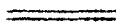


<b>CAP. VI.—De la organizacion administrativa.....</b>	<b>65</b>
<b>Caracteres de la gerarquia administrativa:     unidad, subordinacion.....</b>	<b>66</b>

morales con existencia propia y accion tambien propia, sin que por esto se entienda que dejan de tener dependencia de las autoridades políticas superiores en el órden gerárquico.

De estas consideraciones se infiere que la division del territorio de cada Estado en Distritos y municipalidades, la supresion de las existentes y la formacion de algunas nuevas demarcaciones de esa clase incumben al poder legislativo con la cooperacion del poder administrativo conforme á las prevenciones del Derecho constitucional y á los dictados de la razon.

Las cuestiones que se suscitan entre los diversos Distritos ó municipalidades de cada Estado por causa de límites, se deciden en el interior del mismo Estado por razon de la soberanía de este en todo lo relativo á su régimen interior. Las cuestiones de límites de Estado á Estado, se resuelven segun el artículo 72, fraccion IV de la Constitucion, por el Congreso de la Union, á no ser que las diferencias suscitadas entre los Estados por cuestion de limites tengan un carácter contencioso, en cuyo caso han de resolverse por el poder judicial de la Federacion, conforme al artículo 97, fraccion V, conociendo en el negocio desde su primera instancia la Suprema Corte de Justicia, segun lo prevenido en el artículo 98.



## CAPITULO VI.

### DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

La diversidad de los ramos que abraza la administracion, de lugares en que ha de ejercerse la accion administrativa y de atribuciones especiales para el acertado despacho en esos ramos, exigen que la administracion pública se verifique por me-

dio de funcionarios y autoridades tambien diversos, con accion propia algunas de estas como los cuerpos municipales; pero dependiendo siempre de un poder superior que es el supremo en cada Estado, y en el Distrito federal y Territorio de la Baja-California, el Ejecutivo federal.

Esta dependencia y esta subordinacion de unos funcionarios y autoridades respecto de la superior para la ejecucion de las leyes constituyen la gerarquía administrativa.

Son caracteres de esta gerarquía los siguientes:

*La uniformidad:* porque ejerciéndose y debiéndose ejercer siempre la autoridad en virtud de las leyes y siendo estas generales en cada Estado por lo relativo al régimen interior de él y generales para todos los Estados las que se refieren á intereses federales determinados por la constitucion, no pueden existir autoridades de diversas clases y con distintas atribuciones en cada una de las divisiones del territorio del Estado ó del territorio de la Federacion.

*La subordinacion:* porque sin ella cada autoridad seria absolutamente independiente y tal independencia produciria el mas espantoso caos en la administracion. Tal independencia exigiria una ley especial para el establecimiento de cada una de las autoridades y para la determinacion de sus atribuciones, lo cual es absolutamente contrario á los principios establecidos en la constitucion que prohíbe toda clase de tribunales y de leyes especiales.

En virtud de esta subordinacion administrativa las autoridades y funcionarios inferiores deben obediencia y respeto á las autoridades superiores; pero esa obediencia no puede impedir el ejercicio de las facultades que la ley designa para cada autoridad, ni mucho ménos exigir que sean obedecidas las disposiciones abiertamente contrarias á las leyes. La autoridad inferior tiene el deber de hacer observaciones á la superior cuan-

do alguna orden de esta importe una infraccion de ley y en el orden administrativo el exponer las razones que tenga para creer que es inconveniente alguna disposicion superior. De esta manera la responsabilidad de la orden contraria á la ley ó de la disposicion administrativa inconveniente recae sobre la autoridad superior que en ella insiste. Así, por ejemplo, el Tesorero general de la Federacion tiene la obligacion legal de hacer observaciones á las Secretarías de Estado contra toda orden que importe un gasto que no esté autorizado por ley y de obedecer la orden si en ella insistiere el Ministro que la suscribió, remitiendo inmediatamente el expediente al Congreso de la Union, como gran jurado nacional, para exigir la debida responsabilidad al Secretario del despacho que haya decretado el gasto ilegítimo.

En los casos en que la autoridad superior exige de la inferior el quebrantamiento de la ley, despues de hechas las observaciones que corresponden para evitar una infraccion quizá no meditada ó acaso involuntaria, la conciencia del hombre honrado aconseja al funcionario inferior que no se limite únicamente á salvar su responsabilidad legal.

