

# LIBERALISMO Y POSITIVISMO JURÍDICO EN EL NACIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA EN PUERTO RICO (SIGLO XIX)

*Ana Belén Benito Sánchez\**

## **Introducción**

El presente estudio analiza la reforma administrativa y política de la Administración Pública de Puerto Rico en el siglo XIX, para en ella advertir los rasgos y características de la naciente ciencia de la Administración Pública como disciplina científica en la Isla. Con este propósito, se parte del examen de la turbulenta política española decimonónica como circunstancia determinante de la demora en la solución del problema colonial de Puerto Rico.

---

\* La autora es estudiante de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Este artículo constituye el tema central de la tesis "La Reforma Administrativa y Política de la Administración Pública en el siglo XIX: Influencias del Positivismo Jurídico", presentada como requisito para la obtención del grado de Maestro en Artes en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. La bibliografía del siglo XIX reseñada en este artículo y contexto teórico de la naciente ciencia de la Administración en Puerto Rico puede ser consultada en su totalidad en el documento *Bibliografía sobre la Administración Pública de Puerto Rico en el siglo XIX* que se incluye en este volumen (NE).

Las aspiraciones de los reformistas criollos se enfrentaron a la oposición de las fuerzas conservadoras insulares y a una Administración excesivamente centralizada, retrógrada y anclada en las formas absolutistas. Estas circunstancias dificultaron el proceso de reformas tendentes a la descentralización administrativa a la que aspiraba la Teoría Liberal de la época. El recorrido cronológico de las reformas, implantadas en la Isla gracias a las reivindicaciones de los liberales insulares y a las tímidas concesiones de los Gobiernos liberales peninsulares, permitirá advertir en las mismas las características del positivismo liberal. Todo ello para concluir que dichas reformas tuvieron como base teórica una abundante bibliografía concebida en la Isla, acerca de la realidad administrativa insular, entre las cuales destacan las aportaciones de José de Diego, Francisco Cepeda o Rafael María de Labra, entre otros. Como resultado de la investigación se presenta un contexto teórico representativo de la corriente filosófica liberal positivista, que puede ser considerado como el origen del nacimiento de la ciencia administrativa en su proceso de superación de la ciencia de la Policía en Puerto Rico.

### **El Positivismo Jurídico**

El *positivismo* surge en la disciplina jurídica y sociológica, fruto de una necesidad de certeza, con la intención de explicar las relaciones humanas (derecho, moral, costumbres), mediante leyes sociales que expresen una “conexión causal” propia de los fenómenos de la naturaleza. De esta manera, el Derecho Positivo es entendido como un derecho establecido y existente para un tiempo y lugar determinados, es un derecho histórico. En pleno auge de las ciencias naturales, la búsqueda de certeza y la aceptación del método científico como el único capaz de realizar las más altas exigencias del conocimiento, influenciaron otros ámbitos y disciplinas tales como la sociología, el derecho y la administración.

Esta corriente teórica del siglo XIX, inspiró la ciencia de la administración; analizaremos si los actos de gobierno y administración dictados para el gobierno de la colonia de Puerto Rico responden a esta orientación teórica de la época.

Es en la primera mitad del siglo XIX cuando la ciencia española alcanza su máximo esplendor. Los teóricos de la época también proyectarán reformas administrativas para los territorios de Ultramar siguiendo las líneas novedosas que en la disciplina habían iniciado los teóricos franceses pero alejándose de su carácter revolucionario. La transición política hacia el Liberalismo y la consolidación del Estado Liberal en España se inicia en los últimos meses del reinado de Fernando VII. Es la época del *despotismo ilustrado* en la que se llevaron a cabo algunas reformas económico-administrativas pero sin apertura política. Sin embargo, este reformismo absolutista no fue suficiente para asegurar el Antiguo Régimen.

Fernando VII (y sus partidarios tras su muerte) representa la defensa de la Monarquía Absoluta y la permanencia del Antiguo Régimen; para ello contó con el apoyo de las demás monarquías absolutistas europeas (Francia, Austria y Prusia), potencias europeas de la Contra Reforma que se unieron para evitar la expansión de las ideas revolucionarias. En España, la defensa del Absolutismo se concretó en el mantenimiento de los fueros (regímenes jurídicos propios de cada uno de los territorios españoles), de las tradiciones medievales y la integridad católica.

En el ámbito de la teoría de la Administración Pública, la ciencia de la Policía se consolida como la forma particular de administración que adopta el Absolutismo como tecnología de poder para ejercer su intervención totalitaria en la sociedad.<sup>1</sup> Los autores más importantes en esta época inicial en la conformación de la administración pública como ciencia son: Nicolas Delamare (1639-1723) y su obra "Tratado de Policía", Juan Henrique Von Justi (1717-1771) y "Elementos de la policía" y el Barón Von Bielfeld (1716-1770) con "Instituciones políticas".<sup>2</sup>

La transición definitiva del Antiguo Régimen al Estado Liberal se produce durante los períodos liberales que se suceden tras la muer-

---

<sup>1</sup> Leonardo Santana Rabell, "Formación de la administración pública como objeto de conocimiento: del Absolutismo al Estado Liberal", *Revista de Administración Pública* (1986), Vol. XIX, Núm.1, pág.4.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág.9.

te de Fernando VII.<sup>3</sup> La puesta en vigor de los códigos políticos liberales supuso la declaración del principio de igualdad ante la ley, la supresión de privilegios y la asunción por parte del Estado de las tareas docentes y asistenciales que ejercía el clero.<sup>4</sup> Los principios liberales de centralismo, progreso y anticlericalismo se concretan en sucesivos actos de gobierno y administración tales como la abolición del régimen señorial y la desamortización de tierras. El esquema del Estado Liberal en opinión del profesor Germán Bidart Campos<sup>5</sup> se caracteriza por lo siguiente:

–El Estado se funda en una Constitución, que es la ley de garantía del individuo frente al Estado. Se pretende afianzar la *seguridad jurídica* mediante la fijación por escrito de las normas objetivas.

–*Racionalidad*: normas fundamentales, estables, permanentes, que objetivan los postulados racionales y los expresan en reglas positivas.

–*Separación de poderes*: El poder legislativo es el poder supremo del Estado, en el que recae el ejercicio de la soberanía.

–*Unidad*: el Estado tiene el monopolio formal de la producción de normas jurídicas.

–*Legalidad*: limitación del Estado por normas jurídicas.

–Estado abstencionista; la ley de la oferta y la demanda rige el destino económico del Estado, el cual no deberá intervenir en estas fluctuaciones.

–Libertad política, soberanía del pueblo y representación popular.

En este contexto de racionalidad política y de voluntad general, la acción administrativa necesita de un nuevo marco teórico para la administración neutral, apolítica, racional y científica que proclama

---

<sup>3</sup> José Sánchez-Arcilla Bernal, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas: 1808-1975* (Madrid: Dykinson, 1994).

<sup>4</sup> Julio Montero Díaz, *Constituciones y códigos políticos españoles* (Barcelona: Ariel, 1998).

<sup>5</sup> Germán Bidart Campos, *Derecho Político* (Madrid: Aguilar, 1967), pág. 212 y ss.

el liberalismo. Algunas de las obras y autores más importantes de este periodo y que constituyen una superación de la ciencia de la policía son: “Principios de Administración Pública” (1808) del francés Jean Carles Bonnin, considerado por Omar Guerrero como el “padre de la Administración Pública moderna”<sup>6</sup>, “Principios Fundamentales de Derecho Administrativo” (1814) del italiano Gian Domenico Romagnosi y “Derecho Administrativo Español” (1850) del español Manuel Colmeiro.

De esta manera, a lo largo del siglo XIX, asistimos al fin de la ciencia de la Policía y al auge de la ciencia de la administración con predominio del enfoque del Derecho Público. La nueva concepción del Estado y el triunfo de la idea legislativa, la separación de poderes, la formulación de los derechos fundamentales... en definitiva, los fundamentos ideológicos del Liberalismo, quedan plasmados en las ideas administrativas de la época, con el fin de representar la realidad administrativa de modo sistemático y coherente. Surge así el fenómeno de la “*juridización*” de la vida pública en general y del estudio de la Administración Pública en particular, como parte integrante de una corriente filosófica más amplia que dominó el panorama intelectual en el siglo XIX: El POSITIVISMO.

En el nuevo contexto de racionalidad y progreso, el Derecho tiene que dar respuesta a la necesidad de certeza y seguridad jurídica; postulados básicos del Estado Liberal, por lo que los juristas consideraron que el método de las ciencias naturales realizaba la más alta exigencia del conocimiento y era el único capaz de proporcionar un verdadero saber.<sup>7</sup> El *positivismo jurídico-científico* es una reacción contra la arbitrariedad en la jurisprudencia motivada por el pensamiento jurídico-racionalista y contra la enorme inseguridad jurídica que de ella deriva.

Auguste Comte (1798-1857), considerado el fundador del positivismo, fue el primero en advertir que lo más indicado era que todas

---

<sup>6</sup> Alejandro Zarur, *La Administración Pública en México. Autores contemporáneos. La obra de Omar Guerrero* (México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 1997).

<sup>7</sup> Mario Alzamora Valdéz, *Introducción a la Ciencia del Derecho* (Lima: 1964).

las ciencias, y por tanto también la ciencia jurídica, se sirvieran del método de las ciencias naturales, es decir, la observación de los acontecimientos de la vida y la obtención de reglas generales a partir de sus estructuras comunes.<sup>8</sup> Para el *positivismo*, la validez jurídica de la legislación del Estado no depende de ninguna instancia pretendidamente superior (Dios, Derecho Natural...), es el soberano, quien en el ejercicio de su titularidad promulga las leyes.<sup>9</sup>

Una de las vertientes de la filosofía partidista es la llamada “Escuela Histórica del Derecho”, que se inicia con la obra de Friedrich Carl V. Savigny (1779-1861) *De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia jurídica* (1814). Savigny, considerado uno de los tratadistas más importantes del Derecho civil en Alemania, negaba la existencia de un derecho invariable igual para todos los pueblos, ya que cada pueblo tiene su propia individualidad, su propia “alma popular”; a medida que ésta se transforma, se transforma también el derecho, el cual se encontraría en una constante evolución y por tanto, satisfaciendo el ideal liberal de “progreso”.<sup>10</sup>

Siguiendo las bases de objetivación, certeza y positivización de los derechos que proclama el Estado Liberal, los juristas se lanzan a la tarea de fijar por escrito la nueva configuración del Estado y de la Administración. En este siglo y por influencia del pensamiento positivista, se llevan a cabo las grandes obras codificadoras del siglo XIX: Código Civil de Napoleón (1804), Código Civil Italiano (1865), Código Civil Español (1889)...

La codificación y la consiguiente sistematización del saber jurídico, tuvo especial repercusión en el ámbito de la Administración Pública, ya que con la unificación de toda la legislación referente a los actos de gobierno y administración, se podrían alcanzar los objetivos de mayor eficiencia y racionalidad en la administración de los asuntos públicos.

La codificación en los diferentes sectores del derecho significó,

---

<sup>8</sup> Arthur Kaufmann y Winfried Hassemer, *El pensamiento jurídico contemporáneo* (Editorial Debate, S.A., 1992), pág. 92.

<sup>9</sup> Francisco Carpintero, *Los inicios del positivismo jurídico en CentroEuropa* (Madrid: ACTAS, 1993), pág. 125.

<sup>10</sup> Kaufmann y Hassemer, *op cit.*, pág. 75.

tras un largo período de dispersión jurídica, la posibilidad de una jurisprudencia segura con todas sus consecuencias para la protección de los derechos de los ciudadanos, por primera vez proclamados en textos constitucionales y legales. Significó además la consolidación escrita y el afianzamiento de las posiciones jurídicas respecto a la arbitrariedad estatal y las innovaciones judiciales; condiciones esenciales del Estado de Derecho.<sup>11</sup> La seguridad jurídica que proporcionaba la codificación permitía que la actuación judicial fuera más predecible, que el individuo pudiera conocer la futura jurisprudencia y consultar en libros accesibles qué obligaciones y derechos le asistían.

