Constitucion y leyes secundarias han limitado este derecho.

Hay necesidad de establecer otras reglas á mas de las que existen para el ejercicio de la alta prerrogativa del nombramiento de los empleados.

Una de las mas urgentes es sobre la incompatibilidad de funciones judiciales con las administrativas.

Esta separacion se hará indispensable cuando se trate de la organizacion, que no puede retardarse, de las Municipalidades; en la cual los Alcaldes ordinarios deberán tener otras atribuciones que las que les señalan las leyes de 6 de Octubre 1826—6 de Diciembre 1827—22 de Setiembre 1829—1.º de Diciembre 1829—13 de Febrero de 1830—13 de Marzo de 1830,—periodo anterior á la Constitucion, la que no instituye los Alcaldes ordinarios; y 22 de Mayo 1837. Cap. 3.º del Reglamento Provisorio de administracion de justicia—10 de Agosto 1829, tambien anterior á la Constitucion, y sus adiciones en las leyes de 17 de Agosto—22 de Setiembre—24 de Octubre—1.º de Diciembre 1829.—En las de 13 y 19 de Febrero—13 de Marzo—3 y 5 de Abril 1830—7 de Mayo 1836—22 de Mayo 1837—29 de Marzo 1838—y 13 de Julio 1839—13 de Julio 1853 y 9 de Mayo 1856.

Esta sola cita de tantas leyes sobre funciones judiciales atribuidas á un funcionario, no determinado por la Constitucion, prueban la utilidad del trabajo que propongo.

Los Ajentes que auxilian al Poder Ejecutivo en el desempeño de su mision, son, segun nuestra organizacion administrativa, de tres clases.—

DE AJENTES.—

DE CONSEJOS.—

DE JUECES.

Los Ajentes determinados por la Constitucion, son:—

LOS MINISTROS.—

LOS JEFES POLÍTICOS.—

SUS TENIENTES.

Los Consejos solamente los establece aquella cerca de los Jefes Politicos y son las Juntas Económico-Administrativas.

Estos auxiliares sin embargo han sido aumentados. Las atribuciones de algunos han variado de objeto.

Se ha complicado así y se ha confundido la accion que debian auxiliar.

Tiempo es ya de que esas creaciones de leyes secundarias sean por otras corregidas.

El número de los Agentes ha sido aumentado por—
FISCALES.—

PROCURADORES.

Los Tenientes de Jefes Políticos han sido sustituidos por los Comisarios de Policía de que hablan las leyes de 6 Octubre 1826, y el Reglamento de Policía de 25 de Enero 1827.—La de 18 Diciembre 1829, derogada por la de 25 Febrero 1831, que no menciona á los Comisarios.

El número de los Consejos ha sido tambien aumentado cerca del Ministro de Gobierno.—

El Consejo de Higiene pública.—Octubre 10 de 1829—16 de Setiembre 1830—27 de Octubre 1831—2 de Junio 1838.

En cuanto á las atribuciones dadas por las leyes á esos Agentes se verá que se ha errado el objeto.

Preciso es llenarlo, para lo cual es necesario penetrarse del espíritu de la Constitucion y de las sanas doctrinas, para bien alcanzarlo.

La Administracion general del Estado deberá para eso dividirse—

| | | |
|---|---|--|
| En cuanto á su forma—en administracion | { | Activa. Consultiva. Contenciosa. |
| En cuanto á su aplicacion—en administracion | { | Central. Departamental. Municipal. |

Para que de ese modo del centro, y por órden del Presidente de la República, se imprima el movimiento al cuerpo político, de manera que el Presidente mande—los Ministros ordenen—y todos los demás Agentes ejecuten.

Debe haber para eso en cada departamento un Agente superior—el Jefe Político—que reciba el impulso y pueda ejercitar sobre las personas y las cosas el poder que le está confiado para la ejecucion de las leyes.

En cada division del departamento un Agente—el Teniente de Jefe Político—que transmite la impulsion y vigila la ejecucion de las órdenes dadas.

En cada division estrema—la Municipalidad, un último Agente—el Alcalde ordinario ú otro—que, colocado cerca del pueblo, las hace cumplir enteramente.

Colocar cerca de cada Agente un consejo que tenga el deber de estar siempre pronto para ilustrarlo sobre los medios de hacer ejecutar las leyes y darle útiles consejos en los casos necesarios.

