

CAP. VII.—De las autoridades

Autoridades en los Estados..... 94

rio de Gobernacion de sus principales actos y del estado de los ramos que se le encomiendan: el inspector tendrá facultades de arrestar á los perturbadores del órden y aquellos contra quienes haya indicios de delitos comunes, pero sometiendo á unos y á otros á los tribunales competentes en los términos que previene la ley: por infraccion de policia y por faltas de respeto á las autoridades, podrá imponer el inspector general arrestos y multas correccionales, conforme al art. 21 de la Constitucion.

Hay por último, algunos agentes auxiliares de la administracion y son los Gefes de hacienda en los Estados y los visitadores de las oficinas de hacienda y de las de correos. De las obligaciones de estos empleados y agentes se tratará en el lugar respectivo.

Tal es la organizacion administrativa de la federacion, y tal es tambien el órden gerárquico de los diversos funcionarios y encargados de la administracion.

En los Estados la gerarquía administrativa comienza por los Gobernadores, quienes como encargados del poder ejecutivo del Estado ejercen el administrativo.

Los Gobernadores tienen ademas del carácter de jefes de la administracion el de agentes federales para publicar las leyes generales y sus respectivos reglamentos, y cuidar de que las unas y los otros tengan su puntual ejecucion.

El Estado de Aguascalientes se divide en partidos y municipalidades, conforme al art. 94 de su constitucion y en cada cabecera de partido hay un jefe político nombrado por el gobierno y á propuesta en terna de los ayuntamientos y juntas mnnicipales del partido.

En el Estado de Campeche se impone al Gobernador la obligación de visitar cuando menos una vez los partidos del Estado, y la de ejercer con acuerdo del consejo de Estado las facultades de nombrar á los jefes políticos, tesorero general y jueces de primera instancia, admitir las renunciaciones de los jefes políticos y tesorero, suspender hasta por dos meses á los empleados por causa grave justificada, y poner sobre las armas á la guardia nacional en el caso de que se halle amagada ó alterada la tranquilidad pública.

El Estado de Chiapas se divide en departamentos y municipalidades. Para la administracion hay conforme al art. 61 de su constitucion, un jefe político en cada uno de los primeros, y un ayuntamiento en cada una de las municipalidades. Segun el art. 62 de la misma constitucion, los ayuntamientos tienen algunas facultades administrativas que no son del orden meramente municipal. El artículo citado les confiere las siguientes: ejecutar las leyes y recaudar las contribuciones ó impuestos generales del Estado que les cometan las leyes; acordar toda obra de utilidad pública local y los arbitrios ó fondos necesarios; cobrar los impuestos municipales que acuerden y sean aprobados por el Congreso, invirtiéndolos en el objeto á que sean destinados; cuidar de las casas de beneficencia ó instruccion pública, y administrar los bienes comunales no comprendidos en la ley de desamortizacion; cuidar de la policía en todos sus ramos; cuidar de la tranquilidad, del orden y buenas costumbres; cuidar de otros objetos de la administracion general y local que le designen las leyes, sin tomar parte jamás con carácter de Ayuntamiento en los asuntos políticos.

El territorio del Estado de Chihuahua segun el art. 77 de su Constitucion se divide para su administracion política y judicial, en distritos, Cantones, Municipalidades y Secciones de

Municipalidad. En cada Distrito habrá un jefe de Distrito; en cada Canton un Gefe político de canton; en cada Municipalidad un Presidente y en cada Seccion un Presidente de ella. Los Gefes de Distrito están bajo la inmediata inspeccion del Ejecutivo, y públcan y hacen observar las leyes y órdenes que se les comunican.

En el Estadó de Coahuila de Zaragoza la gerarquía administrativa no cuenta con los jefes políticos ó prefectos que hay en otros Estados, sino que despues del Gobernador y Secretario del despacho, son encargados de la administracion tanto política como municipal los Presidentes de los Ayuntamientos, cuyas corporaciones son únicamente deliberantes.

Asi lo determinan los siguientes artículos de la constitucion del Estado.

Art. 79. Habrá ayuntamientos nombrados por eleccion popular directa en las cabeceras de todas las municipalidades que hoy existen ó que en lo sucesivo se erigieren. La division del Estado en Distritos no tendrá otro objeto legal que facilitar las elecciones y la administracion de justicia. 80. Los Ayuntamientos son cuerpos únicamente deliberantes compuestos de un presidente y de los vocales que segun el censo de la poblacion corresponda, con arreglo al artículo siguiente quedando la parte administrativa de la municipalidad á cargo del Presidente de la corporacion. Su renovacion tendrá lugar el 1º de Enero de cada año. 83. Son atribuciones de los ayuntamientos: Iniciar al Congreso los proyectos de ley sobre los ramos que les están encomendados. Vigilar la policía de orden y moralidad; la de instruccion primaria; la de beneficencia; la de salubridad; la de comodidad, ornato y recreo. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, y recibir de ellos la protesta legal, lo mismo que de todos los individuos que han de formar el nuevo ayuntamiento. 84. En el