Como consecuencia, la codificación que el *positivismo* fomentó, favoreció la ordenación de los materiales jurídicos ( principios de decisión elaborados por la ciencia del derecho y la práctica jurídica, ordenación de los problemas jurídicos atendiendo a los supuestos de hecho...), condición indispensable para la formulación de una *Teoría General del Derecho*. El fundador de esta *doctrina general del derecho* es Adolf Merkel (1836-1896), quien llevó los conceptos de “evolución” y “progreso” propios del esquema liberal, a la ciencia jurídica. Para Merkel, el derecho se desarrolla de una manera empíricamente comprobable de la forma inferior a la superior, y de esta evolución sometida a una ley, pueden derivarse también conocimientos para el derecho del futuro, enlazando así con la idea de progreso.<sup>12</sup>

En respuesta a este afán de sistematización de conocimientos, van surgiendo a lo largo del siglo XIX una serie de obras y manuales que conformarán los inicios de la administración pública como disciplina científica: en Francia, “Curso de administración y de derecho administrativo” (1846) de Luis Antonio Macarel; en Cuba “Breve tratado de derecho administrativo español, general del reino y especial de la isla de Cuba” (1842) de José María Bonilla; y en España “Derecho administrativo español” (1850) de Manuel Colmeiro y “Manual de administración” (1857) del español Francisco de Paula Madrazo; en Alemania, “La Teoría de Administración” (1864-1884)

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 204.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 93.

<sup>13</sup> Zarur, *op. cit.*

de Lorenz Von Stein.<sup>13</sup>

En el caso de Puerto Rico, se prestará especial atención a la obra “*La Codificación Administrativa (notas para un libro)*” del puertorriqueño José de Diego, iniciador del estudio de la ciencia y el derecho administrativo en la Isla, en la que hace una ferviente defensa de la unificación de la legislación económica para lograr los más altos niveles de armonía y eficiencia en la administración pública puertorriqueña.<sup>14</sup>

Esta obra es un fiel reflejo del ambiente intelectual que en materia administrativa se va gestando a lo largo del siglo XIX, en la etapa en la que el estudio de la administración pública se restringe al derecho administrativo; ejemplo de la “juridización” impuesta por el positivismo. La obra “*La Codificación Administrativa*”, toda su labor legislativa y su desempeño como funcionario público se enmarca dentro de los ideales del Liberalismo de búsqueda e interés por la reforma jurídica y administrativa.<sup>15</sup> En esta época aparecen los primeros tratados de la recién fundada disciplina y José de Diego, como conocedor de las corrientes imperantes y de las ideas expresadas por los tratadistas españoles, franceses y alemanes, concibe esta obra que constituye un hito en la historia de la Administración Pública puertorriqueña.

Como puede observarse, en esta obra se reconocen los ideales del Liberalismo de “evolución” y “progreso”, que llevados al ámbito de la ciencia de la administración e influenciados por el pensamiento positivista se tradujeron en un interés por iniciar la regeneración administrativa y jurídica.

Sin embargo, José de Diego no se plantea los problemas concretos que aquejan a la administración colonial de la Isla, sino que se centra exclusivamente en el “saneamiento” de la administración de la nación española, entendiéndolo que su buen funcionamiento se hará extensivo a los territorios de Ultramar. Esta será una constante en las reivindicaciones autonomistas, siempre matizadas y ausen-

---

<sup>14</sup> Leonardo Santana Rabell, “José de Diego: Pionero de la ciencia de la administración y la codificación administrativa en Puerto Rico”, *Revista de Administración Pública* (1985), Vol. XVIII, Núm. 1, pág. 1.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 7.

tes del carácter revolucionario por la dura política de represión que llevó a cabo España en esta colonia, lo que determinó que sus propuestas reformadoras no afectaran a la “integridad nacional”, para así contar con el beneplácito de la Metrópoli.

### **El Positivismo Jurídico en las ideas administrativas de la época: el nacimiento de la Administración Pública como ciencia en Puerto Rico**

“... somos hombres de nuestro siglo, eminentemente positivista, en el sentido noble y generoso de esta frase: no es la época para generar ensueños y dar forma a livianos espejismos”.<sup>16</sup>

Con estas palabras, el artífice de la autonomía Luis Muñoz Rivera, se refería a la orientación teórica imperante en la época: el fin de la ciencia de la Policía y el auge de la Administración con predominio del enfoque del Derecho Público. A continuación se procede al examen del material documental y revisión de la bibliografía recopilada que permitirá conocer las diferentes ideas administrativas que sobre la Administración Pública se publicaron en el siglo XIX, tanto por autores puertorriqueños como españoles, y si éste material documental puede ser considerado en el ámbito teórico como el inicio de la Administración Pública como ciencia, con todos los elementos para conformar una disciplina académica que represente la realidad administrativa de modo sistemático y coherente.

La búsqueda de documentos y escritos se localizó en el Archivo General de Puerto Rico, los archivos de la Colección Puertorriqueña de la Universidad de Puerto Rico, y en el Centro de Investigaciones Históricas de la Facultad de Humanidades, donde están depositados los Diarios de Sesiones de las Cortes; documentos éstos de gran valor, ya que permitirán conocer cómo se llevaron a la prácti-

---

<sup>16</sup> Citado en Lidio Cruz Monclova, *Noticia y pulso del liberalismo puertorriqueño del siglo XIX* (México, D.F.: Editorial Orión, 1995), pág. 63.

ca las ideas sobre Administración de la época.

Es en la primera mitad del siglo XIX cuando la ciencia española de la Administración alcanza su máximo esplendor. Los teóricos de la época también proyectarán reformas administrativas para los territorios de Ultramar siguiendo las líneas novedosas que en la disciplina habían iniciado los teóricos franceses pero alejándose de su carácter revolucionario. La ciencia administrativa inspiró la ciencia de la Administración de hispanoamérica; el pensamiento administrativo influenciado por la ciencia francesa se transfirió a las nuevas naciones americanas. Esta influencia se aprecia en el *"Manual de Administración"* (1875) de Francisco de Paula Madrazo en México, *"Breve Tratado de Derecho Administrativo Español general del reino y especial de la isla de Cuba"* (1842) de José María Bonilla en Cuba y *"Derecho Administrativo general y argentino"* (1866) de Ramón Ferreira en Argentina.<sup>17</sup>

En esta revisión bibliográfica de las obras escritas durante el siglo XIX acerca de la Administración Pública en Puerto Rico, se puede comprobar el interés y preocupación de los políticos e intelectuales de la Isla por la mejora de la Administración en todos sus ramos y sirve para poder definir con precisión cuál era la situación real de la Administración de Puerto Rico en el siglo XIX, así como observar la evolución y efectividad de las reformas. Todo ello para concluir que de este material también pueden advertirse las características de racionalidad, certeza y seguridad jurídica que inspiraron la ciencia de la Administración y en especial, de la corriente teórica del positivismo jurídico.

En el nuevo contexto de racionalidad política y de voluntad general, la acción administrativa necesitó de un nuevo marco teórico para la administración neutral, apolítica, racional y científica que proclamaba el Liberalismo.<sup>18</sup> En el presente capítulo se verá que el abundante material documental que sobre esta materia se publicó

---

<sup>17</sup> Omar Guerrero, *La Teoría de la administración pública* (México: Editorial Harla, 1986).

<sup>18</sup> Leonado Santana Rabell. "Formación de la administración pública como objeto de conocimiento: del absolutismo al estado liberal", *Revista de Administración Pública* (1986), Vol. XIX, Núm. 1.

en Puerto Rico, cuenta con los elementos de objetivización, juridización, certeza y positivización propios, para constituir el marco teórico de la Administración del Liberalismo en la Isla, y por tanto, ser considerado como el inicio de la Administración Pública como ciencia y disciplina académica en Puerto Rico.

Se ha considerado la obra de Woodrow Wilson "*El estudio de la Administración*" (1887), como la obra clave que da inicio a la ciencia de la Administración, sin embargo, autores tan destacados como Omar Guerrero<sup>19</sup> ya advirtieron que las obras de Charles-Jean Bonnin "*Principios de Administración Pública*" (1808) en Francia, Javier de Burgos y Manuel Colmeiro en España con "*Ideas de Administración*" (1841) y "*Derecho Administrativo Español*" (1850) o Luis de la Rosa en México en "*La Administración Pública de México y medios para mejorarla*" (1853), fueron las primeras voces de la moderna ciencia de la Administración que nació en el Estado Absoluto y evolucionó con el Estado Liberal. Este proceso de superación y evolución de las técnicas administrativas también puede apreciarse en Puerto Rico como se expone a continuación.

Con la llegada del siglo XIX, la naciente ciencia de la Administración inicia el proceso de superación de la vieja ciencia de la Policía, hasta entonces, instrumento del Absolutismo para la intervención totalitaria del Estado. Una de sus características más destacadas era el afán sistematizador de la práctica administrativa y el uso de la estadística para el control de los recursos financieros y el manejo de las personas.<sup>20</sup> Estos elementos los encontramos en la obra de Tomás de Córdova "*Memorias geográficas, históricas, económicas y estadísticas de la isla de Puerto Rico*" (1831), quien fue Secretario del Gobernador Miguel de la Torre y aporta valiosa información sobre la Administración Pública del Gobierno absolutista en la Isla. Esta obra respondió, en palabras de su autor, "*al deseo de ser de utilidad en la tarea que está realizando el Gobierno en su empeño de*

---

<sup>19</sup> Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública* (México: Editorial Harla, 1985).

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 15.

<sup>21</sup> Pedro Tomás de Córdova, *Memorias geográficas, históricas, económicas y estadísticas de la isla de Puerto Rico* (Puerto Rico: Oficina del Gobierno, 1831).

*mejorar todas las ramas de la Administración*".<sup>21</sup> Su proyecto fue presentado a la Corona Española y desde allí, se mandó a las autoridades isleñas para que tuvieran en cuenta sus propuestas de mejora de aspectos de la Administración, tales como censos, empresas públicas, compilaciones de órdenes y cédulas de carácter económico... etc. En el comercio señala el problema del contrabando con el que se terminará cuando España decrete el libre comercio de las Indias. En el capítulo dedicado a rentas y gastos, hay una relación de sueldos y salarios de los cargos administrativos de la Isla (Gobernadores, Tenientes, Sargentos, Contadores...) y propone el establecimiento de un impuesto sobre la tierra, ya que afectaría a mayor número de personas pues los oficios y la industria no es muy significativa, por ello, propone un impuesto proporcional a su calidad y productividad.

En la misma línea son numerosas las obras que relatan los recursos, la base social e histórica sobre la que se asienta la Administración Pública del Puerto Rico del siglo XIX: *Memoria leída por el Secretario de la Junta de Comercio de Puerto Rico D. Florentino Gimbernat en la apertura de sus sesiones celebrada el 7 de Enero de 1839*" (1839), *Balanza Mercantil de la isla de Puerto Rico correspondiente al año de 1844*" (1845) de José Manuel Cerero, *Memoria acerca de la agricultura, comercio y las rentas públicas de la isla de Puerto Rico*" (1847) de Darío de Ormaechea y *Estudios sobre la isla de Puerto Rico, su situación, agricultura, comercio y estado actual de los principales ramos de la riqueza pública*" (1856) de Andrés Viña.