Y por ultimo, lo que mas notable falta hace entre nosotros, dar á esos Agentes la parte de atribuciones que les compete para que existan tribunales administrativos, que decidan en los debates que se entablan entre el interes social y el interes privado, sin que se sacrifique ningun derecho legítimo,

pero sustrayendo de la presencia de la justicia ordinaria la representacion del Estado, en los casos en que, por mas ilustrada que sea su accion, encuentre en el interes privado una resistencia que la embaraze.

Para conseguir esta organizacion es preciso destruir los obstaculos que la imposibilitan, y esto se consigue colocando las cosas en su verdadero centro.

Los Ministros cuyo numero establece la Constitucion aunque no de una manera absoluta, son los Jefes superiores de la Administracion bajo la autoridad del Presidente de la Republica con quien ejercen el Poder Ejecutivo.

Si bien nuestra Constitucion estatuye sobre el numero de los Ministros, nada dice en cuanto á la division y demarcacion de los departamentos ministeriales; por consiguiente corresponde al Poder Ejecutivo establecerlas.

Las atribuciones de cada Ministerio han sido hasta aqui fijadas con poco discernimiento en cuanto á la analogia de las materias que deben abrazar.

AL MINISTERIO DE GOBIERNO

Han correspondido las siguientes:—

Hacer ejecutar las leyes relativas al sistema electivo.—

Las relaciones con el Tribunal Superior de Apelaciones.—

Con las J. E. A.—la Universidad—la J. de H. P.—

La seguridad publica, personal y de las propiedades.—

La Guardia Nacional.—

La Municipal.—

Los espectáculos y fiestas públicas.—

La Policia.—

La division del territorio.—

La Beneficencia pública.—

Las Cárcel.—

La Sanidad—policia sanitaria.—

La libertad de imprenta.—

El Culto.—

La instrucion.—

El Jurado.—

El censo de la poblacion.—

Dirigir y vigilar la administracion de los intereses departamentales.—

Los trabajos publicos.—

Los Correos y las postas.—

El Archivo general.—

La Biblioteca pública.—

El Museo.—

La expedicion de las cartas de ciudadania.—

La autorizacion para servir en el estrangero.—

La concesion de privilejos de invencion.—

Las Escribanias.—

El libramiento de las órdenes de pago que esos servicios exigen sobre la parte del presupuesto que les está asignado.

AL DE RELACIONES ESTERIORES—

Formar y entretenir buenas relaciones con los pueblos extranjeros.—

Hacer tratados con ellos y convenciones de alianza y de comercio, ratificarlos &c.—

Velar por su ejecucion.—

Enviar cerca de las Potencias extrangeras agentes diplomaticos y consulares.—

Darles sus comisiones y despachos ó patentes.—

Redactar las instrucciones de que sean portadores ó que les sean transmitidas.—

Notificar á los gobiernos extraños la mision, ó el retiro de sus ajentes.—

Recibir y presentar al Gefe del Estado los enviados de los Gobiernos extraños.—

Hacer mantener sus privilejos, mientras permanezcan en el territorio del Estado.—

Velar por la conservacion de los tratados y documentos diplomaticos de toda especie.—

Hacer practicar la demarcacion del territorio nacional y hacer mantener sus límites.—

Proteger en el exterior los intereses morales y materiales de la Republica y especialmente sus intereses comerciales.—

Proteger los ciudadanos de la Republica en el extranjero.—

Recibir, transmitir y proseguir las reclamaciones de los ciudadanos de la Republica contra los súbditos y los gobiernos de otros Estados. Mantener las relaciones con la corte de Roma—El libramiento de las órdenes de pago que ese servicio exige sobre la parte del presupuesto que le está asignada.

AL DE GUERRA Y MARINA.

Abrazando el arte militar la formacion, la disciplina, la direccion y la conservacion de los ejercitos, corresponde á la esfera administrativa una muy pequena parte de ese importante servicio, y es lo relativo á la organizacion, el regimen habitual, la policia, la justicia, el mantenimiento y conservacion de los ejercitos.—

E^l nombramiento de Gefs y Oficiales.—

La concesion de empleos ó grados por servicio de guerra.—

La concesion de pensiones militares y de viudedad.—

El régimen del cuerpo de inválidos.—

El parque.—

La escuela de instrucción.—

El libramiento de pago de lo que esos servicios exigen sobre la parte del presupuesto que les está afectada.