orden político administrativo, son facultades de los presidentes de los ayuntamientos: Circular y hacer cumplir en sus municipalidades las leyes, decretos y órdenes que al efecto les comunique el Gobierno. Cuidar que los ciudadanos al ejercer sus funciones electorales, no se vean coartados en manera alguna. Vigilar por la conservación del orden y tranquilidad pública. Cuidar que en las poblaciones de sus municipios haya siempre las autoridades que prevenga la ley. Ejercer el derecho de inspección que como representantes del Gobernador les compete sobre todos los ramos administrativos y sobre la fiel y exacta recaudación é inversión de los fondos públicos, dando cuenta inmediatamente al Gobierno de los abusos que noten. Impartir á las demás autoridades los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus órdenes y prevenciones. Disponer de la fuerza de policía que se ponga á sus órdenes para atender á la seguridad de los caminos y poblaciones de su municipalidad. Excitar á las autoridades judiciales de sus respectivas municipalidades, para que administren justicia pronta y cumplidamente, dando parte al Gobierno de los abusos que observen. Imponer penas correccionales á los que les falten al respeto ó desobedezcan sus órdenes; pero sin que éstas excedan de ocho días de arresto ó diez pesos de multa. Las faltas de policía las castigarán conforme á las prevenciones de sus reglamentos de buen gobierno.

El Estado de Colima está regido en su administracion por el Gobernador y los Prefectos que instituye la constitucion en su art. 86, para cada uno de los Departamentos en que se divide el Estado, y por los Sub-prefectos que el art. 92 de la misma constitucion establece para cada uno de los Partidos de los Departamentos.

En el art. 95 de su constitucion se dispone que en las ca-

beceras de partido haya ayuntamientos á cuyo cargo está el regimen interior de los pueblos.

En el Estado de Durango la administracion está encomendada por el art. 64 de su constitucion á los jefes políticos que ha de haber en cada uno de los Partidos del Estado conforme á los artículos 65 y 66.

Las funciones de los jefes de partido se ejercerán bajo la inmediata inspeccion del Ejecutivo, y aquellos funcionarios publicarán y harán observar las leyes y órdenes que éste les comunicare.

Los jefes políticos cuidarán de la tranquilidad pública, de la seguridad de las personas y bienes de los habitantes de su comprension, y ejercerán las demás funciones que les determine el reglamento interior de los pueblos.

El territorio del Estado de Guanajuato se divide en partidos y municipalidades, conforme al art. 66 de la constitucion del Estado.

El gobierno económico político de cada partido estará á cargo de un ciudadano nombrado por el gobierno, y que se denominará «Gefe de Policia;» cuyas atribuciones entre otras son la de publicar las leyes y vigilar su observancia y cuidar del orden y administracion de los pueblos que pertenezcan al partido.

El gobierno interior de los pueblos del Estado, conforme al art. 69 es del cargo de los ayuntamientos, cuyas corporaciones deberán existir en todas las cabeceras de partido; y con los funcionarios referidos se forma la administracion y la gerarquía administrativa del Estado.

Como en todos los Estados de la Federacion Mexicana, en el de Guerrero la administracion pública esta confiada al Gobernador, quien ejerce sus funciones con los dos secretarios del despacho que establece el art. 60 de la constitucion del

Estado. En el art. 63 de ella se ordena que en cada cabecera de distrito haya un prefecto; en la de municipalidad, un ayuntamiento; en cada pueblo uno ó mas comisarios de policía y en los pueblos pequeños, haciendas, cuadrillas y rancherías un sub-comisario, y de esta manera se forma la gerarquía administrativa en el Estado.

Es de notarse sin embargo que en el de Guerrero, además de los funcionarios referidos que existen en él, como en casi todos los otros Estados, la constitucion ha creado un Procurador que ejerce importantes facultades en la administracion, y que tanto por ellas, como por la consideracion de ser nombrado este funcionario por el congreso á propuesta en terna del Ejecutivo, puede reputarse como superior en gerarquía á los Prefectos. Las atribuciones del Procurador son las siguientes, conforme lo previene el art. 65 de la constitucion.

Visitar todos los distritos del Estado en el curso de cada año. Formar cinco expedientes. En el primero, asentar sus observaciones sobre todos los ramos administrativos: en el segundo, las que haga sobre administracion de justicia; en el tercero las indicaciones que se hagan sobre la necesidad y conveniencia de alguna ley ó providencia que sea del resorte del poder Legislativo; el cuarto se destinará exclusivamente á materias de estadística del distrito respectivo; y el quinto á todo lo concerniente al ramo de guardia nacional. (En los casos de muerte, enfermedad grave ó suspension, entrará á hacer sus veces el sustituto.) Vigilar sobre el bienestar de los menores de edad y de las personas que gozan de los beneficios de tales, promoviendo que se les nombre tutores ó curadores á los que no los tengan, y que estos cumplan exactamente con sus obligaciones. Vigilar igualmente sobre el descubrimiento de los bienes y herencias vacantes que haya en el Estado, para promover que sus productos ingresen al erario;

recibirá del Ejecutivo por escrito las instrucciones, órdenes y facultades que éste, en la órbita de las suyas, crea conveniente darle sobre todos los ramos de la administracion pública; y se dirigirá al poder Legislativo y al Judicial, en lo relativo á las atribuciones respectivas de cada uno de estos poderes.