Otras obras inspiradas en el afán recopilador y estadístico son: *Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico: historia y estado actual, política y economía*" (1861) de Félix de Bona, *Memoria referente a la estadística de la isla de Puerto Rico, expresiva de las operaciones practicadas para llevar a cabo el censo de la población que ha tenido lugar en la noche del 25 al 26 de Diciembre de 1860. Adicionada con la descripción geográfica, histórica, física y política de la anunciada isla y su dependiente la de Vieques*" (1861), *Memoria de la administración y actos de gobierno del teniente Gral. José Laureano Sanz y Posse, desde el 2 de febrero de 1874, hasta fines de noviembre de 1875, que ha desempeñado el mando superior de la isla de Puerto Rico*" (1875), *Estadística general del comercio exterior de la provin-*

cia de Puerto Rico, 1879-1895" (1896), "*Memoria de la Intendencia General de Hacienda Pública de Puerto Rico*" (1885) y "*Puerto Rico, idea general de la isla*" (1887) de Waldo Jiménez de la Romera. También hay que destacar las publicaciones de Fernando López Tuero "*Estado moral de los factores de la producción en Cuba y Puerto Rico*" (1896), "*Régimen de gobierno de la isla de Puerto Rico*" (1896), "*Memoria acerca de la agricultura, comercio y las rentas públicas de la isla de Puerto Rico*" (1847) de Darío de Ormaechea y "*División territorial de Puerto Rico y nomenclator de sus poblaciones*" (1880) de Juan Stuyck y Reig, en donde se especifica la división administrativa de la Isla, elaborada siguiendo los cánones e instituciones administrativas españolas. En la misma línea de recopilación de datos se sitúan las obras de Manuel Ubeda Delgado, "*Isla de Puerto Rico: Estudio histórico, geográfico y estadístico de la misma*" (1878) y de Enrique Vijande "*Apuntes estadístico-económicos referentes a la isla de Puerto Rico, que pueden servir para el arreglo de los aranceles de aduanas y del sistema monetario*" (1896).

En lo referente a la Política Económica, el principal interés de los administradores se centraba en el cambio de moneda y en la liberación del comercio;<sup>22</sup> aspiración esta última propia del Liberalismo, quien pretendía un Estado menos intervencionista; acabar con la centralización absorbente del Estado paternalista. Este rasgo propiamente positivista así como el interés por los asuntos económicos, considerados pieza clave de la prosperidad del Estado se pueden apreciar en obras como "*Canje de la moneda en Puerto Rico*" (1896) de Castellano Tomás. Entre las numerosas propuestas que se barajaron, la de D. Guillermo Mullenhoff causó el descontento de los comerciantes insulares. La propuesta consistía en el canje de la moneda mejicana por la española y en la creación del Banco Español de Puerto Rico.

En virtud del Convenio celebrado el 13 de febrero de 1881 se estableció una relación comercial entre Puerto Rico y Cuba con las Repúblicas de Norte América caracterizado por mutuas concesiones y ventajas arancelarias. Desde el 1 de abril se estableció un

---

<sup>22</sup> Jesús Lalinde Abadía, *La Administración Española en el siglo XIX puertorriqueño* (Sevilla: Universidad de Sevilla, 1980).

nuevo arancel en Estados Unidos que afectaba al azúcar, por eso se hacía necesaria una nueva regulación que protegiera los productos de la Isla y al mismo tiempo fuese satisfactoria al clima de fomento de las relaciones comerciales establecidas entre los dos Estados. *“Régimen Arancelario establecido entre las islas de Cuba y Puerto Rico por Real Decreto de 28 de julio de 1891 y Documentos anejos”* (1891), muestra el régimen de reciprocidades de las franquicias y ventajas comerciales que se fijó para protección y desarrollo del comercio en la Isla. Entre las numerosas obras que abordan el tema de la política económica a ejecutar en Puerto Rico destacan *“Relaciones comerciales entre la Península y las Antillas”* (1895) de Pablo de Alzola y Minondo, *“El comercio de la isla y la influencia que en él ha de ejercer el Banco español de Puerto Rico”* (1862) de Federico Asenjo, *“Informe de la Excma. Diputación Provincial acerca de la Memoria sobre los medios de impulsar la construcción de obras públicas de Puerto Rico”* (1884), *“Población y comercio de la isla de Puerto Rico”* (1885) de José Jimeno Agius, *“La Reforma agrícola”* (1891) de Fernando López Tuero, *“Conflictos económicos; breve estudio sociológico”* (1888) de Francisco Quiñones y *“Puerto Rico y su Hacienda”* (1873) de Joaquín María Sanromá.

El análisis de la Teoría Política en el estudio de la Administración Pública adquirió especial relevancia en los inicios de esta disciplina. La separación de poderes, el ordenamiento constitucional y la delimitación de responsabilidades y atribuciones tienen un papel protagonista en la delimitación del objeto de conocimiento de la Administración Pública.<sup>23</sup> Las categorías administrativas se vinculan a las categorías empleadas para el estudio del Estado, fuente de especial importancia para el pensamiento administrativo liberal-positivista decimonónico.

La reforma política en Puerto Rico fue el tema omnipresente en la vida pública del siglo XIX, administradores y teóricos argumentaban su proyecto institucional y gubernamental para alcanzar la eficiencia administrativa. En esta línea de pensamiento destacan las siguientes obras: *“Los Partidos Antillanos”* (1886) de Antonio Alfau y Baralt, *“Régimen político de las Antillas Españolas”* (1882)

---

<sup>23</sup> Santana Rabell, *loc. cit.*

de Francisco Armas, *“El Proyecto de ley sobre reforma del gobierno y administración civil en Cuba y Puerto Rico; carta al director político, Presidente de la Delegación del Partido Autonomista Puertorriqueño al líder del mismo partido en la Metrópoli”* (1893) de Julián Blanco y Sosa, *“La situación de Puerto Rico: las falacias de los conservadores y los compromisos del partido radical”* (1873) de Gustavo Cabrera, *“Mi grano de arena para la historia política de Puerto Rico”* (1886) de José Celis Aguilera, *“Catecismo autonomista o la autonomía al alcance de todos”* (1888) y *“Conferencia de Abuli celebradas con el jefe de la minoría autonomista parlamentaria don Rafael María de Labra sobre la política antillana, sus relaciones con la política peninsular y procedimientos que deben seguirse en interés de la reforma colonial”* (1890) ambas de Francisco Cepeda.

El estudio de las instituciones y el nuevo orden administrativo en el que habría de primar la separación de poderes y la delimitación del espacio público y privado se examina en las obras de los siguientes autores: *“La autonomía de las Antillas; su historia, sus principios, sus errores, sus tendencias y su porvenir, ante la razón ante el derecho y ante el patriotismo”* (1887) y *“La Reforma del Sr. Maura”* (1893) ambas de Ignacio Díaz Caneja, *“La autonomía administrativa en Puerto Rico”* (1887) de José de Jesús Domínguez, *“Brevisimas consideraciones sobre la necesidad de reformar la administración de la isla de Puerto Rico”* (1868) de Juan de Escoriza y *“Memoria sobre la situación de la isla de Puerto Rico y reformas que deben introducirse en su régimen”* (1869) de Juan Hernández Arvizu.

La naciente ciencia de la Administración Pública en la España del siglo XIX inspirada en las corrientes del Liberalismo y positivismo jurídico, abogó por la reforma administrativa municipal, la descentralización y la autogestión de los intereses propios. Como se analizó en la sección anterior, fueron numerosas las reformas ejecutadas para impulsar la vida municipal. Los representantes de las diferentes opciones políticas en la Isla diseñaron su propio esquema administrativo municipal, el cual presentaron al Gobierno metropolitano. Así lo muestran autores como Rafael María de Labra en *“La cuestión de Puerto Rico”* (1870), *“La cuestión de Ultramar”* (1871), *“La política antillana en la metrópoli española”* (1891), *“La autonomía colonial en España: discursos de Rafael María de Labra”* (1892),

“*La reforma colonial en las Antillas*” (1896) y “*El problema colonial contemporáneo*” (1897), y “*Cómo se gobierna en Puerto Rico: observaciones de actualidad*” (1895) de Antonio Sendras y Buria.

Otro rasgo descentralizante característico del Liberalismo en la Administración Pública positivista es la consideración de la voluntad del pueblo, representada y formulada por el Parlamento. La posibilidad del gobierno representativo en las provincias y comunidades de toda España fue contemplada por autores españoles como D.C. Bordiú y D.A Gil en “*Cuestiones políticas y administrativas*” (1836), donde siguiendo la tendencia de estudiar las instituciones para establecer el marco institucional y jurídico que ofreciera las garantías y limitaciones de la ley, abordan el estudio de la figura de los gobernadores civiles.<sup>24</sup>

En Puerto Rico, contemplamos esta realidad de la representación popular a lo largo del siglo XIX cuando los diputados isleños, representantes legítimos de la voluntad de la colonia, someten sus propuestas reformadoras ante las Cortes Españolas. De entre la bibliografía recopilada, se encuentran obras que abordan el tema de la representación popular de Puerto Rico: “*La reforma electoral en las Antillas Españolas: discursos pronunciados en el Congreso de los Diputados de España, en marzo y abril de 1890*” (1891) de Rafael María de Labra, “*Las facultades omnímodas en 1811 y los diputados de Puerto Rico en 1869; reminiscencias*” (1869), “*Los diputados americanos en las Cortes españolas: los diputados de Puerto Rico, 1872-1873*” (1880) y “*Una campaña parlamentaria: colección de proposiciones presentadas y discursos pronunciados en las Cortes españolas de 1872-1873 por la diputación radical de Puerto Rico*” (1873).

En el apartado correspondiente a las medidas concretas dictadas para el gobierno y administración de la Isla merecen ser mencionadas las que se relatan a continuación, pues evidencian los principios de racionalidad política y delimitación de responsabilidades de la administración positivista: “*Decreto sobre elección de diputados a Cortes Constituyentes en las islas de Cuba y Puerto Rico: reglamento para su aplicación en esta provincia y disposiciones ne-*

---

<sup>24</sup> Omar Guerrero, *La Teoría de la administración pública... op. cit.*

cesarias para elevar a efecto dicho decreto, precedidas de otros de interés general" (1869), "Reglamento de las dependencias de la Diputación Provincial de Puerto Rico" (1881), "Reglamento Interior de la Diputación Provincial de Puerto Rico" (1883), "Servicio de Gobernación y Fomento" (1897), emitidas por la Diputación Provincial y la Diputación Comercial respectivamente.

La Intendencia General de Hacienda dictó las siguientes medidas ejecutivas: "Tarifas de la contribución industrial y de comercio vigentes en esta isla, por Real Decreto de 24 de diciembre de 1875 y reformadas por el decreto de 8 de junio de 1877" (1877), "Instrucción provisional para la administración del impuesto sobre cédulas personales en la isla de Puerto Rico" (1881), "Instrucción para llevar a efecto el empadronamiento general de habitantes de la isla de Puerto Rico, dispuesto en el artículo tercero del real Decreto de 30 de septiembre de 1858" (1860) e "Instrucción reglamentaria aprobada por S.M. con esta fecha, para el servicio de aduanas, en los puertos habilitados de la isla de Puerto Rico" (1857).

El Ministerio de Ultramar, haciendo uso de la facultad legislativa que le asistía a este órgano ejecutivo, se encargó de configurar el marco institucional y jurídico en la Isla: "Ley provincial y municipal de la isla de Puerto Rico" (1881), "Reglamento para la organización y régimen del Registro Mercantil que regirá en la isla de Puerto Rico desde el 1 de mayo de 1886" (1886), "Reglamento para la imposición administrativa y cobranza de la contribución territorial de la isla de Puerto Rico" (1882), "Reglamento provisional de registros y amillaramientos para la provincia de Puerto Rico" (1887), "Gobierno General de la isla de Puerto Rico" (1895), "Régimen de gobierno y administración civil de la isla de Puerto Rico: reformas planteadas con arreglo a la ley de bases de 15 de marzo de 1895; leyes y decretos" (1897) e "Instrucción para gobierno, uso y aplicación de los efectos timbrados en la isla de Puerto Rico" (1881).

Desde España se promulgaron los siguientes reglamentos: "Reglamento aprobado por S.M para la corrección de los vagos que existen en la isla de Puerto Rico" (1850), "Reglamento general para la imposición, administración y cobranza del impuesto de la contribución industrial y de comercio en la isla de Puerto Rico": aprobado por Real Decreto de 24 de diciembre de 1875" (1882), "Reglamento para

*la ejecución del Real Decreto orgánico de 12 de junio de 1866 dando nueva forma al Gobierno Superior de la isla de Puerto Rico* (1866), *“Reglamento para la ejecución de los Reales Decretos de 27 de febrero de 1846 y 31 de julio de 1847, sobre organización de los Ayuntamientos en la isla de Puerto Rico”* (1847).

En el ámbito legislativo, nos encontramos con numerosas disposiciones dictadas para el establecimiento de la estructura judicial y otros organismos administrativos y puede apreciarse la evidencia de fenómenos como la *comunicación legislativa, legislación delegada y recopilación*. Todo ello en el marco de la ausencia de un ordenamiento propio en el que rige el Derecho Castellano como fuente supletoria y las Leyes de la Isla tienen la consideración de ordenamiento “especial”.

El fenómeno de la juridización del estudio de la administración pública origina el nacimiento del Derecho Administrativo.<sup>25</sup> La regulación jurídica propia del positivismo presenta a la Administración como ejecutora del derecho público y comienza a plantearse la necesidad de recopilar las disposiciones administrativas como única alternativa para alcanzar la seguridad jurídica, principio básico del Liberalismo y del Estado de Derecho. Las obras que se enmarcan en este fenómeno de la recopilación y la corriente codificadora son: *“Autos acordados de la Real Audiencia de la isla de Puerto Rico y Reales Cédulas, Ordenes, Reglamentos, Decretos y Circulares comunicadas desde la instalación de dicho Superior Tribunal”* (1857); esta recopilación legislativa contiene una relación cronológica de las normas promulgadas desde la creación de la Real Audiencia relativas a la instalación del Tribunal de Comercio, Abolición de la pena de muerte, sucesión del mando en las islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas...

Desde la instalación de la Real Audiencia, comenzó una nueva era de orden en todos los ramos de la administración judicial, un gran logro en la labor de reforma de la Administración de Justicia en Puerto Rico. La separación definitiva de lo judicial de lo administrativo,

---

<sup>25</sup> Alejandro Zarur, *La Administración Pública en México. Autores contemporáneos. La obra de Omar Guerrero* (México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 1997).

es otro rasgo definitorio de la ciencia administrativa de esta época.

Siguiendo con el fenómeno de la recopilación, en el *“Prontuario de las disposiciones oficiales”* (1866) se recogen las disposiciones más notables del Gobierno superior de la Isla desde el año 1824 hasta 1865 sobre la Intendencia en la rama administrativa, el Tribunal de Cuentas, dirección de obras públicas... Francisco Ramos, autor de esta recopilación, justifica su obra en la necesidad de recopilar todas las disposiciones que el Gobierno dictó para el mejor régimen del país como medio para conocerlas y hacer eficaz la tarea gubernamental, propósito éste eminentemente positivista.

Continuando con el fenómeno de la recopilación, otras obras a destacar de entre la bibliografía del siglo XIX son: *“Legislación Ultramarina, 1865-69”* (1870) de Rodríguez San Pedro, *“Registro de Legislación Ultramarina y Ordenanza general de 1803 para Intendentes y empleados de Hacienda en Indias”* (1839) y *“Biblioteca de Legislación Ultramarina en forma de diccionario alfabético”* (1846) de José María Zamora Coronado y *“Compilación legislativa del Gobierno y Administración civil de Ultramar (1888-1892)”* (1892) de M. Fernández Martín y *“Derecho Administrativo español, arreglado a la legislación vigente, extensivo a las provincias de Ultramar”* (1886) de Federico Soler y Castelló, esta última, claro ejemplo de la comunicación legislativa. La tendencia a la unificación en las leyes civiles, penales y procesales se empieza a sentir ahora en la rama administrativa. Esta obra responde a esa necesidad y, como afirma Federico Soler Castelló, estrechar lazos con los hermanos de Ultramar y lograr la completa unidad en todos los ramos de la Administración Pública.

Otras obras de importancia son *“Colección de disposiciones oficiales referentes a obras públicas en Puerto Rico”* (1896) y *“Ordenanzas generales de aduanas para la isla de Puerto Rico”* (1892) y *“Legislación orgánica del notariado y del poder judicial en las islas de Cuba y Puerto Rico”* (1873) de Rómulo Moragas Díaz.

La necesidad de codificar fue recalcada incluso por los propios gobernantes de la Isla; es el caso del Gobernador en 1878, el General D. Eulogio Despujol Dussay, quien en una carta dirigida al Ministro de Ultramar señalaba: *“Las atribuciones del Gobernador General en esta Antilla merecen igualmente llamar la atención de V.E y del Gobierno. Dispersas en disposiciones numerosas y de diferentes fechas,*

*dictadas en su totalidad bajo criterio tan esencialmente restrictivo y suspicaz que pugna con la situación presente; anticuadas muchas de ellas; vagas unas veces, dudosas otras; fijarlas definitivamente y comprenderlas en una sola ley facilitaría grandemente el ejercicio de este mando”.*<sup>26</sup>

El autor puertorriqueño que sin duda puede ser considerado iniciador del estudio de la ciencia y el Derecho Administrativo en la Isla es José de Diego, quien en “*La Codificación Administrativa (notas para un libro)*”<sup>27</sup> (1890), aboga a favor de la sistematización de conocimientos, de la unificación de la legislación económica y administrativa de la Isla. José de Diego llevó a cabo una intensa labor legislativa en favor de la corrección, modernización y perfeccionamiento de la legislación civil, penal, procesal y administrativa, con el fin de promover una más eficiente Administración Pública en todas las ramas del Gobierno. Esta labor lo sitúa entre los seguidores de las más avanzadas ideas liberales de la época con respecto al estudio de la Administración Pública, el Derecho Administrativo y los problemas de organización del gobierno.

José De Diego estaba familiarizado con las corrientes filosóficas positivistas y las discusiones teóricas que en torno a la codificación se sostuvieron en el siglo XIX; por lo que este intelectual isleño conocía y participaba del interés por la regeneración administrativa y la delimitación del espacio público objeto de regulación, que el Liberalismo Español inició tras la oscura etapa absolutista en la Península.

De Diego abogaba por la unificación de la legislación económica y administrativa para acabar con la inseguridad jurídica, fin último de los positivistas decimonónicos. El estudio del Derecho Administrativo que caracterizó a la naciente ciencia de la Administración, centra sus esfuerzos en la administración del patrimonio para acabar con la corrupción y la ineficiencia en el manejo de los recursos económicos del Estado. Afirma que sólo así se

---

<sup>26</sup> Lidio Cruz Monclova, *Baldorioty de Castro* (San Juan, P.R.: Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1996). pág. 93.

<sup>27</sup> José de Diego. “*La Codificación Administrativa (notas para un libro)*”, *La Razón*, Mayaguez, 1890.

logrará la justicia y se acabará con la arbitrariedad en los modos y formas de gobierno; principio básico del Liberalismo administrativo. El interés principal era la regeneración de la Administración Española y no se cuestionó los problemas que aquejaban a la Administración colonial; con este fin expresó sus proyectos reformistas, pero como ya se ha puesto de manifiesto, la necesidad de asegurar la integridad nacional, hizo que los autonomistas puertorriqueños “suavizaran” y “matizaran” sus propuestas para que en el Gobierno metropolitano no fuesen vistas como intentos separatistas.

Por todo ello, De Diego ha de ser calificado como iniciador del estudio de la ciencia administrativa en Puerto Rico<sup>28</sup>, pues sus ideas avanzadas en torno a la Administración lo sitúan a la par de las expresadas por los teóricos y liberales positivistas del siglo XIX.

Como se ha podido apreciar, de la abundante bibliografía que en el siglo XIX se publicó sobre la Administración Pública, pueden advertirse las diferentes ideas administrativas vinculadas al pensamiento positivista del Liberalismo que caracterizaron el nacimiento de la ciencia de la Administración.

Los escritos reseñados cuentan con los elementos teóricos precisos para representar la realidad administrativa de modo sistemático y coherente, y de ellos puede deducirse que constituyen el marco teórico de la nueva Administración del Estado Liberal en Puerto Rico; origen de la ciencia de la Administración Pública en la Isla.

Esta naciente disciplina en la colonia fue desarrollada por la intelectualidad puertorriqueña, ya que como podrá observarse en el índice bibliográfico de esta investigación, si bien muchas de las obras se publicaron y fueron concebidas por autores españoles, la mayoría son de autoría puertorriqueña: políticos y administradores de la colonia e instituciones insulares (Centro de Detallistas de San Juan, Diputación Comercial, Intendencia General de Hacienda...).

Las tendencias teóricas y científicas del pensamiento administrativo español determinaron la orientación de los escritos que sobre la reforma administrativa se concibieron y publicaron en la

---

<sup>28</sup> Leonardo Santana Rabell, *op. cit.* pág. 1.

Isla, es por esta razón que el carácter de ruptura o revolución no aparece en ellos, ya que España cambió la tendencia revolucionaria por la evolución y desarrollo a través de las reformas.

Estas obras se enmarcan en la corriente positivista liberal y en la juridización de la vida pública del siglo XIX y en ellas se aprecian los signos de evolución del paso de la ciencia de la Policía absolutista a la ciencia de la Administración del Estado de Derecho. En esta época de transición se trata de identificar el campo de estudio de la ciencia administrativa y para ello se distingue el espacio público y el espacio privado y se consagra la separación de poderes. En la Isla, numerosas fueron las propuestas de separar el Gobierno Civil del Militar, medida que finalmente se concretó en 1822.

La Administración Pública resultante fue un producto histórico que se asentó en los fundamentos ideológicos del Liberalismo y positivismo, siempre matizada por las constantes “interrupciones” absolutistas de la turbulenta política española del XIX, que repercutían inevitablemente en la Isla.

### **La reforma administrativa y política en la Administración Pública en el siglo XIX: influencia del Liberalismo y Positivismo Jurídico**

Los diferentes partidos de la Isla expusieron las propuestas de reorganización administrativa al Gobierno metropolitano con el fin de alcanzar el desarrollo jurídico y político de Puerto Rico. Desde España, se intentan soluciones compatibles con los distintos regímenes constitucionales que protagonizaron la vida política en el siglo XIX. Las propuestas reformistas de los criollos isleños se dirigían a la ruptura de las estructuras organizativas del Antiguo Régimen, garantía de las libertades públicas y el reconocimiento de la capacidad político-administrativa para la gestión de los intereses propios. Sin embargo, las concesiones que el Gobierno de Madrid hizo a su colonia más fiel no satisficieron las expectativas de los liberales reformistas puertorriqueños. Como se verá a continuación, ni en los momentos de mayor apertura política en España con los Gobiernos liberales, las reformas implantadas alcanzaron el grado de modernización que experimentó la Administración pe-

ninsular en el siglo XIX. La fuerte oposición de las fuerzas conservadoras y propietarios de la Isla, el miedo a los movimientos revolucionarios y la explotación económica hasta casi el agotamiento de los recursos por vía impositiva, matizó el carácter progresista e innovador propio de las corrientes teóricas positivistas del siglo XIX.

A continuación se presenta un recorrido cronológico de las reformas concedidas por el Gobierno español que supusieron un paso hacia la pretendida descentralización, las cuáles evidencian la superación de las formas gubernamentales absolutistas.

La primera reforma significativa para Puerto Rico llega con la proclamación de la Constitución de Cádiz en 1812. Su carácter innovador y revolucionario de ruptura con el Antiguo Régimen de privilegios permitió la consagración de la separación de poderes y la limitación de los poderes del monarca. Este texto legal fue decisivo en el proceso reformista antillano, ya que la nueva organización territorial española, siguiendo los principios del Liberalismo se traslada a las provincias de Ultramar. Se crea una organización administrativa descentralizada con dos nuevos centros de decisión y autoridad: los Ayuntamientos y las Provincias.

En esta etapa de modernización y progreso se intenta una aproximación institucional en materia de Derecho Público entre la Península y las colonias. El primer intento llega con la Instrucción para el Gobierno Económico y Político de la Provincia de 23 de junio de 1813; en esta medida ejecutiva se organiza la jerarquía administrativa conformada por la Provincia y su órgano directivo, la Diputación Provincial, con funciones de tutela sobre los Ayuntamientos en materia contributiva, fiscal e inversiones. La vida municipal adquiere especial importancia y el Ayuntamiento se convierte en institución clave de la descentralización, con competencias en materia de agricultura, comercio, salubridad, educación, aprobación de sus ordenanzas e impuestos extraordinarios.<sup>29</sup>

La Constitución de Cádiz de 1812 generó en las colonias un clima de libertades públicas tendentes a la democratización de la vida

---

<sup>29</sup> Carlos D'Alzina Guillermet, *Evolución y desarrollo del autonomismo puertorriqueño, siglo XIX* (San Juan, P.R.: Publicaciones Universidad Politécnica de Puerto Rico, 1995), pág. 14.

política y social, tales como la libertad de imprenta, la inviolabilidad de la correspondencia, libertad para contraer matrimonio, antiarbitrarismo y procedimientos pre-establecidos en las causas criminales. Todas ellas, medidas de carácter asimilista para satisfacer las demandas de los criollos reformistas y frenar en lo posible los movimientos revolucionarios.

El nuevo régimen liberal y las reformas que inspiró, permitió la representación de la Isla en las Cortes Nacionales, instituyó el carácter electivo de las posiciones electivas en los Ayuntamientos y en la Diputación Provincial y garantizó la igualdad de trato ante la ley. Los reformistas liberales intentaron durante este período la homologación de la legislación pública ultramarina a la de la Metrópoli, limitando las facultades del Gobernador y la Capitanía General y asegurando la separación de poderes. Sin embargo, se mantuvieron ciertas restricciones para asegurar los intereses económicos; por esta razón, los Gobiernos metropolitanos, liberales o conservadores, fueron muy cautelosos a la hora de modificar las estructuras coloniales.

El fin de este régimen liberal de tan corta duración, dió paso al Absolutismo con la vuelta al trono de Fernando VII. A pesar de la época de represión y totalitarismo, se implantaron una serie de medidas aperturistas de carácter liberal como es el caso de la Real Cédula de Gracias de 10 de agosto de 1815. Esta medida ejecutiva causó un gran impacto económico y político en Puerto Rico, ya que mejoró el arcaico sistema económico-administrativo de la colonia, liberalizó las cargas fiscales y permitió la creación de gremios. Otra medida que flexibilizó las estructuras gubernamentales fue el Real Decreto de 6 de junio de 1816, el cual reorganizó la administración de Justicia insular.<sup>30</sup>

Durante el trienio liberal español (1820-1823), la Isla recobró el clima favorable y la normalización de la vida política. El diputado puertorriqueño en las Cortes Nacionales D. José María Quiñones, presentó una propuesta reformista e innovadora de la Hacienda Pública que fue aceptada por las Cortes. Con esta reforma se bus-

---

<sup>30</sup> Fernando Bayrón Toro, *Elecciones y partidos políticos de Puerto Rico* (Mayaguez, P.R.: Ediciones Isla, INC, 1989), pág. 25.

caba el control de las aduanas para evitar el contrabando y la corrupción de los empleados, la puesta al día de las cuentas públicas en todos los ramos de la Administración así como dotar a la Diputación Provincial de los mecanismos necesarios para informarse de las necesidades y cuantía de los gastos destinados a cubrirlas.<sup>31</sup> La contribución proporcional a la riqueza en lugar de una tasación fija fue otro de los logros de esta propuesta.

En las Cortes se discutió la aplicación en la Isla de medidas tendentes a garantizar la libertad de imprenta, el censo y la población, la reglamentación de la agricultura, el comercio y la milicia nacional, los procedimientos judiciales, el sistema penitenciario, los empréstitos, las sociedades patrióticas, prensa y religión.<sup>32</sup>

A finales de 1822 los diputados Quiñones y Félix Varela presentaron un proyecto de descentralización política y administrativa en el que se organizaban las islas antillanas conforme a una jerarquía de instituciones especialmente descentralizada. El Ayuntamiento estaba facultado para elaborar su propio presupuesto y remitirlo a la Diputación Provincial para su aprobación y el Alcalde, de carácter electivo, asumiría competencias en materia de seguridad y orden público en su jurisdicción. La Diputación Provincial ejercía funciones fiscalizadoras, elaboración del presupuesto provincial y provisión de los medios necesarios para que los Ayuntamientos pudieran funcionar eficazmente. Y al frente de la Diputación Provincial, su autoridad máxima, el Jefe Político Superior encargado de ejecutar las medidas referentes a lo político-administrativo.

Este proyecto, en opinión de D'Alzina, constituye una auténtica ley de régimen local inspirada en la descentralización institucional de la Constitución de Cádiz de 1812, y en opinión de Cruz Monclova, el proyecto puede ser considerado como el tránsito del sistema asimilista al autonomista; una clara evolución de la política colonial.<sup>33</sup> La iniciativa Quiñones-Varela fue bien acogida y aprobada en las Cortes españolas, pero una vez más, los acontecimientos políticos peninsulares y el retorno de Fernando VII y el Absolutis-

---

<sup>31</sup> D'Alzina, *op. cit.*, pág. 21.

<sup>32</sup> Bayrón, *op. cit.*, pág. 19.

mo, frustraron las tan anheladas reformas.

Otra reforma que supuso un golpe a la centralización absolutista fue la separación de los mandos civil y militar el 12 de febrero de 1822 con las consiguientes bondades y progresos que en la vida colectiva del país trajo esta medida.<sup>34</sup>

Entramos de nuevo en una etapa de restricciones y persecuciones de los elementos liberales en la Isla conocida como la “década ominosa” en la que no obstante, se dictaron algunas medidas positivas en el orden administrativo como la separación de la Contaduría Mayor del Tribunal de Cuentas de la Habana en noviembre de 1828 y la aprobación de un Tribunal Supremo o Real Audiencia en marzo de 1831.<sup>35</sup>

El 23 de julio de 1835 se procede de nuevo a la reinstauración de la Diputación Provincial y de los Ayuntamientos electivos bajo el mandato del Gobernador De la Torre. Le siguieron otras medidas positivas dirigidas a la organización municipal, con los Reales Decretos de 1846 y 1847; los cuales crean nuevas circunscripciones municipales pero se elimina su carácter electivo. La creación del Ministerio de Ultramar en 1858 es muestra del interés y preocupación por los asuntos antillanos y la necesidad de implantar mejoras en la política colonial de España en sus territorios ultramarinos. Las presiones llegan a ser tan fuertes que al Gobierno metropolitano no le queda más remedio que estudiar seriamente la posibilidad de otorgar a Cuba y Puerto Rico las leyes especiales y afrontar el problema de las reformas en estas provincias.

Así, el 27 de octubre de 1865, un Real Decreto autoriza el inicio de los trabajos preparatorios para fijar las informaciones sobre los fundamentos en los que debían fundarse las leyes especiales que prescribía el artículo 80 de la Constitución de 1845. Bajo la supervisión del Ministro de Ultramar, se crea una Junta de carácter consultivo con el objetivo de acordar las bases políticas de la reforma,

---

<sup>33</sup> Lidio Cruz Monclova, *Historia de Puerto Rico* (Río Piedras, P.R.: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1965), Tomo1, pág. 148.

<sup>34</sup> Bayrón, *op. cit.*, pág. 32.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pág. 36.

establecer la reglamentación del trabajo de la población negra, la política de inmigración y convenir los tratados de navegación y comercio, así como las necesarias reformas en el sistema arancelario de aduanas.<sup>36</sup> La reforma económica librecambista aspiraba a conseguir la libertad de comercio recíproco entre las Antillas y la Metrópoli y flexibilizar el sistema tributario.

La reforma política tendía a establecer la unidad de derechos con la Península; pero sin duda la reforma más progresista y descentralizadora fue el reconocimiento de la capacidad legislativa de los órganos municipales, en este caso la Diputación Insular y el Consejo Provincial, con capacidad para acordar la distribución territorial de la Isla, el sistema fiscal, sistema electoral, seguridad ciudadana y organización de Tribunales.<sup>37</sup> Como era de esperar, estas reformas tan ambiciosas fueron vistas con recelo por el Ministerio de Ultramar y el Gobierno metropolitano optó por no considerarlas. El miedo que provocó la posibilidad de la independencia legislativa de la colonia hizo resurgir los viejos temores de la rebelión separatista. En efecto, el desánimo que provocó el fracaso del proyecto encendió el movimiento revolucionario en Cuba, mientras que en Puerto Rico, el descontento por la tardanza de las tan ansiadas reformas descartó las armas y optó por la reivindicación política pacífica-conformista que caracterizó el siglo XIX.

Con la Revolución liberal “La Gloriosa” de 1868 y la Constitución que consagró sus principios resurge en la Península y en la Isla un clima favorable para la consecución de las aspiraciones de los reformistas criollos. La Constitución de 1869 otorgaba la carta de derechos más completa, establecía el sufragio universal por primera vez en la historia constitucional española, soberanía popular, división de poderes y exclusión de la milicia de los asuntos básicos del Estado. La consecuencia inmediata en la colonia fue la supresión de las facultades omnímodas y la intención de regenerar la vida administrativa y librarla del mal de la corrupción.

El nuevo Ministro de Ultramar, D. Manuel Becerra organiza la Junta Consultiva con el propósito de conocer las necesidades más

---

<sup>36</sup> D’Alzina, *op. cit.*, pág. 59.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pág. 63.

acuciantes en materia institucional en las Antillas; de septiembre a octubre de 1869 tienen lugar los trabajos preparatorios resultando un proyecto de constitución redactado por D. Rafael María de Labra y Luis Padial Vizcarrondo. Este proyecto organizaba la estructura político-administrativa en la que el cuerpo rector era la Asamblea, compuesta por el Consejo y la Diputación. El Consejo estaría formado por los comisionados de los Ayuntamientos y la Diputación por los diputados elegidos por sufragio universal, uno por cada 25,000 habitantes.<sup>38</sup>

Las atribuciones del Consejo Insular eran consultivas y el Gobernador era máximo representante del poder ejecutivo encargado de la aprobación de las deliberaciones que la Asamblea insular adoptase. Esta iniciativa de la Asamblea insular causó rechazo en las fuerzas políticas españolas y desencadenó la renuncia del Ministro de Ultramar el 31 de marzo de 1870. Le sustituye D. Moret Prendergast, quien convoca una nueva comisión informativa que finalizará con la aprobación de la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870.

La organización administrativa se asentaba en los Ayuntamientos, cuyos miembros serían elegidos entre los concejales municipales. La Diputación Provincial tendría una potestad legislativa limitada condicionada a la aprobación de las Cortes, quienes también decidirían el presupuesto de Puerto Rico. También establecía un sufragio limitado a aquellos que supieran leer y escribir o pagasen una contribución directa al Estado de ocho pesos. Esta era una reforma más conservadora y restrictiva que volvía a consagrar el centralismo, rechazando cualquier tipo de autonomía decisoria de la Isla. Una de las medidas positivas de la reforma fueron los mecanismos de control para evitar que el Gobernador Superior se extralimitara en el cumplimiento de sus obligaciones.

En octubre de 1871, el Partido Liberal Reformista llega a un acuerdo con el Partido Progresista Democrático Radical, primer pacto de los liberales isleños con los peninsulares con el propósito de acordar el intercambio de respaldo parlamentario a cambio de ayu-

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 78.

<sup>39</sup> Bayrón, *op. Cit.*, pág. 58.

da en la promoción de las reformas.<sup>39</sup>

Con la I República Española se inicia un período único en la historia política puertorriqueña; por fin llegan las anheladas reformas. Las más destacadas son la definitiva abolición de la esclavitud el 22 de marzo de 1873, la nueva Ley Electoral de 17 de abril de 1873 que consagraba el sufragio masculino casi universal y la libertad de imprenta el 30 de abril de 1873.

La Península comienza el disfrute de los derechos y libertades públicas que inmediatamente se trasladan a la Isla a través de decretos que ponen en vigor las medidas reformistas; tal es el caso de los decretos de 13 de mayo de 1873 sobre libertad de imprenta y libertad de asociación. En este clima aperturista, surgen en la Isla numerosos periódicos y organizaciones masónicas con motivo de las nuevas libertades.

