

EL PENSAMIENTO IUSFILOSÓFICO DE IGNACIO AGRAMONTE Y LOYNAZ:
CONCEPCIONES SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO
The Philosophical Thought of Ignacio Agramonte y Loynaz:
Conceptions on Administrative Law

RAÚL MARRERO-FENTE¹

University of Minnesota, Minneapolis, Estados Unidos

Resumen

Ignacio Agramonte y Loynaz (1841-1873) es una de las figuras históricas de la lucha por la Independencia de Cuba. Aunque su acción política y militar es famosa, su etapa de estudiante de Derecho es poco conocida. Este artículo es una aproximación a un pensamiento temprano de Agramonte sobre Derecho Administrativo en ocasión de una *sabatina* en la Real y Literaria Universidad de La Habana en 1862. En el mismo se discuten aspectos concretos del derecho administrativo como la centralización y las estructuras políticas administrativas que pone a debatir, la articulación de un modelo estatal diferente y el uso de fuentes pocos comunes.

Palabras clave

Derecho administrativo, Centralización, Poder Ejecutivo, Administración pública, Doctrinarismo francés.

Abstract

Ignacio Agramonte y Loynaz (1841-1873) is one of the historical figures of the fight for the Independence of Cuba. Although his political and military action is famous, his time as a law student is little known. This article is an approach to an early thought of Agramonte on Administrative Law on a *Sabatina* at the Real y Literaria Universidad de La Habana in 1862. In it, specific aspects of administrative law are discussed, such as centralization and administrative political structures that puts to debate, the articulation of a different state model and the use of unusual sources.

Keywords

Administrative Law, Centralization, Executive Power, Public Administration, French Doctrinarism.

1. Preliminar

Ignacio Agramonte y Loynaz fue uno de líderes de la lucha por la Independencia de Cuba en el siglo XIX. Nació en Puerto Príncipe (Camagüey) el 13 de diciembre de 1841. Obtuvo los títulos de Bachiller en Artes en 1859. Bachiller en Jurisprudencia en 1863 y Licenciado en Derecho en 1865 en la Real y Literaria Universidad de La Habana. Redactó varios decretos de la Asamblea de Representantes del Centro, entre estos, los de abolición de la esclavitud, el

¹ Catedrático de Literatura y Derecho en el Departamento de Español y Portugués de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Correo electrónico: rmarrero@umn.edu; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5691-757X>.



26 de febrero de 1869, y de organización administrativa (civil y militar) de la República en Armas. Fue uno de los dos redactores de la primera Constitución de Cuba, el 11 de abril de 1869. Elegido diputado a la Cámara de Representantes de la República en Armas, renunció al ser nombrado Mayor General del Ejército Libertador y jefe de la División de Camagüey. Falleció en combate en Jimaguayú (Camagüey), el 11 de mayo de 1873. Sobre la vida y obra de Agramonte pueden consultarse los estudios de Betancourt (1928), Casasús (1937) y Cento (2014), que en conjunto ofrecen una visión amplia y balanceada. Recientemente, Cento (2014) publicó nuevas cartas y documentos de Agramonte, que se suman a la importante documentación que aparece en la obra de Jiménez Pastrana (1974).

El artículo estudia las ideas de Agramonte en torno al Derecho Administrativo, presentadas en una ponencia universitaria. Es un trabajo temprano, de 1862, previo a su participación en la primera Guerra de Independencia Cubana (1868-1878). Comenzamos por explicar el contexto político-jurídico del Derecho Administrativo en Cuba, prestando atención a la evolución del ordenamiento jurídico en la Isla, de acuerdo a los cambios políticos en la Península, para destacar su carácter especial como provincia de ultramar. En segundo lugar, se traza la trayectoria de los estudios de Derecho Administrativo en Cuba en el contexto español y latinoamericano del siglo XIX. De esta forma podemos entender el estado de la disciplina en el momento histórico preciso en que interviene Agramonte y comprender por qué el tema de la centralización era una de las cuestiones palpitantes de la disciplina. Asimismo nos permite distinguir las diferencias doctrinales entre las escuelas iusadministrativas en Iberoamérica, y nos ayudará a conocer mejor la formación intelectual de Agramonte. En tercer lugar se describe el contexto de la sabatina de Agramonte desde la perspectiva del Derecho Administrativo. Este es el punto central en el argumento de Agramonte que analizamos a partir de una lectura detenida de su ponencia para entender por qué la descentralización en clave política incluye inevitablemente el derecho a la libertad y a la independencia en la Cuba colonial. De ahí la necesidad de referirnos brevemente al contexto español que lleva al absolutismo para comprender el modo específico e histórico de un derecho administrativo centralista y como este perjudicaba a Cuba. En la parte central del artículo se discuten las ideas de Agramonte sobre la centralización y las estructuras políticas administrativas que pone a debatir, la articulación de un modelo estatal diferente y el uso de fuentes pocos comunes, que incluyen a los tratadistas españoles más relevantes de la época y el doctrinarismo francés. Finalmente, mencionamos la influencia de Agramonte en el ordenamiento constitucional y en las leyes orgánicas sobre la Administración Pública durante la primera Guerra de Independencia de Cuba.

2. El contexto político-jurídico del Derecho Administrativo en Cuba

El Derecho Administrativo en Cuba se origina en el derecho hispano, entendiendo además el complejo sistema que de hecho tiene raíces en Cataluña o el País Vasco. Desde la conquista de América, en el siglo XVI, aparecen un conjunto de normas jurídicas agrupadas en torno al denominado Derecho Indiano, dentro de las cuales tenían vigencia en Cuba la *Recopilación de leyes de Indias* (1680), las *Ordenanzas de Cáceres* (1641) reguladoras de asuntos locales, en especial los municipios y que estuvo vigente hasta 1854. A las que se agregan las ordenanzas de Intendentes promovidas por las reformas borbónicas del siglo XVIII, por medio de las cuales se crearon los Intendentes de Hacienda con plenas capacidades administrativas. A partir de la Revolución francesa surge el derecho administrativo moderno, que en España podemos ubicar desde la Constitución de Cádiz de 1812, la cual marca el tránsito del Antiguo Régimen al Estado Liberal. Entre la diferenciación que se hace con

los territorios de ultramar, podemos señalar la disposición segunda de la Constitución de Cádiz, que estableció “un régimen jurídico especial para las provincias de Ultramar”; reiterada en la Constitución de 1845, artículo 80: “las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales” y que encuentran su desarrollo legislativo en el Real Decreto de 18 de junio de 1852 (Decreto Bravo Murillo), sobre el estatuto de los empleados públicos, y en el Real Decreto de 9 de julio de 1860, conocido como Decreto de O’Donell. Mientras que en materia de jurisdicción contencioso-administrativa eran aplicables algunas de las Leyes de Indias, y las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, el Real Decreto de 7 de agosto de 1854, la Real Cédula de 30 de enero de 1855, y el Real Decreto de 4 de julio de 1861 (Matilla, 2021, pp. 7-48).

2.1. Los estudios de Derecho Administrativo en Cuba en el contexto español y latinoamericano del siglo XIX

La enseñanza del derecho administrativo era reciente en los estudios jurídicos en España, donde comenzó en 1842 (Martínez Neira, 2005, p. 12), llegando a Cuba en esa misma fecha (López, 1864, p. 91). A partir de 1845, “se instauró un Sistema de listas que estuvo vigente hasta la revolución de 1868: en todos estos años el gobierno prescribía los libros por los que debían estudiarse las distintas materias de cada licenciatura” (Martínez Neira, 2005, p. 22). Estas listas de textos obligatorios también eran vigentes en Cuba, y por esta razón Agramonte utiliza la obra de Manuel Colmeiro. Martínez Neira clasifica esta obra entre las “que tratan de la administración, en su doble aspecto de ciencia y derecho”, por lo que van a orientarse en estas dos direcciones (2005, p. 22). El libro de Colmeiro aparece como uno de los tres manuales de Derecho Administrativo aprobados a partir de la lista del curso de 1850-1851 y se mantuvo vigente hasta 1868 (Martínez Neira, 2005, p. 23). Su obra *Elementos* (1858; 1865; 1870; 1875; 1887) “fue el libro con el que empezaban y terminaban los estudios político y administrativo los estudiantes de Derecho... durante gran parte del siglo XIX” (Gallego Anabitarte, 1983, pp. 756-57; Matilla, 2011, p. 218).

En la época del discurso de Agramonte hay un marcado interés por el derecho administrativo en Europa y en América Latina. Es necesario precisar que las circunstancias históricas y políticas, en las cuales ven la luz estos tratados son diferentes en el caso de España, Cuba y América Latina. El contexto español viene determinado por la influencia de la escuela francesa de derecho administrativo, la labor de los gobiernos moderados quienes impusieron la tendencia a la centralización y a la organización del aparato administrativo.

La situación del derecho administrativo en Cuba reflejaba las condiciones de una sociedad colonial y esclavista en la que imperaba el derecho hispánico matizado por las denominadas leyes especiales para las provincias de ultramar. Por otra parte, los órganos locales cubanos, como los municipios, carecían de autonomía en las tomas de decisiones administrativas, ya que los mismos estaban supeditados al poder ejecutivo de los Gobernadores Capitanes Generales.

En América Latina, estas obras nacen como resultado de los procesos de Independencia y la necesidad de organizar los nuevos Estados nacionales y su aparato administrativo, entre las que destacan *México considerado como nación independiente y libre* (1832), de Simón Tadeo Ortiz de Ayala; *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo* (1852), de M. R. Veytia; *Lecciones de Derecho Administrativo* (1852), de Teodosio Lares; *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla* (1853), de Luis de la Rosa; el *Manual de administración* (1857), de Francisco de Paula Madrazo; *Principios elementales de Derecho administrativo chileno* (1859), de Santiago Prado Bustamante; y *Elementos de Direito*

Administrativo Brasileiro comparado com o Direito Administrativo Francês, segundo o método de P. Pradier-Fodéré (1857), de João Vicente Pereira do Rego.

2.2. Contexto de la sabatina de Ignacio Agramonte, el 22 de febrero de 1862

Ignacio Agramonte estudia la asignatura de Derecho Administrativo con el profesor José Domingo Guerrero, en la Real y Literaria Universidad de La Habana, el año académico 1861-1862. Gracias a las investigaciones de Díaz (1975) se esclareció un error importante en la historiografía agramontina. La disertación sobre la administración fue presentada en una sabatina en 1862 y no es el discurso de graduación del 8 de junio de 1865. El 22 de febrero de 1862, Agramonte participa como disertante en una academia sabatina con el tema: “La administración que permite el franco desarrollo de la acción individual, á la sombra de una bien entendida concentración del poder, es la más ocasionada á producir óptimos resultados, porque realiza una verdadera alianza del orden con la libertad” (Jiménez, 1974, p. 57). El tema del discurso sobre la administración corresponde a la materia de Derecho Administrativo, y como tal empleó como referencia principal la obra de Manuel Colmeiro, *Derecho Administrativo Español* (1858), que era el texto oficial del curso (Díaz, 1975, p. 150). También consultó *Elementos de derecho político y administrativo de España* (1858), del propio Colmeiro. El moderador de la sabatina fue el profesor José Domingo Guerrero, quien ocupaba la cátedra de Derecho Administrativo y Público Español y de Indias (Díaz, 1975, p. 128; Matilla, 2011, p. 212). Dos años después de la sabatina de Agramonte, en 1865 Pedro José Guiteras en *Historia de Cuba* analiza las doctrinas sobre la centralización. Sus ideas coinciden con la crítica a la centralización expuestas por Agramonte. Guiteras destaca que el problema de fondo en el caso cubano es la concentración de todos los poderes del gobierno colonial, los cuales, para su funcionamiento, necesariamente llevan a la centralización (1928, III, pp. 338-339).

3. Descentralización en clave política: el derecho a la libertad desde la colonia

Antes de comentar la tesis de Agramonte es necesario referirnos brevemente al contexto español que lleva al absolutismo, para entender el modo específico e histórico de un derecho administrativo centralista y como este perjudicaba a Cuba. A la muerte de Fernando VII, en 1833, comienza la evolución de la Administración pública en España en sus ámbitos normativo, gubernativo y jurisdiccional, y en sus tres niveles: Estado, Provincia y Municipio. Es un período intenso donde suceden varios regímenes políticos y Constituciones (1837 y 1845), y representa el tránsito del Antiguo Régimen al Estado liberal. A esto se suma un debate doctrinal con gran influencia del pensamiento francés, cuyas resonancias están presentes en algunos de los postulados de Agramonte. Como parte de estas transformaciones de la Administración pública podemos mencionar las leyes de Ayuntamientos de 1840 y 1845 (Nieto, 1996, p. 308).

En Cuba, como reacción a la Independencia de América Latina, el Estado Absolutista de Fernando VII se empeña en construir una nueva organización territorial a partir de 1825 con la división en tres departamentos: Occidente, Centro y Oriente, cada uno encabezado por un comandante general. También crearon los distritos cuyos jefes militares eran la autoridad de los Ayuntamientos. Todas estas autoridades militares respondían directamente al Gobernador Capitán General, quien comienza a tener facultades omnímodas desde ese mismo año hasta 1878. En 1825, comienza sus labores la Comisión Militar Ejecutiva y Permanente, un tribunal especial militar con jurisdicción única sobre los delitos políticos, delitos de los esclavos y crímenes comunes, que funcionó hasta 1856 (Castellanos, 2018, p. 9). En 1842 se dicta el *Bando de Gobernación y de Policía de la Isla de Cuba* (Bando de Buen Gobi-

erno), las cuales regulaban aspectos de la vida cotidiana local, incluyendo los bailes. En 1851, la Junta de Fomento pierde su autonomía, aumentando “la centralización administrativa” (Guerra, 1975, p. 516). El 27 de julio de 1859, la Corona dicta el *Real Decreto para la Organización y régimen de los Ayuntamientos de la Isla de Cuba*, por medio del cual se establece un nuevo régimen municipal que recorta toda autonomía local. Entre las características de este modelo administrativo centralista está la subordinación total de los poderes locales a las autoridades centrales en la Isla, al convertirse el nombramiento de los Alcaldes y los Tenientes de Alcaldes, en prerrogativa del Gobernador Capitán General, quien también era el Presidente de todos los Ayuntamientos y tenía la autoridad para disolverlos y nombrar nuevos Alcaldes y Concejales (Carrera Jústiz, 1905, II, p. 354).

Ignacio Agramonte inicia su exposición sobre materia de Derecho Administrativo con la frase: “La sociedad no se comprende sin orden, ni el orden sin un poder que lo prevenga y lo defienda, al mismo tiempo que destruya todas las causas perturbadoras de él” (Jiménez, 1974, p. 57). Así define los rasgos de una sociedad a partir del poder y el orden, en concordancia con las tesis de Manuel Colmeiro: “El objeto del poder es el bien, su medio el orden, su instrumento la ley, su esencia la justicia” (1858a, p. 2). Según Colmeiro, el poder es inseparable de la sociedad y su existencia condiciona la sobrevivencia de esta. La idea también había sido expuesta en sus *Elementos* (Cap. IV); mientras que en el Capítulo VI de *Derecho administrativo* afirmaba “sin orden publico no hay seguridad personal” (Colmeiro, 1858a, p. 344). Teniendo estos antecedentes a mano entra Agramonte directamente en el tema:

Ese poder, que no es otra cosa que el Gobierno de un Estado, está compuesto de tres poderes públicos, que cuales otras tantas ruedas de la máquina social, independientes entre sí, para evitar que por un abuso de autoridad, sobrepujando una de ellas las demás revistiéndose de un poder omnímodo, absorba las públicas libertades; se mueven armónica mente compensándose, para obtener un fin determinado, efecto del movimiento triple uniforme de ellas. Me ocuparé de uno de esos poderes del poder ejecutivo administrativo sólo de él, porque tal es el terreno en que me coloca la proposición que defiendo. En ella se ha tomado la palabra administración en una de sus diversas acepciones: en la del ejercicio del poder ejecutivo en toda la extensión de sus atribuciones (Jiménez, 1974, p. 58).

Primero resume la teoría de la tripartición de poderes de Montesquieu con relación al funcionamiento del Estado, citada por Colmeiro. Señala entonces Agramonte que va a concentrar su análisis en el poder ejecutivo administrativo, aclarando el sentido del término administración: “En ella se ha tomado la palabra administración en una de sus diversas acepciones: en la del ejercicio del poder ejecutivo en toda la extensión de sus atribuciones” (Jiménez, 1974, p. 58), siguiendo postulados de Colmeiro, que consideran que la función central del poder ejecutivo es la administración: “Administrar, pues, significa gobernar, en cuanto gobernación equivale al ejercicio del poder ejecutivo [...]” (1858a, p. 7). Poco después Agramonte aborda otro punto central en el Derecho Administrativo de la época afirmando:

El individuo mismo es el guardián y soberano de sus intereses, de su salud física y moral: la sociedad no debe mezclarse en la conducta humana, mientras no dañe á los demás miembros de ella. Funestas son las consecuencias de la intervención de la sociedad en la vida individual ; y más funestas aún cuando esa intervención es dirigida á uniformarla, destruyendo así la individualidad, que es uno de los elementos del bienestar presente y futuro de ella. Debe el hombre escoger los hábitos que más convengan á su carácter, á sus gustos, á sus opiniones, y no amoldarse completamente á la costumbre arrastrado por el número (Jiménez, 1974, p. 60).

En este pasaje Agramonte se adscribe a la teoría individualista, apoyada en el utilitarismo económico que rechaza el intervencionismo estatal en los individuos. Aunque, como señala Sebastián Martín, él estaba a favor de “un intenso intervencionismo estatal” (2013, p. 665). Tema objeto de atención especial por Agramonte, porque elabora su argumento en dos partes. En la primera, se detiene en el análisis de los conceptos de uniformidad, como un adelanto de la discusión de los temas que verdaderamente le interesan, a saber, la crítica a la imposición de unidad y a la centralización, entendidos ambos desde la perspectiva de un sujeto colonial, como es el caso cubano en el siglo XIX: “Una sociedad compuesta de miembros de aquella índole, en la que por la uniformidad de costumbres, de modo de pensar, no hay tipos distintos [...] se paralizará en su marcha progresiva. Dígalo si no la China, el Oriente todo” (Jiménez, 1974, p. 61). Agramonte se inscribe aquí en la defensa del individualismo pero amplifica la breve mención general de Colmeiro: “una concentración despótica” (1858a, p. 5), ilustrándola con los ejemplos concretos de China y el Oriente, a tono con las teorías sobre el despotismo oriental que estaban en boga en el siglo XIX. En el caso de Agramonte su manera de proceder al análisis de la centralización tiene matices en relación con los textos de Colmeiro y otros autores contemporáneos. Para Agramonte la centralización ejercida desde el poder es el problema principal:

La centralización llevada hasta cierto grado, es, por decirlo así, la anulación completa del individuo, es la senda del absolutismo: la descentralización absoluta conduce a la anarquía y al desorden. Necesario es que nos coloquemos entre estos dos extremos para hallar esa bien entendida centralización ó bien entendida descentralización, que permite florecer la libertad al par que el orden (Jiménez, 1974, p. 61).

Este párrafo contiene quizá la esencia de la premisa de su disertación. Recordemos que de acuerdo con el tema asignado debía argumentar la defensa de una posición que explicara convincentemente cómo podía funcionar en la sociedad esa “verdadera alianza del orden con la libertad”. Se trataba en todo caso de explicar cómo podían coexistir estos dos elementos que desempeñaban a menudo un papel antagónico y eran causas de conflictos sociales. Posiblemente, Agramonte tiene en mente aquí las tesis del pensador de origen prusiano Johann Peter Friedrich Ancillon, autor del célebre *Du juste milieu; ou, Du rapprochement des extrêmes dans les opinions* (1837), obra donde elabora las bases filosóficas del discurso sobre el término medio o el equilibrio en las opiniones. Agramonte conoció este texto posiblemente a través de su profesor Antonio Bachiller y Morales, que menciona a Ancillon en sus *Elementos de la Filosofía del Derecho* (1857, p. 143). Orden y libertad es la tesis central en el argumento que defiende Agramonte, con la cual identifica genialmente el problema central de la vida política en el conflicto entre estos dos elementos. Agramonte explica la centralización desde una perspectiva diferente: “Frecuentemente se confunde la unidad con la centralización; pero la unidad es: la uniformidad de intereses, de ideas y sentimientos entre los miembros del Estado; y la centralización: la acumulación de las atribuciones del poder ejecutivo en un gobierno central” (Jiménez, 1974, p. 61). Aquí nuestro autor parece responder también a este axioma de Colmeiro: “La centralización es la unidad en la nación y en el poder, ó la unidad en el territorio, en la legislación y en el Gobierno” (1858a, p. 18). La diferencia de principios subyace en este punto: para Colmeiro la centralización es un instrumento en la construcción de la unidad nacional, dentro de la cual también incluye los territorios coloniales, como el de Cuba. A esto hay que agregar —como explica Pablo González-Mariñas— que la defensa que hace Colmeiro de la centralización tiene su origen en la historia política española del siglo XIX. En particular en la lucha contra los privilegios de los consejos locales que —como insti-

tuciones del Antiguo Régimen— representaban los intereses de las oligarquías locales frente a las libertades individuales. Esto explica por qué los liberales defendían la centralización. El mismo Colmeiro, en la primera edición de *Derecho administrativo* de 1850 confundía ambos conceptos, situación que supera en la edición de 1858 (González-Mariñas 1991, pp. 101-102), utilizada por Agramonte. Aclara González-Mariñas que Colmeiro introduce en la edición de 1858 un nuevo párrafo donde precisa las diferencias entre centralización política y centralización administrativa: “La centralización política consiste en la unidad del poder supremo ó soberanía [...]; y la centralización administrativa se muestra en la concentración de las facultades inherentes al poder ejecutivo, en cuanto promueve los intereses comunes” (Colmeiro 1858a, p. 20; González-Mariñas, 1991, p. 105). Agramonte ilustra su posición con dos ejemplos históricos para explicar la diferencia entre unidad y centralización. Menciona al imperio romano como ejemplo de centralización excesiva, pero falta de unidad; en contraste con “la moderna Inglaterra, donde hay unidad de sentir y pensar al mismo tiempo que descentralización administrativa” (Jiménez, 1974, pp. 61-62). Más allá del debate semántico Agramonte parece cuestionar la defensa de la centralización en la obra de Colmeiro, quien a su vez refleja la influencia de autores franceses como Cormenin. Estas son las razones teóricas de peso en defensa de la centralización que ayudan a entender la posición de Manuel Colmeiro porque forman parte del estado de la disciplina del Derecho Administrativo en España en el siglo XIX.

Independientemente del carácter académico de la disertación de Agramonte, hay un aspecto político dado que el análisis del Derecho Administrativo en Cuba en ese momento implica considerar la realidad cubana con una situación política diferente a la de España, por la situación colonial de la isla. La época estudiantil de Ignacio Agramonte está marcada por leyes dedicadas a la administración como el Real Decreto de 4 de julio de 1861, de Leopoldo O’Donnell, Ministro de la Guerra y de Ultramar, eliminando la competencia en materia administrativa de las Audiencias; el Real Decreto creando el Consejo de Administración, bajo la dirección del Gobernador superior civil; el Reglamento contencioso administrativo para dirimir competencias de jurisdicción y atribuciones entre las Autoridades judiciales y administrativas, en el que atribuye al Capitán General la autoridad única para decidir la competencia. Esta intensa labor legislativa en el campo del Derecho Administrativo confirma la importancia del debate sobre la manera de entender y funcionar la administración en la isla.

Hay además una tradición de lucha de los principieños contra gobernadores generales, como José Gutiérrez de la Concha (Bernal, 1871, p. 80; Galván Rodríguez, 2017, p. 328). El Capitán General de la Concha ejecutó una cruel represión contra Puerto Príncipe, llegando su clímax al fusilamiento del abogado Joaquín de Agüero y Agüero, el 12 de agosto de 1851. El abolicionista Agüero fue el líder del primer movimiento por la independencia de Cuba. Este joven abogado de Puerto Príncipe liberó a todos sus esclavos en 1843 y proclamó por primera vez la Declaración de Independencia de Cuba, el 4 de julio de 1851. El último elemento que debemos considerar es la tradición legalista principieña expresada en una importante tradición de abogados en la familia de Agramonte, la existencia desde 1800 de la Audiencia de Puerto Príncipe, máximo tribunal de la isla. La fundación de la Academia Teórica de Legislación y Jurisprudencia de Puerto Príncipe, en 1819, y del Colegio de Abogados de Puerto Príncipe, en 1831, la primera institución de su clase en Cuba y cuyo primer decano fue Ignacio Agramonte y Recio (Concha, 1853, p. 58; Pelegrín, 2018, pp. 84, 100). También es necesario apuntar que existen antecedentes de una “alternativa descentralizadora cubana”, representada por los proyectos de José Agustín Caballero, Gabriel Claudio Sequeira y Félix Varela y Morales (Franco, 2012). De estos, el más importante es el de Varela, cuyas ideas pu-

dieron llegar a Agramonte a través de José de la Luz y Caballero, su maestro en el colegio de El Salvador en La Habana, quien fue uno de los discípulos de Varela en el Seminario de San Carlos, y el profesor Antonio Bachiller y Morales, otro discípulo notable de Varela. El Padre Félix Varela y Morales (1788-1853) sacerdote, teólogo, filósofo y educador en el Real y Conciliar Colegio Seminario de San Carlos y San Ambrosio de La Habana, fue la figura intelectual iniciadora de la Independencia en Cuba y mentor de la primera generación de intelectuales cubanos del siglo XIX. Estos elementos nos ayudan comprender el posible subtexto político en la definición de Agramonte sobre las limitaciones de la centralización política:

La centralización limitada á los asuntos trascendentales y de alta importancia, á aquellos que recaen, ó que por sus consecuencias pueden recaer bajo el dominio de la centralización política, es indudable que es conveniente, más que conveniente, necesaria - pero es abusiva desde el momento en que, extralimitándose de la inspección y dirección que en aquellos negocios le corresponde, interviene en otros que no tienen esos caracteres. Por fuerte que sea un gobierno centralizado, no ofrece seguridades de duración, porque toda su vida está concentrada en el corazón, y un golpe dirigido á él lo echa por tierra. Los acontecimientos palpitantes aún y que han tenido lugar en Francia á fines del siglo pasado, confirman esta verdad (Jiménez, 1974, p. 62).

Otra vez, el tema subyacente es la crítica política al absolutismo y la falta de libertad que traslada a Francia, porque no puede criticar abiertamente a la Monarquía Española. La alusión a la Revolución Francesa por Ignacio Agramonte no es casual en este contexto, porque la misma estableció conceptual e institucionalmente los parámetros del debate legislativo sobre la descentralización. En primer lugar fijó los términos del debate, al formular la pregunta básica sobre la descentralización: ¿hasta qué punto son compatibles los requisitos de unidad nacional y los principios de igualdad ante la ley con la libertad local? Al asumir una oposición entre igualdad y unidad, por un lado; y libertad local por el otro, la Revolución francesa provocó que la democracia local siempre fuera secundaria con relación a la democracia nacional (Schmidt, 1990, p. 4). Es curioso, además que en la misma época en que Agramonte habla sobre la centralización, también hay un debate en Francia durante el cual se publican 24 libros y 72 trabajos dedicados al tema de la reforma administrativa del gobierno local (Schmidt, 1990, p. 37). La influencia de este pensamiento también llegó a autores como Manuel Colmeiro: “Centralizar es someter todas las personas y todos los intereses á la ley de la igualdad, y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas anejas á la cualidad de ciudadano” (1858a, p. 19). No cabe duda de que el mismo Colmeiro deja ver claramente cuál es su posición en este debate sobre la centralización, cuando afirma: “La suerte de la libertad, así política como civil, está ligada al predominio de un régimen político y administrativo que ensalce el bien común disminuyendo y ordenando los intereses locales” (1858a, p. 19). La postura de Agramonte en este punto es diametralmente opuesta:

Por el contrario, el Gobierno que con una centralización absoluta destruya ese franco desarrollo de la acción individual y detenga la sociedad en su desenvolvimiento progresivo, no se funda en la justicia y en la razón, sino tan sólo en la fuerza; y el Estado que tal fundamento tenga, podrá en un momento de energías anunciar se al mundo como estable é imperecedero; pero tarde ó temprano, cuando los hombres, conociendo sus derechos violados, se propongan reivindicarlos, irá el estruendo del cañón á anunciarle que cesó su letal dominación (Jiménez, 1974, p. 64).

Ignacio Agramonte no se limitó a la obra de Manuel Colmeiro, también citó directamente a otros autores, entre ellos publicistas franceses como Jules Simon (1814-1896) filósofo, periodista y figura prominente del republicanismo francés. Discípulo de Victor Cousin, ocupó la cátedra de filosofía de este en la Sorbona (Bertocci, 1978, p. 7). En el inventario de bienes embargados a Ignacio Agramonte en 1868 figura “un tomo Liberty Sunon (trunca)” (Jiménez, 1974, p. 108), posiblemente se refiere a uno de los volúmenes de *La Liberté*, de Jules Simon. Su permanencia entre los textos de su biblioteca años después indica su admiración por esta obra. Agramonte posiblemente usó en su sabatina *La Liberté*, de Jules Simon, 2da. edición en 2 vols., en 8°, publicada en París por la Librairie de L. Hachette et Cie, en 1859. Comienza Simon hablando de los orígenes de la centralización y dice que aunque existió antes, se impuso con la Revolución, de 1789. La tesis central de la crítica de Simon es que bajo el pretexto de mantener la unidad del país, se sacrificó la libertad de los ciudadanos. Esta parece ser la misma idea de Tocqueville y que inspiró a Agramonte en este tema, y es la que introduce momentos de tensión con el texto que comenta de Manuel Colmeiro, quien defiende una centralización solapada para mantener los intereses de la Monarquía. Las ideas básicas de Simon pueden resumirse en esta frase: “La centralización es un método; es un método que se involucra aquí: método esencialmente opresivo, porque es el sistema preventivo que se aplica a todo” (Simon, 1859, p. 132)². Otra vez Agramonte comparte las mismas ideas de Jules Simon que establecen una correspondencia entre centralización y falta de libertad. Este es el punto subversivo del argumento porque introduce el tema de la libertad política, que en un contexto colonial como el de Cuba, en 1862, apuntaban a la Independencia de España. Agramonte conoce muy bien la postura de Simon sobre la centralización, pero adopta un tono conciliador apoyado en un pasaje inicial de la obra simoniana, que propone como remedio de la centralización la disminución del aparato burocrático, siguiendo el ejemplo inglés:

Lejos de tener todos estos inconvenientes una concentración bien entendida, disminuyendo el número de sus empleados, se les pagaría de un modo proporcionado a su trabajo y suficiente a satisfacer dignamente sus necesidades. Sólo así podrían dedicarse exclusivamente y con entusiasmo al cumplimiento de sus deberes. Este es el gran secreto para que la administración esté bien servida, dice Mr. Jules Simon, observando la administración inglesa (Jiménez, 1974, p. 63).

Agramonte también alude directamente a esta cita de Simon que compara las ventajas del sistema británico sobre el francés: “Tenemos el ejemplo de Inglaterra, cuyos negocios son tan buenos como los nuestros, con un personal veinte veces menor” (Simon, 1859, p. 143). En este caso Simon parece apuntar a la enorme burocracia francesa como un elemento negativo comparado con la inglesa, sin implicaciones sobre las diferencias políticas entre una república y una monarquía parlamentaria. Pero hay otros pasajes más importantes de la obra simoniana que influyen en las ideas de Agramonte, entre ellos, la crítica al comunismo:

La centralización hace desaparecer ese individualismo, cuya conservación hemos sostenido como necesaria a la sociedad. De allí al comunismo no hay más que un paso: se comienza por declarar impotente al individuo y se concluye por justificar la intervención de la sociedad en su acción, destruyendo su libertad, sujetando a reglamento sus deseos, sus pensamientos, sus más íntimas afecciones, sus necesidades, sus acciones todas (Jiménez, 1974, p. 62).

² Todas las traducciones del francés al español en las páginas 89 y 90 son mías.

Agramonte pudo tener en mente pasajes como este de *Elementos de la Filosofía del Derecho ó curso de Derecho Natural*, de Antonio Bachiller y Morales: “la exageración de la ley de igualdad ha creado muchos de los extravíos del comunismo, ese sueño dorado de los tiempos modernos y que lleva en sus ilusiones una nube preñada de males para el mundo” (1857, p. 41). Sin embargo, llama la atención la ausencia de la famosa obra de Juan Donoso Cortés, *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo* (1851), por lo que podemos afirmar que la fuente principal de sus opiniones sobre este tema proviene de *La Liberté* de Simon:

El comunismo administrativo desarrolló más allá de la medida los siguientes efectos: carga el presupuesto al aumentar la deuda pública; a la larga, hace que la administración vete y sea difícil por la exageración de su principio; altera el carácter de los funcionarios, acostumbra-ndolos al servilismo con sus líderes y a una diferencia muy cercana a la malevolencia hacia el público; degrada el carácter de la nación y reemplaza a un pueblo de trabajo por un pueblo de abogados; disminuye la riqueza común al disminuir la energía del agente principal de la riqueza; hace imposible la libertad política al hacer que todos los ciudadanos dependan del buen gusto del gobierno. Tales son las consecuencias fatales de la administración francesa, a pesar de la habilidad de su organización y la probidad de sus agentes” (1859, p. 138).