El Estado de Hidalgo que por su constitucion reconoce como cuarto poder al municipal, dispone en el art. 69 de ella que el Ejecutivo, para la administracion del Estado tendrá jefes políticos, cuyo número y facultades determinará la ley; ésta fijará igualmente la demarcacion de los distritos.

El art. 78 fraccion I de la misma constitucion declara que entre las facultades y obligaciones de las autoridades municipales se enumera la de dictar todas las providencias de policía, conducentes á la seguridad de las propiedades y de las personas en el municipio, y conforme al art. 79 fraccion V es de las facultades de los presidentes municipales publicar, cumplir, y hacer cumplir las leyes del Estado; de manera que el poder municipal no tiene exclusivamente tal carácter, sino que forma parte de la administracion general del Estado.

En el de Jalisco segun el art. 33 de su constitucion hay dara el órden de los pueblos un jefe político en la cabecera de cada Canton; en la de cada departamento, un director; en los pueblos que, por sí ó unidos con los inmediatos, en la forma que designe la ley, tengan seis mil habitantes, habrá ayuntamientos electos popularmente, cuyos miembros no bajarán de cinco, ni excederán de nueve; en las demás poblaciones que no se hallen en el caso anterior habrá un comisario municipal, tambien de nombramiento ppoular.

Es de notarse que en el Estado de Jalisco la responsabilidad de los funcionarios públicos se halla establecida con la claridad que expresa el art. 44 de la constitucion que dice: Los empleados para quienes no se ha fijado el tribunal que debe

para que se proceda, la simple noticia de que han delinquido, cuando no se exige la declaratoria de haber lugar á formacion de causa; y que se da á los empleados la siguiente garantía contenida en el art. 48 de la miama constitucion. Los empleados que no son de nombramiento popular ni tienen duracion fija por esta Constitucion, son inamovibles, salvo los casos en que conforme á las leyes, deban ser destituidos.

El Estado de Michoacan divide su territorio en Distritos, municipalidades y secciones; en cada cabecera de Distrito hay un prefecto á cuyo cargo está el gobierno económico político del Distrito Habrá Ayuntamientos en las cabeceras de Municipalidad; en los pueblos que no sean cabecera de municipalidad habrá jefes de policía electos del mismo modo que los individuos de los Ayuntamientos.

La costitucion del Estado de Michoacan en su art. 108 expresa como la de Jalisco, que de los delitos que cometan los demás funcionarios y empleados no denominados especialmente en los anteriores articulos, conocerán los tribunales ordinarios de la demarcacion donde residan los culpables aunque el delito sea oficial, y sin necesidad de prévia declaracion de haber lugar á formacion de causa. La declaracion de haber lugar á ella respecto de los prefectos la hace el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El Estado de México se divide para su gobierno interior en Distritos, Municipalidades y Municipios, que se gobernarán por gefes políticos sujetos inmediatea y directamente al Gobierno del Estado y por las demas autoridades establecidas ó que establecieren las leyes.

En el Estado de Morelos dispone la Constitucion que en cada cabecera de Distrito habrá un funcionarioc on el título de gefe político, á cuyo cargo estará la administracion pública. En todas las cabeceras de Distrito y en las poblaciones que

por sí ó su comarca tenga tres mil habitantes, habrá un Ayuntamiento. En los pueblos de que se formen estas Municipalidades, habrá ayudantes municipales. La responsabilidad de los jefes políticos en el Estado de Morelos y conforme al art. 137 de su constitucion se exige ante el Tribunal Superior.

El Estado de Nuevo Leon que reconoce como primer poder público al electoral segun el art. 38 de la Constitucion, declara en los artículos 106 y 107 de esta que la division del Estado en Distritos no tendrá otro objeto legal que el de facilitar las elecciones. Las Municipalidades son independientes unas de otras y en el órden político administrativo no reconocen otro superior inmediato que el Gobernador del Estado. Este es el único Estado en que hay la organizacion administrativa que expresan los artículos que anteceden.

El Estado de Oaxaca divide su territorio en Distritos y Municipios. En cada Distrito habrá un gefe político, y en cada Municipio un Ayuntamiento.

En este Estado tambien se ha declarado que de los delitos comunes y oficiales que cometan todos los funcionarios públicos inferiores, no denominados especialmente en el art. 83 de la constitucion, que son los altos funcionarios del Estado y el contador y el tesorero, conocerán los tribunales comunes, en los términos que fijará la ley.

El Estado de Puebla divide su territorio en Distritos cuyo gobierno está á cargo de un gefe político. En todas las municipalidades debe haber un ayuntamiento, y en los pueblos de que ellas se forman una junta municipal.

La responsabilidad de los gefes políticos, Ayuntamientos y miembros de ellos, se juzga segun el art. 110 de la Constitucion por el Gobernador y sus Secretarios.

Los empleados, conforme al art. 127 de la misma Constitucion, no pueden ser destituidos arbitrariamente.

El Estado de Querétaro que como algunos otros reconoce como primer poder público el electoral, divide su territorio en Distritos, cada uno de los cuales está á cargo de un prefecto.