El 4 de septiembre de 1873 se hace extensivo a Puerto Rico el Título I de la Constitución liberal de 1869 fruto de la Revolución “La Gloriosa”, al cual Rafael María de Labra denomina el “Bill de los Derechos de Puerto Rico”, por las numerosas garantías y beneficios que otorga a los puertorriqueños. Por primera vez el acercamiento entre Metrópoli-Colonia en materia de progreso democrático de la vida pública es un hecho constatable.<sup>40</sup> La organización administrativa federal que pretendía la I República se materializa en un proyecto de Constitución Federal que de concretizarse, convertiría a Puerto Rico en un Estado soberano, y la Isla quedaría investida con una capacidad de autogobierno propio de los Estados federales, es decir, la regulación territorial y administrativa, emisión de deuda pública y levantar empréstitos.<sup>41</sup>

Pero la recién nacida República Española contaba con numerosos enemigos en la Península y pronto un nuevo rumbo en la orientación política española trajo la Restauración de las antiguas estructuras y la subida al trono de Alfonso XII. Un nuevo esquema constitucional más restrictivo y conservador dió paso a una reforma de la Ley Municipal y Provincial de Puerto Rico, donde los alcaldes eran elegidos de entre una terna de candidatos y la Diputación

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 70.

<sup>41</sup> D'Alzina, *op. Cit.*, pág. 94.

Provincial pasaba a ser un mero órgano consultivo.

El nuevo Ministro de Ultramar, D. Víctor Balaguer, un declarado enemigo de las innovaciones, restituye en su cargo al Gobernador D. Laureano Sanz, quien inicia un mandato autoritario y desmante-la la obra legislativa que los liberales habían ejecutado en la Isla: dejó sin efecto la ley que extendía a Puerto Rico el Título I de la Constitución de 1869; ilegalizó a toda la prensa reformista por considerarla amenazante para la integridad nacional; prohibió las sociedades políticas por atentar contra la unidad nacional; relevó a todo el personal de la Diputación Provincial y en su lugar nombró a gente de su confianza, así como a todos los concejales y alcaldes y modificó restrictivamente las condiciones electorales.<sup>42</sup>

La crisis económica y el malestar social agudizó las protestas en las Antillas; se hacía imperante dar una solución al problema colonial y redefinir las estructuras administrativas y políticas. El Ministro de Ultramar en 1892 D. Antonio Maura Montaner propone conceder a las Islas el mayor número de facultades, dentro de lo que permita el Derecho Político Español, sin llegar a otorgar un régimen especial. Sin cuestionar la soberanía española y con la pretensión de sanear los procedimientos administrativos, se organiza la administración civil y económica dividida en tres ramas: Gobernación, Intendencia General de Hacienda y Dirección General de Hacienda y Dirección General de la Administración Local.

El Gobernador General, representante del Gobierno metropolitano en la Isla y presidente de la Diputación, supervisaba las acciones municipales siendo necesaria su aprobación en algunos de sus actos más importantes. La reforma pretendía alterar el régimen electoral para garantizar la presencia de las minorías en las instituciones de carácter local; esto ponía en peligro el monopolio del Partido Incondicional Español, el cual había contado con el apoyo del aparato burocrático para ocupar las posiciones de poder.

Aunque el Proyecto Maura era un claro ejemplo de reforma inspirada en los principios de la Restauración que no consideraba la posibilidad del autogobierno en la administración de los asuntos loca-

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág. 114.

les, su intención de acabar con la corruptela y las formas arbitrarias cacicales en la ocupación de puestos en las instituciones, provocó un temor entre las clases económicas del país, quienes vieron peligrar sus intereses, hasta entonces salvaguardados por toda la estructura de correligionarios incondicionales. El miedo a la independencia que inspiraba la autonomía frenó la reforma y a esta tentativa le siguió la llamada Ley Abárzuza, mucho más restrictiva ya que reforzaba el poder del Gobernador y sus funciones de vigilancia y autorización de los actos de las instituciones locales.

Mientras tanto, el acoso de los Estados Unidos a España se va acrecentando. El interés estratégico de las Antillas y su valor comercial son la justificación para amenazar con una futura intervención si España no modifica su abusiva política colonial en estos territorios. Forzada por las circunstancias del conflicto internacional que se avecina con los Estados Unidos y por circunstancias fortuitas como el asesinato del Presidente Cánovas del Castillo, España decide conceder el tan esperado régimen especial para sus territorios de Ultramar.

El 25 de noviembre de 1897 un Real Decreto otorgaba la igualdad jurídica y política a los habitantes de Puerto Rico y el sufragio universal. La reforma consagró las aspiraciones isleñas de sustituir a los funcionarios españoles afectos al régimen, por un nuevo cuadro de administradores autonomistas y puertorriqueños.<sup>43</sup> La Carta Autonómica finalmente cumplía las expectativas descentralizadoras de los criollos reformistas y se enmarcaba claramente en las corrientes liberales de progreso y evolución en las formas de gobierno que dominaban la Teoría Política en Europa.

La promulgación del Real Decreto de 25 de noviembre de 1897 supuso la culminación del proceso ideológico iniciado en el siglo XIX, protagonizado por los autonomistas puertorriqueños en su lucha con el Gobierno español para que se vieran satisfechas sus de-

---

<sup>43</sup> Rafael A. Torrech San Inocencio, "1998: De propaganda a Gobierno: La ocupación autonomista en la administración pública en Puerto Rico". Publicado en México, como parte de la conferencia *El 98 en la Coyuntura Imperial*, organizada en las ciudades de Morelia y Pátzcuaro, en octubre de 1997.

mandas de democratización de las estructuras gubernamentales y descentralización del poder. La Constitución Autonómica es el documento legal en el que se consagran las libertades públicas propias de un Estado de Derecho y en el que se adivinan los rasgos progresistas de la Teoría Política Liberal de la época. Su parte orgánica constituye un avance importante en materia de Derecho Público, hecho éste característico de la naciente ciencia de la Administración Pública en su proceso de superación de la ciencia de la Policía.

Por Real Decreto se hacía extensiva a las islas de Cuba y Puerto Rico la Carta Autonómica, base legal para el autogobierno de estos territorios antillanos. La organización institucional del nuevo régimen quedaba configurada de la siguiente manera:

El *Gobernador General* era la autoridad superior en la Administración local de la Isla y jefe supremo de la Nación española en Puerto Rico. Ostentaba el mando superior del ejército y la representación diplomática de la Isla en el exterior, tenía la facultad de sancionar y publicar los acuerdos del Parlamento insular y la potestad de vigilar y garantizar el cumplimiento de la Constitución de 1876. El artículo 50 del Decreto Autonómico sancionaba la responsabilidad del Gobernador General por los actos cometidos en el ejercicio de sus competencias administrativas. Esta previsión del texto legal condena la arbitrariedad y los modos cacicales que acompañaron los mandatos de los gobernadores decimonónicos, quienes dispusieron de la Isla a su antojo amparándose en las llamadas “facultades omnímodas”. El imperio de la ley y la seguridad jurídica que se afianzaban con esta previsión, son principios básicos perseguidos por los administradores liberales positivistas.

El *Parlamento insular* es la institución clave de este régimen autonómico. El reconocimiento de la capacidad legislativa a los organismos locales constituía la reivindicación descentralizadora más importante de los autonomistas puertorriqueños. Sus funciones legislativas eran desempeñadas por dos órganos: el Consejo de Administración y la Cámara de Representantes.

El *Consejo de Administración* estaba compuesto por quince miembros de los cuales ocho serían elegidos conforme a la Ley Electoral de 1890 vigente en la Península, sin más restricciones que la de no tener participación en contratos con el Gobierno central o con el

de la Isla. He aquí dos rasgos de evolución y progreso; por un lado los criterios electorales se asemejaron a los peninsulares, sin añadirse restricciones al sufragio universal. El Gobierno metropolitano durante todo el siglo XIX decretó medidas electorales restrictivas con el fin de frenar el avance electoral de los liberales, tanto en las Cortes como en las instituciones representativas de la Isla para favorecer a los conservadores. Por primera vez, el juego democrático se desarrollaba en igualdad de condiciones y sin presiones peninsulares que alterarían la integridad del proceso electoral. Por otro lado, el régimen de incompatibilidades de los miembros del Consejo de Administración es una garantía de la independencia de los poderes del Estado y una medida para evitar los posibles conflictos de intereses y las corruptelas tan comunes en la administración colonial del XIX. Los otros siete miembros del Consejo serían elegidos por el Rey y en su nombre por el Gobernador General de la Isla; de esta manera el Gobierno central se aseguraba una vía de control en las decisiones.

La *Cámara de Representantes*, compuesta por treinta y dos miembros, elegidos a razón de uno por cada 25,000 habitantes, era la otra institución de este modelo bicameral. Su actuación en la tarea legislativa sería conjunta, siendo necesaria para la aprobación de cualquier resolución del Parlamento insular el consenso de ambas. Siguiendo con las garantías para asegurar la independencia de los poderes y de sus miembros se sanciona la inviolabilidad de los representantes por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de su cargo. La inmunidad parlamentaria es un derecho básico del libre ejercicio de la pluralidad democrática en el Estado de Derecho, garantía frente a los llamados “compontes” o persecuciones a los defensores de la idea autonomista, los cuales caracterizaron una buena parte de la vida política de la Isla en el siglo XIX. Pueden identificarse otras garantías y libertades públicas en la obligatoriedad de las sesiones públicas del Parlamento insular y la ausencia en ellas del Gobernador General así como la competencia de los Tribunales de Justicia insulares para resolver los posibles conflictos con el Poder Ejecutivo. De esta manera, se evitan las intromisiones y se garantizan las competencias asignadas constitucionalmente.

El Parlamento insular tenía a su cargo el conocimiento de todos los

asuntos de índole local (división territorial, provincial, municipal y judicial, sanidad marítima y terrestre, crédito público, bancos y sistema monetario). Además habría de reglamentar las leyes referentes al proceso electoral, la formación del censo y los criterios para ser elector, sin afectar los derechos del ciudadano reconocidos en la Ley Electoral.<sup>44</sup> Su potestad legislativa era ilimitada, es decir, no existía una enumeración cerrada de asuntos sobre los cuales legislar, sino que podría adoptar acuerdos sobre todas las cuestiones que no hubieran sido expresamente reservadas a las Cortes del Reino o al Gobierno central. Esta libertad de acción en la potestad para regular los asuntos isleños es un hito en la historia política de Puerto Rico; su facultad exclusiva en la formación del presupuesto local consagraba las aspiraciones autonomistas que los reformistas criollos reclamaron desde los inicios del siglo XIX.

La estructura administrativa se organizaba en torno a los Ayuntamientos y la Diputación Provincial. Los *Ayuntamientos*, órgano ejecutivo del municipio, dispondrían de total autonomía en la labor de fijar los ingresos necesarios para cubrir sus presupuestos, sin otra limitación que asegurar la compatibilidad con el sistema tributario general de la Isla.<sup>45</sup> La vida municipal se ve definitivamente impulsada en la Carta Autonómica concedida a Puerto Rico, ya que instituye legalmente la obligación de organizarse como municipio a todo grupo de población superior a mil habitantes y los de inferior número, podrán organizar sus servicios comunes por medio de convenio especial. La importancia de la vida colectiva reconocida en esta medida es un rasgo democrático que trata de afrontar las costumbres cacicales exclusivistas, donde los puestos ejecutivos parecían ser propiedad de ciertas estirpes familiares. Los alcaldes y tenientes de alcalde se elegirían de entre los concejales elegidos por sufragio universal, confirmándose el carácter electivo de esta institución municipal. Siguiendo con el régimen de garantías e incompatibilidades, también serán responsables civilmente por los

---

<sup>44</sup> Eda Milagros Burgos-Malavé, *Génesis y praxis de la Carta Autonómica de 1897 en Puerto Rico* (San Juan, P.R.: Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe, 1997).

<sup>45</sup> *Ibid.*

daños y perjuicios ocasionados por sus actos.

En las elecciones municipales, la elección de los concejales habrá de efectuarse de tal manera que las minorías tengan su legítima representación. Esta previsión que en Título VIII hace la Carta Autonómica, evidencia la importancia de la pluralidad democrática y el respeto a la soberanía popular. Durante el siglo XIX, la vida pública en la colonia se caracterizó por el autoritarismo y las decisiones arbitrarias en la destitución y nombramiento de conformidad a los intereses conservadores reacios al cambio.

En cuanto a la *Diputación*, órgano ejecutivo de la Provincia, tendría entre sus facultades la creación y dotación de establecimientos de instrucción pública, beneficencia, vías terrestres, fluviales y marítimas. Goza de total autonomía en la formación de sus presupuestos y para el nombramiento y separación de sus empleados; esto último frenaría las directrices impuestas desde la Metrópoli y en especial desde el Ministerio de Ultramar quienes controlaban las instituciones coloniales mediante el fenómeno del “cunerismo”.<sup>46</sup>

Para resultar electo concejal, los criterios eran más restrictivos que los establecidos para ser elegido diputado en la provincia. Se trataba de unas exigencias en materia tributaria que se añadían a los requisitos ya establecidos y que, en opinión de la Dra. Burgos-Malavé, muestran la importancia del Ayuntamiento como institución básica en la vida pública de la Isla en un contexto en el que la mayoría de la población era rural y vivía en pequeñas comunidades.<sup>47</sup>

La autonomía administrativa de la Isla estaba limitada en el ámbito comercial ya que los tratados en esta materia exigían la intervención del Gobierno peninsular en su negociación. La participación de las autoridades locales se reduciría a auxiliar al poder central en esta labor, y a expresar su conformidad con el contenido. El

---

<sup>46</sup> Control ejercido desde el Ministerio de Ultramar y las instituciones administrativas inferiores para asegurar la elección de sus adeptos y protegidos como diputados mediante restricciones electorales (mayores que en la Península), favoreciendo la elección de españoles no residentes en la Isla. Uno de los “cuneros” más famosos y representativo de esta práctica política, fue la elección de Benito Pérez Galdós como representante de Puerto Rico en las Cortes Españolas.

<sup>47</sup> Burgos-Malavé, *op. cit.*

Gobierno de la Metrópoli puede negociar por sí solo los tratados que estime conveniente y dará un plazo de tres meses para que el Gobierno insular declare si desea adherirse a las estipulaciones, de así hacerlo se publicará como "Estatuto colonial".<sup>48</sup> Con esta reserva de competencias España se aseguraba el dominio en las directrices de la política económica y mercantil que tantos beneficios había proporcionado a las arcas nacionales. Esta limitación de la autonomía colonial obedece a las presiones de los grandes grupos comerciales peninsulares reacios a alterar los fundamentos esenciales de las relaciones económicas entre España y las Antillas. El Gobierno insular sí podrá determinar dentro de sus competencias los derechos que hayan de pagar las mercancías en la exportación e importación así como la fijación de los aranceles.

La organización administrativa de la Justicia no se vió alterada sustancialmente pero sí hubo novedades en cuanto que a partir de este momento, sería el Parlamento insular el encargado de promocionar a los naturales de la Isla al ingreso, conservación y ascenso en los Tribunales locales. Se aseguraba con esta medida la creación de un cuerpo judicial criollo y consagraba la independencia del Poder Judicial lejos de las intromisiones peninsulares.

De esta manera, la Carta Autonómica institucionaliza muchas de las reformas que se intentaron en distintos momentos del siglo XIX y que por circunstancias diversas no llegaron a consolidarse; tal es el caso del Proyecto Maura (1893) y el proyecto Abárzuza (1895), cuya influencia en la Constitución de 1897 es evidente.

Este documento constitucional supuso la confirmación del Estado de Derecho en la Isla: la consagración de las libertades públicas y el reconocimiento de la potestad legislativa, constituían un gran logro en la consolidación del Derecho Público en Puerto Rico. La seguridad jurídica a la que aspiraban los teóricos positivistas se ve totalmente respaldada por los mecanismos de reforma sancionados en la Carta Autonómica, ya que ésta únicamente podrá ser reformada a iniciativa del Parlamento insular. El sistema parlamentario que emana del pueblo y el reconocimiento de la autonomía administrativa y política otorgaban a la colonia una libertad de actua-

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

ción hasta entonces desconocida.

La autonomía financiera y política, aspiraciones básicas del movimiento descentralizador, permitían el gobierno de los asuntos públicos sujeto al imperio de la ley, lejos de las arbitrariedades que caracterizaron los períodos anteriores. Siendo la Carta Autonómica la culminación y puesta en vigor de las aspiraciones teóricas del Partido Autonomista Puertorriqueño, no creaba un Gobierno independiente del poder central, ya que el Gobernador General representaba la autoridad de España en la Isla y a él estaban subordinadas el resto de las autoridades coloniales. Esta circunstancia obedece a la propia ideología autonomista, la cual nunca cuestionó la soberanía nacional ni la integridad territorial en su proceso de reivindicaciones al Gobierno metropolitano, presionado por el historial de represión política y los temores que la idea separatista despertaban en las autoridades nacionales.

A principios de febrero de 1898, se constituye el Gobierno provisional y en marzo se celebran elecciones generales para nombrar a los representantes de las instituciones nacionales, provinciales y municipales. El partido que obtuvo mayor representación fue el Partido Liberal Autonomista, la facción liderada por Luis Muñoz Rivera. Tras once meses de gestión, la invasión de las tropas estadounidenses y el inicio de la Guerra Hispano-americana el 25 de julio de 1898 interrumpen los trabajos del régimen autonómico.

Durante este corto lapso de tiempo, se pusieron en marcha iniciativas para remediar la caótica situación económica haciendo uso de las nuevas competencias, hasta entonces en manos de los indiferentes administradores coloniales. Se intentó la creación de una industria tabacalera propia, industrias de papel y loza, búsqueda de nuevos mercados para los productos agrícolas y acuerdos arancelarios competitivos. La autonomía comercial, política y administrativa defendida por Román Baldorioty de Castro se ponía ahora en marcha en manos de los administradores autonomistas criollos.

Cabe destacar el análisis que el Prof. Rafael A. Torrech realiza del breve período autonomista desarrollado bajo el contexto legal de la Carta Autonómica de 1897. En su opinión, la Constitución supuso la separación de la burocracia peninsular de los puestos ejecutivos en la administración de los asuntos propios y la sustitución de

éstos por los autonomistas. El resultado fue lo que él denomina la creación de un “sistema cacical autonomista” que aseguraba el dominio de los puestos públicos municipales y provinciales para la viabilidad de su proyecto gubernativo.<sup>49</sup> Torrech señala que este documento constitucional evidenció dos fenómenos importantes: *ruptura* en cuanto que permitió acabar con el control de los incondicionales de los puestos administrativos y *continuidad* por cuanto los autonomistas se aseguraron de controlar todas las instituciones coloniales, iniciando así un nuevo estilo de política cacical autonomista. Así lo confirman las siguientes palabras de Luis Muñoz Rivera:

¿Que los altos destinos se hallan monopolizados por elementos peninsulares?... en ese monopolio entra mucho nuestra desidia, acaso nuestra falta de talento práctico, de seguro nuestra fatal organización política. A los incondicionales se les atiende y evitan perjuicios y se les dispensan condiciones. Lo propio sucederá mañana entre nosotros los liberales... Influirán todos nuestros amigos, cada uno en su esfera de acción, en su órbita, en su distrito.<sup>50</sup>

Curiosamente, los mismos modos y maneras de hacer política que tanto criticaron a los conservadores isleños y que caracterizaron la historia política española del XIX, continuarán ahora en los administradores autonomistas.

Hasta aquí, el recorrido cronológico de las reformas experimentadas a lo largo del siglo XIX, las cuales fueron implantadas en respuesta a los reclamos de la clase política liberal insular, las circunstancias coyunturales de cambios repentinos en el Gobierno de la Metrópoli, y el interés y acoso de los Estados Unidos en estas posesiones ultramarinas. Esta es una de las más importantes variables con respecto al rumbo diferente que siguió la lucha por la reforma política en Cuba. En esta Isla, la eterna espera por las prometidas reformas prendió la mecha de la lucha revolucionaria entre las clases propietarias y los comerciantes insulares, mientras que Puerto Rico optó por la reivindicación pacífica y el juego de la vida parlamentaria para conseguir las reformas en la Administración, confiando en la gestión del Gobierno Español.

<sup>49</sup>Torch San Inocencio, *loc. cit.*

<sup>50</sup> Citado en Torrech San Inocencio, *Ibid.*, pág. 8.

## Observaciones finales

La reforma administrativa y política de la Administración Pública de Puerto Rico en el siglo XIX conforme a los postulados liberales positivistas, fue un proceso lento que se prolongó a lo largo de todo el siglo. Este tuvo que enfrentarse a una serie de circunstancias y avatares que determinaron sus rasgos definitorios, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

1. *Los cambios en la política española impidieron que el proyecto de reforma de la Administración tuviera continuidad.*

La cronología política del siglo XIX en España estuvo presidida por la alternancia de regímenes liberales y absolutistas. Durante este siglo de inestabilidad política, el país conoce prácticamente todos los regímenes políticos: desde el despotismo absolutista hasta el régimen republicano-federal, dictaduras militares y regímenes parlamentarios. Estas dos concepciones del Estado moderno: Absolutista y Liberal, convivirán de forma nada pacífica en la vida política decimonónica. La proyección de estas dos teorías políticas en la práctica del gobierno y la administración, se traducirá en continuas reformas administrativas y políticas en la Península y en sus colonias. Los logros de los períodos liberales (representación en las Cortes Españolas, Ayuntamientos electivos, Diputación Provincial, consagración de los derechos de reunión y prensa...), quedaban anulados cuando accedían al poder los absolutistas, lo que suponía contención político-social en la colonia. Esta lucha por el poder influyó en la determinación de la política colonial: distintos planteamientos que se reflejaron en cambios en el esquema administrativo de Puerto Rico. Los textos constitucionales que se proclamaron a lo largo del siglo XIX en España, tuvieron un marcado carácter partidista, pues fueron utilizados como programas políti-

---

<sup>51</sup> José Peña González, *Historia del Constitucionalismo Español* (Madrid: Prensa y Ediciones Iberoamericanas, 1995).

cos partidistas y no como leyes fundamentales<sup>51</sup>, consecuencia no sólo de los cambios políticos abruptos que se sucedieron en este siglo, sino por la ausencia de una clase burguesa que funcionara como soporte ideológico del movimiento constitucional liberal.

*2. El Liberalismo español, en sus medidas tendentes a reformar el ordenamiento institucional de Puerto Rico, aplicó de una forma ambigua, "sui generis", sus principios rectores.*

En este sentido, es especialmente ilustrativa la opinión de Manuel Azaña (Presidente de la II República Española 1931-1936), al referirse a la *"la tragedia del liberalismo español, consistía básicamente en establecer el liberalismo sin liberales, o sin tener plena conciencia de lo que significaba la libertad en el orden político"*.<sup>52</sup>

Los avances que en la Administración supusieron los sucesivos Gobiernos liberales, no se asemejaron a los alcanzados en la Administración española bajo estos gobiernos. Los regímenes liberales en la España del siglo XIX fueron más condescendientes a la hora de otorgar reformas y ceder soberanía en la gestión de los asuntos locales; sin embargo, los intereses económicos peninsulares y el mantenimiento de la autoridad nacional para garantizar la integridad del territorio español, matizaron los principios inspiradores de las reformas liberales, siendo éstas mucho más tímidas que las experimentadas en la Península. El Liberalismo español sucumbió ante los temores expresados por los sectores más influyentes, para los que la explotación comercial y tributaria abusiva de la Isla estaba asegurada sólo si se impedía cualquier apertura democrática. El hecho de que el Liberalismo republicano español no se atreviera a conceder el régimen especial a los territorios de Ultramar, se justifica en la necesidad que éste tenía de contar con el apoyo de la clase propietaria y de los comerciantes (todos ellos con grandes inversiones e intereses en las colonias), para lograr el triunfo de las diferentes experiencias liberales que acontecieron en el siglo XIX. En una España en la que la burguesía todavía se mantenía en las

---

<sup>52</sup> Citado en Peña González, *Historia del Constitucionalismo... Ibid.*

formas económicas y políticas del Antiguo Régimen, la brevedad que caracterizó a los Gobiernos liberales se debió a la escasa adhesión de esta importante capa de la estructura social, necesaria para el triunfo de cualquier revolución democratizadora. El temor a perder los privilegios económicos que la explotación comercial les brindaba, matizó la posición renovadora que en materia económico-administrativa lideraban los liberales peninsulares. El Liberalismo español sostenía su propia lucha interna contra las fuerzas conservadoras del país para ganar adeptos y garantizar la estabilidad del nuevo orden constitucional. Es por ello que retrasaron y evitaron las reformas en el orden político. La política económica proteccionista generaba grandes ingresos a las arcas nacionales con los que España financiaba las guerras para sofocar los movimientos independentistas en América Latina y los gastos extraordinarios de su Hacienda interna. Esto provocó la asfixia económica e impidió el desarrollo de la colonia. La reforma política y administrativa contó con más partidarios en la Península que la pretendida en la estructura económica; y sin una intención seria de romper con la estructura económica del Antiguo Régimen, resultaba muy difícil el éxito y estabilidad de las reformas en el orden político y administrativo. Ante la imposibilidad de realizar una reforma profunda en la estructura económica conforme a los principios rectores de la Teoría Económica del positivismo liberal, la modernización administrativa y política resultaba obsoleta, sin base sólida en la que sustentarse y quedaba al “capricho” de los vaivenes políticos peninsulares, como efectivamente ocurrió en el siglo XIX.

*3. La oposición de los conservadores de la Isla, el control metropolitano de oposición a toda reforma así como una Administración retrógrada anclada en las formas del Absolutismo, constituyeron obstáculos insalvables en el proceso de reivindicaciones descentralizadoras de los autonomistas criollos.*

La administración de la colonia de Puerto Rico se rigió por criterios de opresión y persecución estableciéndose toda una serie de mecanismos para consolidar el orden socioeconómico, político y militar a través de los amplios márgenes de discrecionalidad de

que gozaban los gobernadores, reduciendo en lo posible el margen de participación política de la élite criolla y en consecuencia, de sus aspiraciones reformistas. La consagración del centralismo y autoritarismo que caracterizaron la política administrativa y social en Puerto Rico, se hace especialmente patente durante el siglo XIX, como respuesta a los movimientos revolucionarios y de independencia en los territorios de Ultramar. Con este propósito se dota a los gobernadores de las llamadas “facultades omnímodas”; fundamento legal de la política arbitraria en la colonia y contexto de una Administración viciada y en decadencia. Esta situación de represión política antidemocrática propia del Antiguo Régimen, tenía su base legal en las atribuciones a los gobernadores de estas facultades extraordinarias y dictatoriales con las que habían sido investidos con el propósito de destruir las concesiones y derechos de los diferentes Gobiernos liberales si con su ejercicio se ponía en peligro la “paz insular”. En la vida política y administrativa isleña estaban presentes fenómenos como el *caciquismo burocrático*; a través del cual se aseguraba el control de los puestos públicos a manos de los peninsulares, vinculados éstos a los intereses de las clases políticas más conservadoras de la Isla; el *cunerismo* o control ejercido desde el Ministerio de Ultramar y las instancias administrativas inferiores para asegurar las elecciones de sus adeptos y protegidos como diputados mediante restricciones electorales (mayores que en la Península), favoreciendo la elección de españoles no residentes en la Isla; y los *comportes*, arrestos arbitrarios y torturas a manos de la Guardia Civil con el fin de atemorizar y retirar de la vida pública a los seguidores de la idea autonomista. Estas circunstancias de represión y autoritarismo se hicieron más patentes durante los mandatos de Gobernadores como Miguel de la Torre y Romualdo Palacios, quienes se sirvieron de esta burocracia exclusivista y arbitraria para desplazar a las élites criollas de los Gobiernos locales. Las excesivas restricciones impuestas por las sucesivas leyes electorales, utilizadas desde el Ministerio de Ultramar como medida de control de la causa autonomista, favorecían el dominio electoral de los conservadores. Mientras, España disfrutaba del sufragio universal desde 1890, en Puerto Rico se establecieron una serie

de condiciones patrimoniales para el voto que privilegiaban a las fuerzas conservadoras isleñas. A esto se añadía la poca confiabilidad de los procesos electorales, en los que la corrupción electoral para asegurar la elección de los candidatos incondicionales era una práctica habitual en esta Administración viciada. Esta era la situación de una Administración excesivamente centralizada que ameritaba una urgente reorganización de todos los servicios civiles y la simplificación de las estructuras administrativas: una reforma administrativa y social que permitiera el progreso político y económico de Puerto Rico. Estas aspiraciones constituían la base ideológica de la actividad política de los criollos reformistas: la idea del gobierno propio para el país, la independencia administrativa que pusiera fin a los Ayuntamientos anulados por la burocracia excesiva y a una Diputación Provincial reducida a un mero cuerpo consultivo. Todos estos fenómenos impidieron el normal y libre desarrollo del ejercicio del pluralismo político y la competencia electoral propia del parlamentarismo y justificaron la demora en la solución del problema colonial de Puerto Rico. Mientras tanto, las aspiraciones autonomistas se fueron gestando a lo largo del siglo XIX, siempre con la oposición de las fuerzas conservadoras y del Partido Incondicional Español, beneficiario del apoyo institucional y gubernamental, entorpeciendo las aspiraciones reformistas. El 25 de noviembre de 1897 se otorga oficialmente el régimen autonómico a Puerto Rico; respuesta tardía del Gobierno español a las justas reivindicaciones de los liberales autonomistas puertorriqueños, pero fundamentalmente como medio de pacificación en el conflicto cubano y presionado por las circunstancias internacionales.

El análisis realizado al material documental y la revisión de la bibliografía recopilada, ha evidenciado las ideas administrativas que sobre la Administración Pública se publicaron en el siglo XIX, tanto por autores puertorriqueños como españoles. Este material documental puede ser considerado en el ámbito teórico como el inicio de la Administración Pública como ciencia, con todos los elementos para conformar una disciplina académica que representa la realidad administrativa de modo sistemático y coherente. Del mismo puede concluirse lo siguiente:

a) *El importante papel que la prensa política desempeñó en este proceso de reivindicaciones y reformas iniciado en el siglo XIX, fue determinante para la divulgación de las ideas sobre la naciente ciencia de la Administración Pública.*

El debate acerca de la necesidad de reformas administrativas y políticas y un mayor grado de autonomía gubernamental, tuvo como escenario los editoriales de los periódicos insulares, donde los autores más destacados exponían sus opiniones acerca de las posibilidades de autogobierno y la relación deseada con la Metrópoli. Los periódicos de la Isla se convirtieron en órganos oficiales de cada una de las colectividades políticas puertorriqueñas, donde exponían sus proyectos, respondían las acusaciones de los adversarios políticos y atraían adeptos a las filas de sus partidos. Los protagonistas en este debate periodístico y editorial fueron las publicaciones isleñas *La Democracia*, órgano oficial del Partido Liberal Fusionista, *El Boletín Mercantil*, portavoz del Partido Incondicional Español, *La Bandera Española*, conservador, y muchos otros pertenecientes al género de la prensa política como *La Nación*, *La Tertulia*, *El tiempo*, o *El Buscapié*, fundado por Manuel Fernández Juncos en 1877. En el periódico *La Gaceta* de 6 de diciembre de 1861, se publicaba el proyecto de creación de un banco para Puerto Rico del Gobernador Echague; la *Revista de Agricultura* de noviembre de 1888, argumentaba las razones para el canje de moneda y desde *El Boletín Mercantil*, se pedía al Gobierno metropolitano la intervención urgente para la protección comercial de los productos puertorriqueños. Y así, encontramos numerosos ejemplos en las páginas de los periódicos insulares del siglo XIX, acerca de proyectos, propuestas, preocupación por la miseria social y reformas en los distintos órdenes de la Administración, que por su contenido y gran valor para la disciplina, confirman que la prensa política puertorriqueña fue la ventana de exposición de la naciente ciencia de la Administración Pública en la Isla.

b) *Los escritos y documentos que sobre la historia de la Administración Pública puertorriqueña en el siglo XIX conforman el material*

*bibliográfico de esta investigación, constituyen el trasfondo histórico y sistemático del inicio de la disciplina en Puerto Rico.*<sup>53</sup>

De este material documental pueden deducirse las características de la Teoría Liberal y del positivismo jurídico que presidieron la consagración del Estado de Derecho. Las obras reseñadas en esta investigación, representan la situación administrativa de Puerto Rico y en ellas pueden advertirse las diferentes ideas administrativas vinculadas al pensamiento positivista del Liberalismo, y por tanto constituyen el marco teórico de la nueva Administración del Estado Liberal en Puerto Rico; origen de la ciencia de la Administración Pública en la Isla. Las obras de la intelectualidad puertorriqueña sirvieron de base teórica e ideológica a las reformas que tímidamente fueron implantándose en los distintos ramos de la Administración isleña en el siglo XIX. En ellas se aprecia la superación de las formas gubernamentales absolutistas y el avance hacia una organización administrativa descentralizada en la que surgen con fuerza dos nuevos centros de decisión y autoridad: los Ayuntamientos y la Provincia. Los autores expresan sus intenciones de modernización y progreso para lograr una aproximación institucional en materia de Derecho Público entre la Península y la Isla; el disfrute de derechos y libertades públicas, igualdad jurídica y política, sufragio universal, descentralización administrativa, representación parlamentaria, separación de poderes y división de lo privado y lo público. Esta naciente ciencia administrativa puertorriqueña estuvo influenciada por la ciencia administrativa española heredera del pensamiento francés pero alejada de su carácter revolucionario. Por esta razón, la particularidad de ruptura o revolución no aparece en ellos, sino la evolución y desarrollo progresivo a través de las reformas. El fenómeno de la juridización del estudio de la Administración Pública origina el nacimiento del Derecho Administrativo. La regulación jurídica propia del positivismo jurídico presenta a la Administración como ejecutora del Derecho Público y comienza a plantearse la necesidad de recopilar las disposiciones administrativas como única alternativa para alcanzar la seguridad jurídica. En la Isla también se hizo presente el

---

<sup>52</sup> Este material bibliográfico se puede consultar en la *Sección Documentos* de este volumen, véase págs. 321-333.

fenómeno de la recopilación legislativa; su máximo defensor, José de Diego, defendió la codificación en un intento de acabar con la corrupción y la ineficiencia en el manejo de los recursos del Estado, lo que lo sitúa como el principal representante de esta corriente teórica en Puerto Rico. Como expresaron los autores, sus escritos responden al deseo de “regeneración administrativa” que inspiró el proceso de superación de la ciencia de la Policía, para lograr la racionalidad, certeza y seguridad jurídica. En esta línea se ubican las obras de Tomás Castellano, Federico Asenjo, Fernando López Turo, Francisco Quiñones, Gustavo Cabrera, Rafael María de Labra, Juan Hernández Arvizu, Federico Soler Castelló, Julián Blanco Sosa y otros muchos, cuyos escritos han sido reseñados en esta investigación y quienes, sin duda alguna, han de ser considerados iniciadores de la Administración Pública en Puerto Rico como disciplina científica.

*c) La Carta Autonómica de 1897 es la culminación de este proceso de regeneración de las instituciones insulares y de reforma en la rama administrativa y política.*

La promulgación de la Constitución Autonómica culmina el proceso ideológico iniciado en el siglo XIX, protagonizado por los autonomistas puertorriqueños en su lucha con el Gobierno español para que se vieran satisfechas sus demandas de democratización de las estructuras gubernamentales y descentralización del poder. En este texto legal se consagran las libertades públicas propias de un Estado de Derecho y en él se adivinan los rasgos progresistas de la Teoría Política Liberal de la época. Su parte orgánica constituye un avance importante en materia de Derecho Público, hecho éste característico de la naciente ciencia de la Administración Pública en su proceso de superación de la ciencia de la Policía. La Constitución Autonómica de Puerto Rico es la base legal del autogobierno y la descentralización, el documento que consagra el reconocimiento de la capacidad legislativa de los órganos locales y una garantía contra la arbitrariedad administrativa y gubernamental; fundamentos básicos del positivismo liberal del siglo XIX. Por tanto, su existencia es respuesta y fruto de un contexto teórico en Puerto Rico en el que se representa la realidad administrativa de modo sistemático y coherente, y por ello, con los elementos necesarios para conformar una disciplina académica propia.