Agramonte estaba muy familiarizado con la historia de la Revolución Francesa, recordemos que entre sus libros confiscados hay “un tomo de los *Droit des hommes France*” (Jiménez, 1974, p. 108). La obra de Jules Simon está presente en el espíritu y en la letra en otros momentos de su exposición. Así, cuando Agramonte afirma: “La libertad de obrar consiste en hacer todo lo que le plazca á cada uno en tanto que no dañe los derechos de los demás” (Jiménez, 1974, p. 63), está inspirado en esta cita de Simon: “La libertad, de acuerdo con la definición de la Asamblea Constituyente, consiste en ser capaz de hacer todo lo que no perjudica a los demás, es decir, todo lo que no perjudica el derecho natural en los demás” (1859, p. 237). Agramonte añade además el derecho de información: “La prensa con razón es considerada como la representación material del progreso. La libertad de la prensa es un medio de obtener las libertades civil y práctica, porque, instruyendo á las masas, rasgando el denso velo de la ignorancia, hace conocer sus derechos á los pueblos y pueden éstos exigirlos” (Jiménez, 1974, p. 63). Aquí también encontramos el eco de Simon, quien menciona la llamada doctrina de 1789 para referirse a la Asamblea Constituyente, citando el artículo 11 de la Declaración de los derechos del hombre; y más enfático amplía: “[...] sin esta libertad de prensa, el único órgano en lo sucesivo de la vida intelectual y moral de las naciones, y una condición indispensable de toda resistencia legal. Haga lo que uno haga, no hay libertad en un país donde la prensa no es libre” (Simon, 1859, p. 278).

4. Conclusiones

El análisis de Agramonte no se adscribe totalmente a la denominada tendencia exegética (legalista o normativista) del método científico de los tratados jurídicos de la época. Especialmente llama la atención que él no concentra la discusión en el comentario de las disposiciones jurídicas en materia administrativa, sino en las ideas y principios sobre el tema y en algunos momentos indaga en elementos filosóficos de la materia discutida. Así, por ejemplo, nunca menciona normas jurídicas en materia administrativa contenidas en la *Recopilación de leyes de Indias*, las *Ordenanzas de Cáceres*, la Constitución de 1845, las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, el Real Decreto de 7 de agosto de 1854, la Real Cédula de 30 de enero de 1855, o el Real Decreto de 4 de julio de 1861. Agramonte no se detiene en un análisis crítico con ejemplos puntuales de las instituciones políticas españolas, ni de las reglas formales de

funcionamiento de la administración pública. Sus comentarios se apoyan especialmente en el liberalismo doctrinario francés. De esta manera, puede hacer una crítica indirecta al marco político y constitucional del Derecho Administrativo, sin atacar frontalmente al ordenamiento jurídico colonial. Por esa razón, tampoco se detiene en el funcionamiento de los niveles de la Administración pública en Cuba.

Esta propuesta de Agramonte se genera en el contexto histórico cubano del siglo XIX, marcado por los procesos independentistas en América Latina, y en el que se agudiza el conflicto entre los intereses políticos insulares y la Monarquía Española. Este proceso culmina en el inicio de la Guerra de Independencia, de 1868. El modelo descentralizador de la Administración pública que defiende Agramonte en 1862 es, en realidad, una propuesta a favor de la libertad política y la independencia del pueblo cubano. Su originalidad se inscribe en el panorama de las ideas que circulan en la época sobre el modelo de Estado, la organización territorial de la administración, y la pugna entre civilismo y militarismo que articulan la noción de América Latina. Por esta razón, su *sabatina* contiene un programa de resonancias políticas con los movimientos independentistas latinoamericanos del siglo XIX.

Tampoco se limita al repertorio de textos de Derecho Administrativo obligatorios porque menciona o cita libros de autores alemanes y franceses de otras áreas de estudio (Derecho Constitucional, Economía Política, Filosofía, Derecho Público, Historia). En este aspecto reside su originalidad y el interés que pueda tener para la Historia del Derecho Administrativo este texto juvenil de un jurista cubano del siglo XIX.

Las ideas dadas a conocer por Agramonte cuando era estudiante universitario cobran realidad en normas jurídicas adoptadas por los cubanos que se alzaron en armas contra el gobierno español en la Isla. Así podemos mencionar como ejemplos de textos moldeados por las ideas contra la centralización de la administración, una carta del Comité Revolucionario de Camagüey, el 7 de febrero de 1869, donde Agramonte señala: la “administración española que con su desmedida centralización, corta el libre ejercicio de la acción individual y, que con un fárrago inmenso de empleados da pábulo a la desmoralización y consume el tesoro público” (Casasús, 1981, p. 56). Estas ideas se inscriben en el debate entre Agramonte y Carlos Manuel de Céspedes sobre el modelo de Estado, la centralización del poder y la relación entre civilismo y militarismo. Agramonte se opone a la declaración de facultades omnímodas por Céspedes, quien se autoproclamó el 10 de octubre de 1868 Capitán General: “[...] hemos insistido e insistimos con el ciudadano Céspedes para que, renunciando a las prerrogativas y facultades omnímodas, conque se ha revestido, constituyamos el gobierno provisional republicano, acatando, y reconociendo todos los derechos del pueblo” (Casasús, 1981, p. 97). El 10 y 11 de abril de 1869, se reúnen los insurgentes cubanos en Guáimaro para organizar las bases institucionales de la República en Armas. En ese momento hay dos posiciones políticas. La primera es la de Céspedes, que propone un gobierno centralizado con las funciones civiles y militares concentradas en una persona, siguiendo el modelo español de los Capitanes Generales. La segunda es la de Agramonte, que defiende la tripartición de poderes de un gobierno republicano, con subordinación del poder militar al poder civil. El argumento civilista de Agramonte triunfa en el debate constitucional y es elegido redactor principal de la primera Constitución de la República de Cuba, la cual fue adoptada el 11 de abril de 1869. Conocida como Constitución de Guáimaro establece la separación de poderes: el poder legislativo en la Cámara de Representantes (Art. 1), el ejecutivo en el Presidente (Art. 16), que puede ser nombrado y depuesto por la Cámara (Art. 7), y el poder judicial independiente (Art. 22), de esta manera intentaba evitar la centralización y concentración de poder. En este texto constitucional se define un gobierno civil que subordina y controla al poder

militar, porque nombraba y deponía al General en Jefe del Ejército. También vemos la influencia del pensamiento agramontino en la adopción de varias leyes orgánicas por la Cámara de Representantes, entre estas la Ley de Organización Administrativa del 9 de agosto de 1869, que contempló la división territorial en cuatro Estados compuestos por distritos, y estos a su vez agrupados en prefecturas y subprefecturas. Todos los funcionarios administrativos eran elegidos por votación popular. Este modelo descentralizado ensayó por primera vez en Cuba una verdadera autonomía local y la participación popular en el control de los funcionarios de la Administración pública.

Referencias bibliográficas

- Ancillon, J. (1837). *Du juste milieu; ou, Du rapprochement des extrêmes dans les opinions*. Bruxelles: Hauman, Cattoir et Compe.
- Bachiller y Morales, A. (1857). *Elementos de la Filosofía del Derecho ó curso de Derecho Natural*. La Habana: Imprenta del Tiempo.
- Bertocci, P. (1978). Jules Simon. *Republican Anticlericalism and Cultural Politics in France, 1848-1886*. Columbia & London: University of Missouri Press.
- Betancourt Agramonte, E. (1928). *Ignacio Agramonte y la revolución cubana*. La Habana: Dombecker.
- Carrera Jústiz, F. (1905). *Introducción a la historia de las instituciones locales en Cuba*, La Habana: La Moderna Poesía, 2 tomos.
- Casasús, J. (1937). *Vida de Ignacio Agramonte*. Camagüey: Imprenta Ramentol.
- _____. (1981). *Jalones de gloria mambisa*. Miami: La Moderna Poesía.
- Castellanos Rubio, A. (2018). La justicia excepcional en la primera mitad del XIX cubano: orden público y gobierno militar de los territorios coloniales. *Almanack* 18, 6-55.
- Cento Gómez, E. (2014). *De la primera embestida: correspondencia de Ignacio Agramonte (noviembre 1868-enero 1871)*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Colmeiro, M. (1858a). *Derecho administrativo. 2. ed., ajustada a la legislación vigente, y copiosamente aumentada con nuevos tratados y un apéndice de jurisprudencia administrativa*. Madrid: A. Calleja.
- _____. (1858b). *Elementos del derecho político y administrativo de España*. Madrid: Imp. de Gabriel Alhambra.
- Concha, J. de la. (1853). *Memorias sobre el estado político, gobierno y administración de la Isla de Cuba*. Madrid: Establecimiento tipográfico de D. José Trujillo.
- Díaz, T. (1975). *Ignacio Agramonte, estudiante y jurista*. La Habana: Universidad de La Habana.
- Franco, A-F. (2012). *Cuba en los orígenes del constitucionalismo español: la alternativa descentralizadora: (1808-1837)*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Galván Rodríguez, E. (2017). El Capitán General de Cuba (1763-1898). En J. Alvarado Planas (ed.). *La administración de Cuba en los siglos XVIII y XIX*. (pp. 307-348). Madrid: Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gallego Anabitarte, A. (1983). Las asignaturas de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público Español. *Revista de Administración Pública*, 100-102 (45), 705-804.

- González Mariñas, P. (1992). Centralización e descentralización no pensamento de Manuel Colmeiro. *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, no. 0, 97-114.
- Guerra, R. (1975). *Manual de Historia de Cuba*. Madrid: Ediciones R.
- Guiteras, P. (1928). *Historia de la Isla de Cuba*, La Habana: Cultural, 3 tomos.
- Jiménez Asencio, R. (1998). La administración pública en los orígenes del Estado constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 52, 305-328.
- Jiménez Pastrana, J. (1974). *Ignacio Agramonte: documentos*. La Habana: Editorial Ciencia sociales.
- Martín, S. (2013). Liberalismo e historia en el derecho político. Semblanza de Manuel Colmeiro y Penido (1818-1894). *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 637-668.
- Martínez Neira, M. (2005). Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española. *Forum historiae iuris*, 5, 1-21.
- Matilla Correa, A. (2011). *Los primeros pasos de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba. José María Morilla y el Breve tratado de Derecho Administrativo (1847)*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson.
- _____. (2021). *Breve Historia de la Justicia administrativa en Cuba hasta 1958*. La Habana: Unijuris.
- Nieto, A. (1996). *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*. Barcelona: Ariel.
- Pelegrín Taboada, R. (2018). Shades of Liberalism: Lawyers and Social, Political and Legal Transformations in Nineteenth Century Cuba. *FIU Electronic Theses and Dissertations*. <https://digitalcommons.fiu.edu/etd/3895>
- Simon, J. (1859). *La Liberté*. Paris: Librairie de L. Hachette et Cie.
- Schmidt, V. (1990). *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.