Conforme á los artículos 110, 122 y 131 de la Constitucion del Estado, cada Municipalidad que ño sea cabecera de Distrito estará regida en lo político por un Sub-prefecto, quien tendrá en ella facultades análogas á las de los Prefectos, siendo éstos sus gefes inmediatos. En todas las cabece- ras de Municipalidad habrá un ayuntamiento, á cuyo cargo estarán todos los ramos municipales. Las poblaciones, congregaciones y rancherías que queden comprendidas en la demarcacion de una municipalidad, quedarán sujetas á la ca- becera que correspondan, y mandadas, cada una, en lo polí- tico por un comisario, y en lo municipal por un gefe de po- licía.

El Estado de San Luis Potosí divide su territorio en par- tidos con arreglo á los artículos 59, 62 y 63 de su constitu- cion. En cada cabecera de partido habrá un gefe que ejercerá el gobierno político del mismo. Habrá Ayuntamiento en las cabeceras de partido y en las Municipalidades en que el nú- mero de habitantes ascienda á tres mil, y estará á su cargo la administracion interior de sus respectivas demarcaciones. En las municipalidades que no lleguen al número que señala el artículo anterior, habrá un comisario municipal y un síndi- co procurador.

El territorio del Estado de Sinaloa se divide en Distritos. En cada uno de los Distritos habrá un prefecto. Cada Distri- to se dividirá en Municipalidades, que deberán tener una po- blacion de mas de tres mil habitantes, en cada una de las cuales habrá un director político. En cada Municipalidad ha- brá un Ayuntamiento.

Las responsabilidades de los Prefectos, directores y ayun-

tamientos, se exigen ante el Supremo Tribunal del Estado por juzgarles, están sometidos á los jueces ordinarios, bastando disponerlo así el art. 69, fraccion IV de su constitucion.

Se divide el territorio del Estado de Sonora en Distritos cuyo gobierno económico político estará á cargo de un ciudadano nombrado por el Gobierno, que se denominará Prefecto del Distrito segun el art. 78 de la constitucion. Conforme al art. 81 el gobierno interior de los pueblos del Estado estará á cargo de corporaciones que se denominarán "Ayuntamientos" y existirán en toda poblacion cuyo número de habitantes llegue á quinientos. En los lugares en donde el número de habitantes no llegare á quinientos, habrá en vez de ayuntamientos, individuos encargados de su régimen interior, nombrados "Comisarios de policía." En las haciendas, ranchos y demas propiedades particulares, serán comisarios de policía con las mismas atribuciones que los de las otras poblaciones, los dueños ó encargados de dichas haciendas y propiedades.

El Estado de Tabasco divide su territorio en partidos, su Constitucion en los artículos 56, 57 y 58 dispone que habrá en cada partido un Gefe Político, que residirá en la cabecera como primera autoridad política de él. Habrá igualmente Ayuntamientos en todas las cabeceras de partidos y en las demas poblaciones que por sus circunstancias particulares, así lo decrete la Legislatura á virtud de informe del Gobierno. En los pueblos que no sean cabeceras de partidos, habrá gefes subalternos de policía, sujetos al gefe político.

El Estado de Tlaxcala que reconoce como otros, como cuarto poder al municipal, divide su territorio en Prefecturas y Municipalidades. En cada distrito habrá una Prefectura y en cada Municipalidad un Ayuntamiento.

El Estado de Tamaulipas se divide en Distritos. El art. 83 de la constitucion del Estado dispone que cuando el gobier-

no lo estime conveniente nombrará de acuerdo con su consejo, visitadores que le informen sobre el estado que guardan los diversos ramos de administracion pública en los pueblos de Tamaulipas, á fin de que sean corregidos los abusos que existan y removidos conforme á las leyes los inconvenientes que estorban la marcha regular de los negocios. El Gobierno municipal de los pueblos estará á cargo de Ayuntamientos electos popularmente.

El Estado de Veracruz Llave divide su territorio en cantones y estos en municipalidades conforme á los art. 85, 87 y 88 de su constitucion. El Gobierno político delos cantones se comete á un individuo que se denominará jefe político. Residirá en la cabecera respectiva, y durará dos años en su encargo. Los jefes políticos son los representantes del poder Ejecutivo en los cantones, son independientes entre sí, y todos estarán sujetos inmediata y directamente al gobernador. Los alcaldes municipales serán las autoridades políticas de cada Municipalidad.

El Estado de Yucatan se divide en partidos, municipalidades y secciones municipales. La constitucion del Estado dispone en sus artículos, 73, 74, 75, 76 y 77 que los partidos se compondrán de las municipalidades que á cada uno señale la ley reglamentaria respectiva. En cada partido habrá un gefe político que residirá en la cabecera. Este funcionario estará inmediata y directamente sujeto al gobernador, como su agente, para ser el conducto de comunicacion, dar el debido lleno á sus disposiciones no contrarias á esta Constitucion, publicar las leyes, y hacerlas cumplir en su respectiva demarcacion. En las ciudades, villas y cabeceras de partido habrá Ayuntamientos compuestos del número de vocales que determine la ley. En cada pueblo que no siendo cabecera de partido, deba por la ley tener municipalidad, habrá una jun-

ta compuesta de tres vocales propietarios y tres suplentes, que ejercerán las mismas funciones que los Ayuntamientos. En los pueblos que por el corto número de sus habitantes no haya el suficiente de personas que puedan desempeñar los cargos públicos de que habla el artículo anterior, habrá solo un comisario municipal nombrado por el Ayuntamiento ó la junta á que corresponda, para que atienda á todo lo relativo á la parte económica de la policía ó buen gobierno del pueblo y su comarca, que se denominará seccion municipal, y el nombrado para regirla, comisario municipal.

El Estado de Zacatecas se divide en Partidos. En los artículos 47 y 49 de su constitucion se dispone que en cada cabecera de partido habrá un Gefe político. Habrá asambleas municipales elegidas directa y popularmente en los pueblos del Estado para su gobierno interior y régimen municipal.

La responsabilidad de los Gefes políticos se exige ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

En los Estados de Campeche, Colima, Guerrero, Jalisco, México, Puebla, Tamaulipas y Yucatan, hay un Consejo de Gobierno como cuerpo consultivo de administracion y de cuyo concurso necesita el Ejecutivo para el ejercicio de algunas de sus facultades.

Es de notarse que en el Estado de Puebla el consejo de gobierno se forma de los cuatro secretarios del Despacho.

Son facultades comunes á todos los Gobernadores: las de expedir reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes particulares del Estado: dar auxilio á los Tribunales para la ejecucion de las sentencias: nombrar y remover libremente á los Secretarios del Despacho y á todos los empleos cuyo nombramiento ó remocion no estén determinados de alguna otra manera por las leyes.

Todas las autoridades que están subordinadas ya al Pre-

sidente de la República en el orden federal ya á los Gobernadores de los Estados, en lo relativo al régimen interior de estos, son *organos de comunicacion*, que transmiten los mandatos de la autoridad Suprema á la autoridad inferior ó al conocimiento de quienes deban obedecer y cumplir su mandato; *instrumentos de ejecucion*, porque tienen que cumplir y hacer cumplir las órdenes superiores y con este carácter dictar las disposiciones convenientes para el efecto; *medios de instruccion*, por que tienen el deber de dar al Superior todos los informes que les fueren pedidos,, así como el de explicar lo que fuere conveniente para el desarrollo moral y físico de los pueblos.

Este es el carácter de las autoridades subalternas y muy particularmente de los Gefes Políticos ó Prefectos; pero tienen además algunas obligaciones que nacen de su calidad de superiores gerárquicos en la administracion de los Partidos gefaturas ó Departamentos. Por esta causa dan órdenes á las autoridades que les estan subordinadas y las vigilan, nombran y remueven á los empleados y agentes inferiores, cuando la ley no dispone otra cosa: vigilan todos los ramos de la administracion comprendidos en el territorio en que ejercen su autoridad; imponen las penas que la ley les faculta para imponer, y las cuales en ningun caso ni por ningún motivo pueden exceder de los límites señalados por la constitucion. En circunstancias tan graves como ocasionan los plagios la ley suele autorizar á los Gefes políticos ó Prefectos para juzgar é imponer pena à los criminales.

Las funciones de los Gefes políticos ó Prefectos, son de tal manera importantes que del acierto ó desacierto en el ejercicio de ellas depende el adelantamiento moral y material de los pueblos. Inútil é infructuosa será la mejor administracion, inútiles tambien los esfuerzos del jefe superior de la admi-

nistracion si los encargados de poner en práctica las disposiciones administrativas y de hacer efectivas las disposiciones de las leyes no tienen la aptitud, la energía ó la voluntad de hacerlo eficazmente.

Tal es en los Estados de la Federacion mejicana la estructura de su administracion particular y la gerarquía administrativa que como antes se ha dicho tiene por Gefe Supremo en cada Estado á sus respectivos Gobernadores.

Conviene advertir que en el ejercicio de la facultad de reglamentar las leyes para su debida ejecucion, facultades que están concedidas tanto al Presidente de la República respecto de las federales, como á los Gobernadores de los Estados respecto de las particulares de los Estados, no pueden estos altos funcionarios alterar en manera alguna los preceptos legales y menos dictar disposicion alguna que pueda ser contraria á los principios constitucionales. Este respeto á tales principios debe ser una regla invariable no solamente en los reglamentos sino en todo género de disposiciones del orden administrativo.



En las naciones mas adelantadas en la ciencia administrativa son de notarse los diversos é importantes auxiliares que tienen los gobiernos en los Consejos, Direcciones y Administraciones de casi todos los ramos encargados al poder administrativo. Producen esos auxiliares de la administracion los buenos resultados que han de producir siempre la consagracion al estudio, y al estudio especial de una materia, y la conservacion de un metodo, de un orden y de un progreso incesante en todos los ramos de la administracion. Si alguna vez ese metodo y ese orden pudieran cortar los vuelos de la iniciativa y

de la actividad de los gobernantes, ni son estas cualidades tan comunes que á su desarrollo debiera sacrificarse todo, ni forzosamente han estar órganizados los cuerpos consultivos y auxiliares de la administracion de modo que necesariamente lo hayan de impedir. Y de todas maneras tal vez sería preferible adelantar con poca rapidez á la facilidad con que frecuentemente cada funcionario destruye lo que hizo su antecesor, para que el que le siga observe la misma conducta; la cual suele no tener mas origen que un terpe afan en el funcionario de figurar, acaso una envidia tan innoble como incapaz de ser justificada ó un lamentable abandono en el estudio y en la meditacion, que hacen juzgar con lijereza y tal vez solo por apariencias de lo que está hecho y establecido.

Careciendo casi totalmente la administracion, en la República, de los auxiliares antes enunciados, los empleados superiores estan obligados á hacer las veces de ellos y los altos funcionarios, el Presidente y sus Ministros, los Gobernadores y sus Secretarios del despacho, tienen que consagrarse no solo a la resolucion de los negocios, sino al estudio preliminar que ellos requieren y para el cual serían muy útiles las direcciones administrativas que hay en otros paises.

A los empleados en el servicio público puede aplicarse con mucha razon lo que dice el Sr. Colmeiro de los agentes administrativos.

“Por último, hay ciertos agentes administrativos que en el silencio del gabinete se consagran al modesto trabajo de instruir expedientes, evacuar informes, y preparar el despacho de los negocios; y si bien no poseen ninguna autoridad nominal, cuando la instruccion los guia y la experiencia los aconseja ejercen un poder real fundado en su fidelidad á las reglas establecidas. Hacen relacion de los asuntos, proponen las providencias oportunas y aplican la decision del ministro ó

del jefe inmediato á casos iguales. Merced ésta oscura clase de empleados, digna del público aprecio y de la protección de la ley mientras fuere laboriosa é inteligente, las oficinas son archivos vivientes y depósito de las tradiciones administrativas; y solo á sus esfuerzos se debe el mantener aquel espíritu de uniformidad y consecuencia que se descubre en todos los actos de un Gobierno sábio á pesar de los cambios de la política, y de la rápida sucesión de los tiempos y las personas.”

Al exponer, tratándose de las Secretarías de Estado, cuales son las direcciones dependientes de cada una de ellas, se ha expresado las que existen y de cada una se tratará en el lugar que corresponda.

Como el sistema administrativo en la República tiene su origen en el que observó la Metrópoli, no será fuera de propósito sino antes muy conveniente trasladar aquí la reseña histórica de los Ayuntamientos en España, que hace el autor antes citado.

La institución de los Ayuntamientos es antiquísima en España y su origen romano. Fueron coéteanos de la monarquía y se generalizaron en la época de la restauración visigótica, mas en fuerza de la costumbre que en virtud de ley alguna, tomando á las cúrias romanas por modelo, ó asentando en los restos de la legislación de aquel pueblo el nuevo régimen municipal. Sobrevivieron á la conquista de los Godos, y aunque se pierde el hilo de su historia en el último período del imperio de Toledo, aparecen de nuevo en una época inmediatamente posterior á la invasión de los Sarracenos. La necesidad de gobierno no satisfecha por los oficiales de la Corona al renacer la monarquía visigoda en las ásperas montañas de Asturias, y sobre todo, la necesidad de velar por la defensa propia, cuando los enemigos del nombre cristiano eran seño-

res de la tierra y luchaban por sujetarla y oprimirla de mar á mar con el peso de sus armas, contribuyeron de una manera poderosa á levantar el Concejo de la edad media sobre las ruinas del municipio romano.

Hállanse ya claros vestigios de esta importante institucion en los fueros municipales de los siglos IX y X y se muestran fuertes y numerosos en el XI, pues en las Córtes ó Concilio de Leon de 1020 aparecen con sus magistrados populares y un grado de autoridad muy notable en punto al gobierno económico de los pueblos sometidos á su jurisdiccion.

Despues que Alonso VI ganó á Toledo concedió á esta ciudad y su tierra fuero municipal, y otorgó, tanto á los muzárabes ó vecinos antiguos, como á los castellanos ó pobladores nuevos, que nombrasen varios oficiales de justicia y policía, y les dió tambien intervencion directa en su propio gobierno, autorizándolos para reunirse en cabildos ó juntas en los cuales tratasen del bien comun, de donde vino el nombre de Ayuntamientos.

Córdoba, Sevilla, Mureia, Madrid y otras ciudades y villas de consideracion, obtuvieron franquicias iguales á las concedidas á Toledo, cuyo Ayuntamiento fué el ejemplo vivo de los demás Concejos.

La importancia de los Concejos subió de punto, entre otras causas, por la creacion de las milicias ó tropas que seguian el estandarte de la ciudad ó villa y eran acaudilladas por sus magistrados municipales; pero esta novedad influyó no poco en el decaimiento de los mismos Concejos que fueron por ella un instante enaltecidos; porque desde que hubo fuerzas que mandar, la nobleza castellana solicitó con empeño los cargos concejiles. Entonces introdújose el espíritu aristocrático en los Concejos, dividiéndose los pueblos en bandos muy reñidos, los cargos concejiles se obtuvieron por derecho heredita-

112

rio y se instituyeron los síndicos personeros ó defensores de la clase plebeya, lo cual prueba que el instrumento de libertad se habia ya trocado en arma de opresion y tiranía. Los Reyes, por otra parte, con el objeto de restablecer la paz y administrar recta justicia, ó aprovechando hábilmente la feliz coyuntura de extender y afirmar su poder, solian enviar correjidores ó nombrar asistentes que enflaquecían tanto la autoridad municipal, cuando dilataban el influjo de la Corona.

Otra novedad contribuye á dar mas importancia á los Concejos, y fué la formacion de hermandades o confederaciones que tal importancia tuvieron bajo la regencia de Doña María de Molina, y que despues se repitieron en tiempo de Doña Isabel á causa de la guerra con Doña Juana, cuyas pretensiones al trono apoyaban los Portugueses,. En aquella época empieza no solo en España, sino tambien en toda Europa, la contralizacion del poder, porque la inclinacion á las artes y al comercio, excitada con el descubrimiento del Nuevo-Mundo, requería unidad en el estado y fortaleza en el Gobierno: y así fué que cuando la guerra de las Comunidades se intentó renovar la liga de los Concejos contra los Flamencos, la España no respondió á este grito que habia dejado de herir un sentimiento popular.

Los campos de Villalar decidieron la suerde de las franquicias municipales que no hubieran caido tan repentinamente, ó no se hubiesen rebajado tanto con aquel combate. El poder real abusó de su victoria, y el Consejo de Castilla recojió el botin apropiandose gran parte de las atribuciones gubernativas que antes ejercían los Ayuntamientos.

La dinastía de Borbon no fué mas condescendente con los fueros mnicipales; de modo que al terminar la guerra de sucesion, hasta el derecho electoral habia desaparecido casi del todo, y aun esos leves fragmentos de la antigua grandeza de

los Concejos acabaron en nuestros días, confirmando el Rey á las Audiencias la facultad de nombrar para los cargos concejiles á propuesta de los Ayuntamientos salientes.

Tal fué en resúmen el régimen municipal desde el siglo XI al XV: este régimen administrativo, del cual dice un ilustre escritor “que era el único posible entre el rumor de las armas, la inseguridad pública, el corto poder de los Reyes, las incursiones súbitas de moros y la ignorancia de los tiempos.” Entonces no habia para los pueblos otra garantia de libertad, ni otra defenza para las personas, ni para las propiedades mas proteccion.

Los antiguos Concejos ejercian atribuciones de justicia y de administracion: el Gobierno residia en lo interior de cada ciudad ó villa: el régimen fué militar al principio y alimentó este espíritu guerrero durante su próspera fortuna. Abrigaban los pueblos esperanzas inquietas y vagos deseos de libertad; pero sin formar causa comun, ni ligar su provenir al triunfo de una idea general: el aislamiento era su estado y su ley el privilegio.

Hé aquí un exámen histórico de las municipalidades en Francia.

“Los ciudadanos franceses, considerados bajo el aspecto de las relaciones locales que nacen de su reunion en las ciudades y en ciertos centros de poblacion en los campos, forman las municipalidades (Communes) Constitucion de 14 de Setiembre 1791. art. 8º tít. 2.

La sola palabra communes explica el origen y el objeto de toda sociedad política: así es que la historia de la municipalidad seria la historia de la Francia y por esto solo procuraremos indicar algunos puntos de ella, de los mas importantes.

La necesidad natural que los hombres tienen de vivir en sociedad, de reunirse y de estrecharse formó en su origen las municipalidades.

Las primeras nociones que hay respecto de las de Francia se remontan á la época de la conquista de las Galias por Julio César. Contábanse entonces mas de cien ciudades ó poblaciones principales, que formaban varias confederaciones y se reunian para deliberar sobre sus intereses comunes. Los Romanos respetaron tal organizacion.

A la administracion romana se siguió la de los Francos á consecuencia de la conquista de Clovis. El número de las communesera entonces de ciento cincuenta y conservaron tambien su régimen y sus oficiales municipales bajo el nombre de *decuriones*. Solamente los gobernadores, llamados condes ó duques, se reunian en las ciudades para representar allí al nuevo soberano.

El comercio y las artes, la defenza de los lugares fortificados por la naturaleza, la comodidad de los puertos, la facilidad de las comunicaciones por tierra ó por los rios habian hecho nacer y crecer á las ciudades. Las municipalidades de los campos debian su nacimiento á intereses mas sencillos y menos variados. Los campesinos se habian reunido al derredor de la iglesia que los presidia al nacer y al morir. Y de este modo la comunidad, es decir la municipalidad y la parroquia tenian unos mismos límites, una existencia que hasta cierto punto se confundia, hasta el grado de que indistintamente se empleaba el uno y el otro nombre.....

Permanecieron así las cosas bajo los reyes de la primera raza; pero bajo el dominio de los de la segunda la municipalidad degeneró: los grandes vasallos se dividieron la Francia y la anarquía feudal redujo á la nacion á la esclavitud. Muy débiles eran los reyes para atacar á los Señores y libertar á las municipalidades.

Esta libertad parece nacer en 1108 en el Reynado de Luis VI, el gordo, y en efecto bajo el dominio de este rey y de

sus sucesores Luis VII y Felipe Augusto fué cuando se conquistó esta libertad para las principales ciudades de la corona. La opinion comun atribuye el honor de la iniciativa á la política ilustrada del monarca que resolvía libertar á las communes del yugo de los vasallos y debilitar á estos dando á aquellas una fuerza de independenciam tal que él mismo pudiera emplearla en contra de los vasallos; pero esta opinion es erronea y sabios historiadores han probado que las municipalidades no debieron su emancipacion mas que á sí mismas. (A. Thierry, cartas sobre la historia de Francia: Ortolan, curso de derecho público). Recibieron este ejemplo desde el siglo 10º de algunas ciudades de Italia en las cuales no habia perecido el recuerdo de la municipalidad romana.

Algunas insurrecciones determinaron el resultado. El rey intervino en sus propiedades; y ya haya sido por impotencia ó por escasez de dinero, hizo lo que entonces se usaba en Europa: concedia, mediante una retribucion pecuniaria, ciertas franquicias municipales á las ciudades que se habian sublevado ó que proponian la compra. Los grandes Señores imitaban al rey y convirtieron en dinero la libertad que vendian en sus feudos; en ciertos lugares, las insurrecciones y los levantamientos establecieron gratuitamente esa libertad y de esta manera al acabar el siglo decimo tercero se hallaron en Francia generalmente reconstruidas las municipalidades con sus constituciones, conquistadas algunas, compradas las mas.

El sistema general de ellas establecia que los hombres de la municipalidad eran libres en sus personas y en sus bienes: que quedaban prohibidas las gabelas é impuestos arbitrarios decretados por los Señores: que los oficiales municipales fuesen electos por los vecinos de la municipalidad: que á ellos correspondia la administracion de los bienes comunales y el

ejercicio de la policía municipal: en fin que, quedaban autorizadas las municipalidades para armarse y para defender su territorio y privilegios, de las agresiones de sus vecinos y de los atentados de sus Señores. (Cartas patentes de San Luis, 1256. Edicto de Francisco I. 1536. De Cárlos IX, 1564 y de Enrique III, 1579.)

En cierto periodo de tiempo en el reynado de Luis XIV, en 1692, se privó á las municipalidades de su derecho de elegir; pero no fué esta usurpacion para dar al Gobierno la administracion comunal sino mas bien para que los funcionarios municipales sirvieran al interés del fisco; así es que siendo la cuestion puramente de dinero la mayor parte de las municipalidades compraron de nuevo el derecho de eleccion. Además de esto el edicto de 1764 les restituyó á todas la libertad de sus elecciones.

Las communes tenían entonces un lugar en la organizacion social, y por esto junto al clero y á la nobleza apareció un nuevo órden de cosas que con el nombre de tercer estado, *tiers etat*, presentaba al principio de rodillas humildes representaciones; pero que siguiendo una progresion inevitable hizo desaparecer como potencia política á la nobleza y al clero. (Fincourt).

En 1789, epoca de la regeneracion para la Francia la municipalidad tambien se sintió regenerada. Uno de los primeros actos de la asamblea constituyente fué el establecimiento bajo un plan nuevo y uniforme de todas las municipalidades ó administraciones municipales.

Con este fin quedaron abolidas las antiguas cartas. Se establecieron los consejos generales de administracion, á los procuradores generales y á los maires, electivos. La constitucion del año III reformó esta institucion: las comunas se reunieron en municipalidades de cantones compuestas de agentes

117

municipales electivos y de un agente del Gobierno.

En seguida y en la revolucion de Brumario, año VIII que creó el Gobierno consular se dió la ley de 28 del pluvioso del mismo año, conocida generalmente con el nombre de constitucion del año VIII, que dió nueva forma al réjimen administrativo y municipal.

Devolvió á la Comuna su individualidad encomendando á un funcionario la administracion y al consejo municipal la conservacion de sus propiedades y la defensa de sus intereses. Esta es la ley que rije aun, con la modificacion de que por la de 21 de Marzo de 1831 se ha reconocido el principio de libre eleccion, “aunque combinado con la facultad que debe tener el depositario del poder ejecutivo de nombrar y remover á los agentes.”

Estas dos reseñas históricas bastan para comprender la grande importancia de la municipalidad. En todas partes la libertad en el municipio aparece como la base de la libertad nacional y en verdad que no sería posible imaginarse una nacion que fuera victima de la tiranía si el hombre era libre en su municipalidad.

Las autoridades municipales cierran la escala de las autoridades que comienza en la esfera federal en el Presidente de los Estados--Unidos Mejicanos, y en el réjimen interior de los Estados, en los Gobernadores de ellos, depositarios del poder ejecutivo y del poder administrativo; pero es preciso no olvidar que las autoridades municipales tienen la calidad de formar una administracion que si está subordinada á autoridades superiores, no deja por eso de ser una administracion especial y por decirlo asi. suprema con respecto á los intereses y atribuciones de que está encargada.