En el servicio militar la subordinacion es mas extremada y la obediencia mas perfecta, porque de ellas depende el éxito de las operaciones encomendadas á la fuerza armada y que deben ser en todo caso en defensa de la República, del orden y de la paz y para el exacto cumplimiento de las leyes.

En el conflicto que en casos determinados y que por fortuna no pueden ser frecuentes, porque á serlo el gobierno se desquiciaría muy en breve, en ese conflicto que puede resultar entre deberes á cual mas importantes, como son el de obedecer las órdenes de la autoridad superior, el de obedecer las leyes y el de conservar la subordinacion sin la cual no seria posible la administracion pública, hechas las observaciones justas, legíti-

mas y convenientes á la órden ó disposicion contraria á la ley ó al interes de la sociedad, no seria posible dictar una regla de conducta mas segura que las inspiraciones de la prudencia y de la conciencia, para no ocasionar un mal de graves trascendencias, como resultaria de la insubordinacion ó de la infraccion de las leyes indisculpable en quienes ejercen funciones públicas. Fuera de estos casos excepcionales que no constituyen, ni pueden constituir la existencia normal de un gobierno y de una sociedad, no hay la menor duda de que la subordinacion es condicion indispensable de la gerarquía administrativa. Ciertamente no puede ni concebirse cómo pudieran existir una sociedad ó un gobierno en que faltara la subordinacion gerárquica.

Tan peligroso para la libertad y la justicia seria obligar á la autoridad inferior á cumplir toda órden superior aunque fuera contraria á las leyes, por razon de que la responsabilidad habria de recaer sobre la autoridad superior, como facultar á la inferior para obedecer ó no las órdenes superiores mediante la calificacion que esta por sí sola y arbitrariamente pudiera hacer de la legitimidad ó justicia de dichas órdenes. Las autoridades superiores deben mirarse mucho al dictar sus disposiciones cuando de alguna manera puedan ellas producir una infraccion de ley, y las autoridades inferiores deben á la vez cuidar en extremo de no entorpecer la marcha de la administracion pública que el pue'lo encarga á las autoridades superiores y supremas confiándoles el ejercicio del poder público.

Es una consecuencia del ejercicio del poder público la facultad que concede la Constitucion en el artículo 85 al Presidente de la República para nombrar y remover á los empleados de la Union y oficiales del ejército y de la armada, y con aprobacion del Congreso á los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, y oficiales superiores del ejército y empleados su-

periores de hacienda. El gobierno es responsable ante el pueblo de la administracion pública y debe por lo mismo tener esa facultad, supuesto que tiene moral y legalmente la responsabilidad de los actos de todas las autoridades á quienes ha elegido y le están subordinadas, miéntas no decline legalmente esa responsabilidad.

« Pero la amovilidad de los funcionarios públicos, dice el Dr. Colmeiro en su Derecho administrativo español, dista mucho de la arbitrariedad en punto á sustituirlos, trasladarlos ó removerlos. Cuando la autoridad administrativa mas celosa é ilustrada es sustituida sin razon por otra, sus proyectos, sus trabajos empezados, el fruto tardío de sus conocimientos locales, todo es perdido para los pueblos: y cuando esta movilidad nace del justo deseo que el gobierno abraiga de recom pensar ascendiendo á sus mejores servidores, entónces olvida que el fin es la provincia y el hombre solo el medio. » Esta doctrina es aplicable no solamente á los funcionarios á quienes ella se refiere sino á toda clase de empleados así superiores como inferiores, y esta doctrina ha sido practicada de algun tiempo á esta parte por el gobierno de la Union. Así como él debe ser inflexible para separar del pnesto que ocupe al empleado ó funcionario que dé causa para la destitucion, sin que para evitarlo sean bastantes ningun género de razones, así tambien debe emplear toda su fuerza de voluntad para conservar á empleados y funcionarios que se dedican al servicio público con probidad, inteligencia y aplicacion constante. Mas como la separacion del empleado ó funcionario puede ser conveniente á juicio del gobierno, que es el responsable de sus propios actos, la facultad de nombrar y remover libremente á los empleados se ha concedido al poder Ejecutivo, confiando en la prudencia y en la justificacion del magistrado supremo.

En casos urgentes todos los jefes de oficinas y encargados

de algun ramo del servicio público pueden suspender á sus subalternos, dando inmediatamente cuenta á la autoridad superior para que aquella á quien corresponde hacer el nombramiento apruebe la suspension y la convierta, si así fuere justo, en destitucion ó separacion definitiva.