AL DE HACIENDA

La dirección y vigilancia de todas las administraciones financieras.—

Las Aduanas.—

Los impuestos directos e indirectos.—

Las monedas.—

Todas las empresas y arrendamiento que dan un producto al Tesoro.—

Las tierras públicas.—

La ejecución de las leyes y reglamentos que tienen por objeto facilitar el ingreso de los impuestos, asegurar las recetas y pagar los gastos públicos.—

La distribución de los fondos á la disposición de los demás ministerios.—

La autorización de pagar sus órdenes, libradas en las formas constitucionales.—

Lo relativo á las deudas públicas.—

Las pensiones civiles.—

La contabilidad general y la particular de cada servicio.—

La vigilancia y el control de la entrega de fondos y productos de toda clase en las cajas del Tesoro público.—

Las negociaciones que exige ese servicio.—

La cobranza de todos los fondos.—

La inspección de los bancos creados ú autorizados por las leyes.—

La justificación de las recetas y del empleo de todos los ingresos.

Después de haber recorrido ligeramente las materias correspondientes á cada departamento ministerial, en la forma práctica que se presentan en sus diferentes secretarías, es necesario examinar qué reglas han servido á establecerlas y á ordenar esa división.

El Ministerio de Gobierno nos servirá para ese estudio, por que es indudablemente el que tiene á su cargo los más importantes actos de la sociedad, como son los relativos á las instituciones políticas, á la seguridad de las personas y propiedades, á la protección y conservación de los intereses morales e intelectuales, así como al bienestar de la población en general.

En vez de tener reglas positivas y determinadas, son en su mayor parte dirigidos por principios generales, conformes á veces con la naturaleza de

esos actos, generalmente deducidas de prácticas observadas en otras partes donde igual régimen de gobierno existe.

Para convencer de ello á V. E. acompaña un registro de las leyes y decretos expedidos hasta la fecha desde nuestra independencia.

Obliga esto á un trabajo minucioso pero indispensable, para tomar un punto de partida, y poder sin inconveniente proseguir en el camino de las reformas guiándose por los sanos principios y las mejores doctrinas.

La Constitucion sancionada en 1830 es la ley fundamental de donde debe arrancar nuestra organizacion administrativa.

Establecida la condicion política de los ciudadanos, la forma del gobierno, la base de ese sistema es la eleccion. En el período anterior á la Constitucion cuatro leyes la determinan y otras cuatro fueron sancionadas despues de jurada aquella.

Para las relaciones con las J. E. A. ninguna regla especial hay. Son esas Juntas corporaciones constituidas en el centro de cada departamento, pero ni su carácter, ni sus atribuciones están determinadas. No es por consiguiente extraño que exista en sus actos y su correspondencia esa confusión que todos reconocen y que solo cesará cuando se haya reconocido su verdadero carácter y se hayan trazado y definido sus atribuciones. La experiencia ha demostrado cuan difícil es esto buscando la solucion solamente en el espíritu y letra de la Constitucion sin combinarlo á un sistema administrativo deducido de esa misma ley.

Las relaciones con la Universidad y con la J. de H. P. tienen los Reglamentos aprobados por la legislatura que crean y determinan las funciones de esos consejos.

La Guardia Nacional tiene su ley orgánica.

La seguridad pública, la personal y la de las propiedades son derivadas de la Constitucion y solo hay tres leyes sobre policía y una sobre conducción de ganados.

La division territorial y la creacion de pueblos—

La beneficencia pública—

La Sanidad y policía sanitaria—

La libertad de imprenta—tienen algunas reglas legales.

Pero fuera de esas se reconoce por el exámen que 200 leyes y otros tantos decretos sancionados y expedidos desde nuestra emancipacion política reglan muy pocas materias administrativas, de un modo tan imperfecto que revela la falta de método seguido que ha ocasionado una serie de adiciones que confunden en vez de aclarar; inconveniente bien grave en legislacion.

Las leyes sobre las personas y las cosas del dominio del derecho civil no pasan de seis. Otras hay del período anterior á la Constitucion que tienen su sancion en el Código fundamental.

De modo que si se pudiese en esta memoria hacer el análisis comparativo de esas leyes, se veria el corto número de útiles que podrian quedar de las existentes. Las restantes podrian servir de elementos para los Reglamentos generales de Administracion.

Pero eso es parte de la obra cuya realizacion tengo el honor de proponer á V. E.

Basta considerar la importancia é imprescindible necesidad de ese trabajo, su inmensa division, para apercibirse que solo se puede en esta breve memoria trazar el plan general de la reforma.—Si él es aprobado, debe procederse inmediatamente á su ejecucion buscando el concurso de todas las luces, la colaboracion de todos los que puedan y deban consagrarse á tan importante tarea.

Para abordarla con la firme voluntad de llevarla á cabo; para tomar fuerzas que puedan sostenerse en el curso de tan grande empresa, ademas de contar con ese ardiente impulso que siente todo corazon bien puesto al consagrarse al bienestar de sus semejantes, es preciso tener bien presente que la época es oportuna y que la oportunidad no puede perderse en política.

Acabamos de celebrar el tratado que define y garante la situacion política del Estado. Puede esto crear una nueva era para la República; — pasar de la vida inquieta de las perturbaciones políticas á la que engendra el bienestar, fruto de una civilizacion de progreso en que el trabajo es santificado.

El tiempo probará que, en el afianzamiento de nuestra independencia, en la completa neutralizacion de nuestro territorio, no ha dominado un espíritu egoista, sino por el contrario un elevado pensamiento humanitario.

Para quien conoce la fuerza productiva de nuestro suelo y considera que una parte de la humanidad sufre, estrechada en algunos puntos por falta de espacio para producir materias alimenticias y de aplicacion á las industrias, no puede dejar de reprochar que se le defraude de esos recursos; mucho mas cuando, proporcionando ese bien, se satisface á las sanas doctrinas económicas que enriquecen al pueblo que las practica.

Una vez asegurada la propiedad, protegido el trabajo en este privilegiado Estado, colocado providencialmente en la embocadura del grande estuario del Plata, por donde se penetra hasta el centro de la América, atravesando diversas zonas donde son varias é infinitas las producciones que han de servir al cambio del comercio universal; abiertos nuestros puertos y los ríos todos de esta inmensa region á ese comercio, se ha hecho un gran bien asegurándole un punto de refugio, al abrigo de las vicisitudes que ha esperi-

mentado hasta aqui.—Vendrá á ser ese refugio el verdadero baluarte de la civilizacion.

Pero no basta firmar tratados para alcanzar esas ventajas. Es necesario producirlas, aprovechándose de la garantia que prestan esas estipulaciones para consagrarse á la organizacion social que sea capaz de servir al desenvolvimiento del progreso que deben acarrear y que no debe ser embarazado por obstáculos que no podrian dejar de presentarle la que tenemos en la actualidad.

No tenemos que romper lazos tradicionales. Solo nos es dado corregir lo que ayer hicimos mal y reconocemos hoy no llena el objeto que se tuvo en vista. Pequeñas preocupaciones es lo único que hay que vencer: esas ceden facilmente ante la evidencia del bien.

Fácil será así, merced á la excelente disposicion de los ánimos en la actualidad, corregir las exageraciones políticas.

Podremos, en la economia social, introducir los sanos principios que deben regirla.

Por medio de la reforma administrativa puede adaptarse al pais para recibir el impulso de un rápido progreso. Podremos nosotros intentar en esta parte lo que otros no han osado, por que no existen aquí las tradicionales trabas que lamentan los estadistas como la causa de no poder alcanzarse la perfeccion social.

Preciso es, ya que se ha empezado, abordar con coraje la reforma. Consagrarse sin descanso á su realizacion sin temer que las innovaciones produzcan graves inconvenientes como en otros paises.

Una vez resueltos á entrar en ese camino, declaremos con firmeza que lo que tenemos es imperfecto, que es necesario mejorarlo y conseguir esa mejora.

Queda indicado lo que puede hacerse por ahora en cuanto á lo que concierne al interes privado.

En cuanto á lo que corresponde al interes general cae en el dominio de la Administracion.

El Estado es la personificacion de la sociedad. El Estado es por consiguiente la mas grande de las personas morales, y tiene como tal una existencia propia y con la vida las necesidades de su naturaleza.

Esas necesidades generales son las mismas que experimenta cada hombre tomado aisladamente :—

La vida fisica ó material.—

La vida moral ó intelectual.—

La seguridad de las personas y de las cosas,

No teniendo la sociedad otras necesidades generales, preciso es buscar el medio mas simple y mas eficaz de atenderlas.

Tomemos en buena hora de lo que tenemos lo que pueda servir á ese objeto. Pero que la razon de tenerlo no sea un impedimento sino existe en las condiciones convenientes.

Debe atender nuestra Administracion á la vida material del pueblo, á su crecimiento por medio de la abundancia.

Debe atender á su vida moral é intelectual por medio de la religion, de la instruccion y educacion general.

Y debe á la vez proveer á la seguridad interior y exterior de la asociacion politica de la gran familia nacional.

Para esto las leyes que la Administracion debe mandar ejecutar, han de tener por objeto esos grandes intereses. Es en eso que debe ejercitarse toda su accion.

Señalado el objeto de las leyes, preciso es hablar de sus disposiciones.

Unas deben señalar las reglas de accion para las relaciones sociales.

Esas reglas deben servir no solo para impedir que los ciudadanos hagan de sus personas y de sus bienes un uso perjudicial al interes general, sino para hacer concurrir todas sus facultades á un gran resultado—*la utilidad publica*.

Para eso es necesario que la Administracion esté organizada.—

Que cada servicio tenga sus ajentes propios, subordinados gerárquicamente, y que las funciones de esos ajentes estén claramente determinadas.

Las leyes administrativas deben por lo tanto abrazar disposiciones de tres clases.—

Las que determinan sobre cada materia de interés público los derechos y los deberes respectivos de la Administracion y de los ciudadanos.—Leyes de principios.—

Las que determinan y organizan los varios servicios administrativos y señalan la clase y las atribuciones de los ajentes instituidos.—Leyes de organizacion y de atribuciones.—

Las que señalan la forma en que la Administracion y los administrados deben proceder en sus relaciones sociales.—Leyes de procedimiento administrativo.

Esto sentado; empezando por los Ministerios, resalta ya la conveniencia de dividir sus atribuciones de manera que se reparta entre ellos, sin confundirlas, cada una de las tres grandes divisiones que servirán al lleno de las necesidades generales.

Esta distribucion no es facil hacerla perfectamente en una memoria destinada simplemente á indicar el plan de la reforma, y preparada de un solo rasgo, en muy cortos momentos.

Intentaré sin embargo delinearla.

El Ministerio que tenga á su cargo el atender á los intereses relativos á la vida material del pueblo, debe abrazar las siguientes materias:—Organizar, reglamentándolas, las administraciones especiales en que se repartirán.—Nombrar los agentes que hayan de servirlas y proyectar las leyes y decretos necesarios—

Para facilitar el desenvolvimiento y la prosperidad industrial—

La agricultura y ganadería—

Las manufacturas—

El Comercio.—

Deberá proteger, alentar la industria agrícola y la ganadería.—

Buscar y reunir los órganos de sus necesidades para consultarlos.—

Enseñar á perfeccionar los procederes agrícolas.—

Introducir nuevos cultivos.—

Instituir escuelas donde se enseñen los principios de la ciencia y del arte agrícola.—

Crear establecimientos para la mejora de las razas de animales útiles.—

Instruir á los cultivadores y ganaderos del modo de combatir ciertas plagas y enfermedades.—

Proponer á la Legislatura las medidas necesarias para alcanzar estos objetos.—



Examinar y reconocer el estado de las artes industriales.—

Propender á su mejora.—

Buscar, reunir y consultar los mejores órganos de sus necesidades.—

Instituir una autoridad paternal como la de los árbitros, para dirimir, sin gastos, las cuestiones entre los obreros y los empresarios de industrias.—

Dar á los inventores, á los importadores de invencion, las patentes que les garantian por un tiempo equitativo sus trabajos.—

Crear escuelas públicas de artes y oficios.—

Reunir y conservar los modelos ó descripciones de todas las invenciones útiles á las artes y á la agricultura.—

No autorizar, sino con suma prudencia, el ejercicio de las artes que puedan ser nocivas á la salud ó á la vida de los hombres.



Estudiar las cuestiones relativas al comercio interior y consultar sus mejores órganos.—

Preparar las leyes y reglamentos destinados á protegerlo y á favorecer su desarrollo.—

Determinar los parajes de cambios para el comercio, las bolsas, los mercados, las plazas, etc. Cuidar de la elección de los sitios, consultando la salubridad, la fidelidad de las operaciones y el cumplimiento de ciertas medidas de policia.—

Establecer un sistema uniforme, mas perfecto que el que tenemos, de pesos y medidas por medio de la división decimal, y mantener su exacta aplicación.—

Instituir para el comercio, auxiliares oficiales como correidores, agentes de cambios, rematadores, etc.—

Mantener y facilitar la libre circulación de las subsistencias y de todos los productos.—

Asegurarse del objeto y medios de las sociedades anónimas, de las de seguros, cajas de ahorros, etc. Tenerlas bajo una continua vigilancia.—

Favorecer el establecimiento de grandes depósitos de mercaderías extranjeras, como docks, etc.; y en el interior depósitos convenientes.—

Preparar las tarifas y leyes de Aduana y de navegación.—

Rodearse para esta aplicación de instituciones estables y de hombres ilustrados y honrados.—

Recojer y coordinar por medio de cuadros analíticos de la navegación y del movimiento en las fronteras, todos los datos y documentos que puedan dar conocimiento de las fuerzas comerciales e industriales del país.—

Proponer y dirigir todas las informaciones que tengan por objeto conocerlas, y distinguir con más acierto todo lo que pueda activar su desenvolvimiento.—

Defender el territorio contra las infecciones mórbicas que puedan traer los buques.—

Crear y administrar todos los establecimientos sanitarios que se consideren útiles.



Abrir á todas esas industrias agrícolas, manufactureras y comerciales todas las salidas materiales que el país permita, estableciendo un vasto sistema de comunicación.

Las vías terrestres, caminos principales, ferro-carriles, caminos de un orden inferior, calles, puentes, etc.

- Establecer y hacer ejecutar las reglas generales para la conservacion de todas esas vias, especialmente para la policia del rodado y para las calles.—
Conservar y mejorar la navegacion natural.—
Establecer las tarifas y derechos de peages juzgados necesarios.—
Conservar y mejorar los puertos existentes. Crear otros en el interior sobre las costas.—
Establecer faros y fanales para la seguridad del comercio marítimo.—
Dirigir el uso de las aguas corrientes hacia un objeto de utilidad general.—
Autorizar, reglamentandolos, los molinos y usinas que sacan de ellas su fuerza motora.—
Establecer y vigilar la explotacion de las balsas y botes de pasaje de los rios.—
Hacer, ó estimular á que se hagan, los diques y demas obras de defensa contra las aguas.—
Operar ó estimular la fijacion de los médanos por medio de sembrados y plantíos.—
Fomentar y conceder la disecacion de los bañados.—
Crear la administracion que falta para atender á esos servicios.—Instuir sus agentes.—Hacer que sirva de escuela para formar ingenieros.—
Anexarle por ahora lo relativo á minas.—
Hacer depender de ella las atribuciones conferidas á la Comision Topográfica.—
Hacerle levantar, para su adopcion, los planos de los edificios civiles y monumentos públicos que deban construirse en toda la Republica por cuenta del Estado.—
Dirigir e inspeccionar las construcciones.—
Reglamentar sus gastos.—
Elegir los arquitectos, agentes de construcciones y los inspectores que los vigilen.—
Instuir el consejo al que deberán someterse esos planos.—
Cuidar de la reparacion y conservacion de todos los edificios públicos.—
De todo lo concerniente á la salubridad.—
Proyectar las leyes y reglamentos que esas materias reclaman.



Dirigir y vigilar todas las administraciones financieras.—

Las Aduanas.—

Los impuestos directos e indirectos.—

Las propiedades públicas.—

Los correos y las postas.—

Las monedas.—

Todas las empresas y arrendamientos que dén un producto al Tesoro.

Proponer y ejecutar las leyes y reglamentos que tengan por objeto facilitar el ingreso de los impuestos, asegurar las recetas y reglamentar los gastos públicos—

Distribuir los fondos de cada ministerio.—

Autorizar al Tesoro para pagar las órdenes libradas en debida forma.

La formacion y tenida de los registros de deuda.—

Atender á sus servicios en las formas que se establezcan—

La contabilidad general.—

La vigilancia y el control de la entrega de fondos y productos de todas clases en las cajas del Tesoro.—

Las negociaciones que exige el servicio de Tesorería.—

La cobranza de los fondos.—

La demanda y ejecucion para el cobro de los débitos de los deudores al Tesoro.—

La vijilancia sobre los establecimientos de Banco creados ó autorizados por las leyes.—

La justificacion de todas las recetas y del empleo de todos los fondos.—

La reunion de todos los elementos del presupuesto general del Estado, en recetas y en gastos, su composicion y presentacion anual á las Cámaras.—



Diríjir y vijilar la administracion de los establecimientos destinados al cumplimiento legal de la beneficencia pública.—

Los hospitales.—

Los hospicios.—

Los asilos de dementes.—

Establecer talleres de caridad.

Establecer los refugios destinados á la supresion de la mendicidad.



Tal es, Exmo. Señor, la inmensidad de materias que deberá abrazar ese Ministerio para que pueda atender á todos los intereses de la vida material del pueblo.

Basta recorrer esa nomenclatura ligeramente trazada para reconocer cuanto hay que hacer para determinar las reglas que deban regirlas.

Con un poco de cuidado se verá que todas las oficinas activas que hoy existen dependerán de él.—

Podrá así imprimirseles á todas un movimiento uniforme y continuado, dividiendo convenientemente las administraciones especiales encargadas de esos servicios.—

La ligazon que por este medio se establecerá en el curso de los asuntos cuya analogía, es evidente, facilitaría inmensamente la expedición de los negocios, y lo que hasta ahora ofrecía dificultades casi insuperables, podrá emprenderse con seguridad de buen éxito.



Al Ministerio encargado de atender á los intereses morales é intelectuales del pueblo no le cabrá menor trabajo, que mas que actividad, requiere meditacion y estudio.—

Le corresponde hacer ejecutar las leyes relativas al sistema electoral, base de nuestras instituciones representativas.—

Las elecciones políticas.—

Las departamentales.—

Proponer y hacer ejecutar las que correspondan á la municipalidad.—

Conservar la division del territorio; proveer á los cambios necesarios en las circunscripciones adoptadas.—

El censo de la población.

Las fiestas públicas.—

Autorizar y vigilar la explotación de los teatros.—

Administrar y conservar el archivo general.—

Mantener los principios consignados en la Constitución del Estado.—

Atender al Culto Católico.—

Mantener la libertad de los demás.—

Entender en lo relativo á nombramiento de Obispo, para el asentimiento del Jefe del Estado.

Al de los Vicarios generales, canónigos y curas.—

Ala circunscripción territorial de las parroquias.—

Ala erección de los curatos, tenencias, capillas, anexos, oratorios, templos y demás lugares públicos ó privados donde pueda celebrarse el culto.—

La administración y producto de las fábricas.

El establecimiento de presbiterios.—

Atender al examen, cuando haya lugar, de los estatutos de los capítulos de la Catedral.—

Al de los estatutos y á la autorización, si tiene lugar, de las congregaciones y comunidades religiosas de mujeres.—

La tutela de todos los establecimientos eclesiásticos en lo concerniente á la aceptacion y al empleo de dádivas y legados.—

Las adquisiciones, los cambios y enagenaciones de bienes y rentas.



Vigilar el uso de las imprentas.—

Establecer y vigilar la tenida del estado civil.—

Organizar y examinar anualmente sus registros.—

Las autorizaciones para servir en el extranjero.—

Las concesiones de cartas de ciudadanía.—

Las rehabilitaciones.—

Formar y revisar el Registro oficial de leyes y decretos.—

Conservar el Registro que constate la promulgacion de las leyes y decretos.

Proveer á la administracion de Justicia, organizando en la parte que le corresponde el cuerpo judicial.—

Mantener las relaciones con la alta corte de Justicia.—

Ejercer, mientras no exista esa corte, una vigilancia activa sobre todas las partes del órden judicial.—

Corresponder habitualmente con los fiscales y procuradores del Estado en todo lo que corresponda al ministerio público.—Organizar ese servicio.—

Proveer al nombramiento de los diversos oficiales ministeriales, que asistan á la justicia en el cumplimiento de sus deberes.—

Crear y vigilar el régimen y organizacion del notariado, hacer nombrar sus miembros, establecer su disciplina.—

La procuracion del castigo de los crímenes, en nombre de la sociedad, por medio del ministerio público.—

La instruccion de los asuntos de simple policia correccional y criminal.—

La preparacion y ejecucion de las leyes relativas al jurado.—

La extradicion de los criminales.—

Los recursos de gracia, las commutaciones de pena.



Lo concerniente á la Universidad.—

Proveer á los nombramientos de los diversos funcionarios de las academias, Rectores, Inspectores, miembros de los Consejos académicos.—

Lo concerniente á las escuelas de primero, segundo y tercer grado.—

Al establecimiento de escuelas públicas.—

Nombrar y vijilar los comités locales que participen de la administracion de esas escuelas.—

Nombrar los institutores de las escuelas primarias municipales.—

Fundar una escuela normal.

Reglamentar los concursos para la admision de los discipulos de esa escuela.

Nombrar los empleados para la administracion y enseñanza de los colegios.—

Reglamentar los estudios de esos colegios.

Hacer vijilar las instituciones, pensiones y escuelas de enseñanza libre.

Proveer al establecimiento de cursos públicos de instrucion secundaria, y al de cursos industriales y comerciales.

Estender su solicitud sobre todos los establecimientos de enseñanza.—

Vijilar de una manera especial las escuelas eclesiásticas.—

La direccion y organización de la administracion de enseñanza superior.

Los reglamentos sobre los concursos.—

La policía de todos esos establecimientos.—

La expedicion de los diplomas.—

Abrir y mantener relaciones de correspondencia con las sociedades científicas y literarias.—

Proveer á la autorizacion y existencia de algunas de ellas.—

Las bibliotecas públicas.—

Los museos.—

Recibir el depósito de los libros ordenado por las leyes, y distribuir los comprados ó publicados á costa del Estado.—

Lo concerniente á la administracion y régimen de los establecimientos de represion para los criminales.—

La carcel central.—

Las de los departamentos.—

Las casas de justicia.—

Las de arresto.



Al Ministerio encargado de la defensa del Estado y de todos los intereses sociales—

Corresponde :—

La policia general de la República; la tranquilidad y seguridad interior.—

Ejecutar las leyes sobre la institucion de la Guardia Nacional, como servicio de orden y de seguridad.—

Los asuntos militares y la correspondencia oficial sobre el servicio.—
Todo lo relativo á la conservacion, aumento ó disminucion de las tropas.—

Su organizacion, armamento, subsistencia, vestuario y equipo.—

La concesion de empleos y grados por servicios de guerra.—

Lo relativo á la sanidad de los cuerpos.—

El cuero de inválidos.—

Las pensiones militares y de viudedad.



Los asuntos relativos á la representacion del Estado, á las relaciones diplomáticas, pueden adscribirse indistintamente á cualquiera de los tres Ministerios, mientras no se haga necesaria la creacion de un ministerio especial con ese fin.

Lo concerniente á la alta direccion politica, á la alta policia, la correspondencia oficial con el Poder Legislativo etc., son actos que no pueden adscribirse á determinado Ministerio, la accion sobre que se ejercitan es la que indica cual de los Ministros debe suscribirlos.

Creo, Exmo. Señor, haber dado una rápida idea del modo como debe emprenderse la reforma administrativa para que puedan ser atendidos y protegidos todos los intereses sociales en la diversidad de formas en que se presentan en una era de progreso como la que nos esforzamos en crear para nuestra patria.

Mucho dejo por decir, pero he querido presentar un cuadro que, aunque incompleto haga posible el concurso de todos á una obra que á todos interesa.

Al dar á esta memoria cierto estilo didáctico, lo hago por que reconozco que la principal causa de la inaccion que se ha sentido hasta el presente, procedia de las fluctuaciones desalentadoras que experimenta el que se consagra á los negocios públicos cuando no tiene ante sus ojos el conjunto de los intereses generales.

Presentado este conjunto no podrá perderse el concurso de todas las lucces, pues cada ciudadano, pertenezca ó no á la administracion, en cualquiera posicion en que se encuentre en los diversos servicios públicos podrá dedicarse al estudio de la especialidad á que pueda contraerse y hacerlo público sea en la tribuna parlamentaria, sea en la del periodismo, auxiliando así el esfuerzo supremo á que tiende el gobierno de V. E. para levantar la Nacion al mas elevado grado de civilizacion y de progreso.

Trazado el plan general: empezada su realizacion práctica, es preciso esperar los últimos resultados del tiempo, dentro del cual se opera; pero ce-

sa la mayor dificultad una vez que desaparece la oscuridad que nos impedia ver para adelantar.

Ademas, debe ser regla de todo Gobierno ilustrado meditar bien sobre la oportunidad para introducir las reformas: hacerlas con prudencia sin chocar bruscamente. Pero una vez resueltas, despues de haberlas considerado necesarias y principiado á ejecutarlas, no debe retroceder, no debe pararse hasta concluirlas.

En el modo indicado, no veo ningun recelo por que se trata de sostituir el método, el órden, la claridad, la aplicacion de las sanas doctrinas, al caos que no nos ofrece ningun horizonte.

Encuentro no pequeña dificultad en dar nombre á cada uno de los tres Ministerios.—Eso no es esencial, por ahora. Que existan bajo cualquiera denominacion, lo que importa es la division de las materias que cada uno deba regir, administrar, reglamentar.

He creido, Exmo. Señor, deber presentar á V. E. esta Memoria, que revela en toda su plenitud la traduccion en hechos de los deseos de V. E., antes de trabajar las Memorias Ministeriales; porque conocida la alta aprobacion de V. E., en vez de presentar ese trabajo la mera exposicion de los actos practicados, contendrá la iniciacion de la reforma radical, y esta servirá como de exposicion de los motivos que la aconsejan, y para presentar los proyectos de leyes necesarias al Cuerpo Legistavo.

Me persuado, Exmo. Señor, de que anexando á esta breve reseña las leyes y decretos sobre cada materia, podrá servir de primera guia á todos los Ajentes de la Administracion que deben, en sus respectivas posiciones gerárquicas, auxiliar la marcha que V. E. habrá de trazar.

Tengo el honor de presentar á V. E. la expresion de mi mas profundo respeto—

Federico Nin Reyes.