Pero como toda suspension ó destitucion puede afectar el nombre del empleado ó funcionario y acaso hasta ocasionar la pérdida de la reputacion y con ella la ruina completa del empleado, este tiene el derecho de pedir que se forme un expediente instructivo sobre las causas de la suspension ó remocion con el fin no de impedir al Gobierno el ejercicio de una facultad legal, sino de hacer constar de una manera fehaciente que la remocion no procede de causa que sea deshonrosa para el empleado.

La ley de 21 de Mayo de 1852 dispuso en su primer artículo que todos los empleados en las oficinas de la Federacion fuesen amovibles á voluntad del Gobierno y que no tuviesen derecho á cesantía. En el artículo 2º dispuso la ley que para usar el Gobierno de la facultad de remover á los empleados mandara formar un expediente instructivo para justificar la conveniencia de la remocion, la cual habia de ser acordada con audiencia del interesado en junta de ministros y por mayoría de los votos de estos altos funcionarios. Aunque esta ley no está expresamente derogada no puede considerarse vigente porque impone al Ejecutivo federal condiciones que la constitucion de 1857 no exige para el ejercicio de la facultad de remover y de nombrar á los empleados; pero establece la referida ley principios de moralidad que deben servir de fundamento para todas las resoluciones del Gobierno. La buena reputacion del hombre puede peligrar en la remocion del empleado y este por tal motivo tiene derecho para exigir que se haga constar que ella procede del ejercicio de una facultad constitu-

cional muy conveniente á la verdad, y no de alguna causa que pudiera manchar la limpia reputacion del empleado removido.

La facultad de remover libremente á los empleados en las oficinas de la Federacion, es una atribucion exclusiva del poder Ejecutivo y no le está concedida á ningun otro funcionario, si no es al Gobernador del Distrito federal respecto de los empleados y agentes que sirven á sus órdenes en la administracion local del mismo Distrito, y á los Ayuntamientos respecto de sus empleados y dependientes con los requisitos y formas que exigen sus ordenanzas, de las cuales se tratará en lugar conveniente; siendo de notar la frecuencia con que estas corporaciones han ejercido tal facultad, y muchas veces sin los requisitos ántes indicados, lo cual debe producir siempre algun desconcierto en la administracion y muchas una repugnante violacion de los principios de justicia y de moralidad.

La ley de 21 de Mayo ántes citada no puede estimarse vigente en las condiciones que exige al Ejecutivo de la Union para que pueda remover á los empleados; pero no estando derogada, sino ántes por el contrario citada en algunos de los despachos que expide el mismo Ejecutivo, debe considerarse en vigor en cuanto al derecho que concede al empleado para que por medio del expediente instructivo se evite que sea víctima de malas pasiones en perjuicio de su honra individual.

En algunos Estados como en el de Jalisco los principios de esta ley están admitidos para el ejercicio de la facultad concedida al gobierno para la remocion de los empleados.

«Conservan, dice el Sr. Colmeiro, la subordinacion gerárquica dos clases de disposiciones administrativas:

«I. Las relativas al método que debe observarse en la correspondencia con las autoridades superiores en mas de un grado, á quienes nunca pueden las inferiores dirigirse sino por «mano de las intermedias.....»



«II. Y las que facultan á las autoridades superiores para «detener, modificar y revocar los actos de las subalternas y «suspenderlas en el ejercicio de sus funciones ó destituirlos de «sus cargos.»

Autores hay que consideran como condiciones de la gerarquía administrativa la responsabilidad de todas las autoridades y funcionarios, la presencia de ellos en todos los lugares que comprende la administracion y la unidad de estas, así como la aptitud y moralidad de los empleados; pero lo cierto es que la responsabilidad, la presencia y la unidad son condiciones de la administracion y no de la gerarquía administrativa y que la moralidad y la aptitud son condiciones individuales que el Gobierno debe siempre tomar en consideracion para nombrar á los empleados, y que no constituyen tampoco la gerarquía administrativa.

---

---

## CAPITULO VII.

### DE LAS AUTORIDADES.

Ejercen el poder supremo en la administracion: el Presidente de la República en lo que se refiere á los sistemas federales determinados por la constitucion y en lo relativo al Distrito federal y territorio de la Baja-California, y los Gobernadores en lo que se refiere á la administracion y régimen interior de los Estados.

Las facultades y obligaciones del Presidente son:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Union proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia.