

la de conseguir todos los datos relativos á la administracion interior de los Estados que forman la Federacion mexicana, supuesto que he deseado dar en esta obra idea de dicha administracion y no reducirme á la especial del Distrito federal y territorio de la Baja-California, única que está á cargo del gobierno federal. Con mucho trabajo he reunido esos datos que en su mayor número son oficiales; completando aquellos cuando estos me han faltado, con las instrucciones que se han dignado darme personas capaces de hacerlo con acierto y exactitud.

Si la publicacion de esta obra es de alguna utilidad para el público, siquiera porque en ella encuentre fácilmente disposiciones que están esparcidas en muchos y diversos volúmenes de la legislacion patria: si esta publicacion sirve de ayuda en sus afanes á la juventud estudiosa, quedarán satisfechos mis deseos.



CAPITULO I.

LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.

Aseguran los pueblos su propia libertad por medio de las constituciones ó códigos políticos y apoyándose en esta robusta base, buscan los mismos pueblos en el acierto de las instituciones administrativas su desarrollo físico y moral y el mejoramiento incesante á que aspira el hombre en fuerza de su organizacion. Lo que se ha llamado don de gobierno y es propiamente la ciencia administrativa, consiste en el conocimiento de las causas comunes á todas las naciones y de las particulares de cada una de ellas que pueden producir el desarrollo y adelantamiento de los pueblos ó su decadencia y postracion, así como de los medios propios para obtener aquellos bienes y evitar esos males.

La ciencia administrativa provee al bien del hombre desde antes de su nacimiento y lo sigue durante la vida y lo acompaña hasta el sepulcro. Cuida del mejoramiento de las razas y del progreso de las generaciones, difunde la enseñanza en todos los ámbitos de la sociedad, forma y mejora las costumbres, protege la industria, el comercio y las artes, favorece el desarrollo del talento y del trabajo, combate la miseria, y haciendo sentir por todas partes su benéfica influencia, logra el bien de las sociedades y el bien de los individuos.

Concurren á formar la ciencia administrativa los principios de todas las ciencias, todos los conocimientos humanos aplicados en bien de la humanidad para el desarrollo social y para el bienestar moral, intelectual y material del hombre.

Creado este para vivir en sociedad, porque á ella lo llevan forzosamente así las fuerzas de su entendimiento como su organización física, la sociedad ha sido y es necesaria, y necesario también el ejercicio del poder público, considerado como la reunión, como la concentración de las fuerzas individuales para conseguir en favor de los individuos y de la sociedad la realización de la ley inmutable de la creación, que es el desarrollo completo, el perfeccionamiento incesante de los seres. «El objeto del poder es el bien, su medio el orden, su instrumento la ley; su esencia la justicia.»

Dividida la sociedad humana en naciones independientes, cada una de estas tiene una vida propia é intereses y conveniencias que le son particulares, y por consecuencia el derecho de exigir de las otras naciones que de ninguna manera intervengan en esa vida, ni se ingieran en esos intereses y conveniencias; pero todas las naciones tienen la indeclinable obligación de respetar los derechos de la humanidad, es decir, los derechos del hombre en general.

Esos intereses, esas conveniencias, esa vida propia de cada nación que constituyen su independencia y su soberanía se componen de todas las esferas de actividad así individual como social que giran dentro de la nación y cuyas órbitas no deben chocar jamás entre sí.

La conservación de la armonía entre esas diversas esferas de actividad, que no estaría bastante asegurada por los individuos aisladamente considerados, es el objeto del ejercicio del poder público y lo que constituye el deber del gobierno; pero como el hombre ha sido organizado para pensar y para obrar,

el gobierno no puede limitar la libertad del hombre, ni la actividad individual, ni la sociedad conceder al gobierno el poder de verificar tal limitación, que sería contraria á la esencia de aquella y á la organización humana.

Resulta de lo expuesto que la ciencia administrativa provee al desarrollo y perfeccionamiento del individuo y de la sociedad, á la armonía de las diversas esferas de actividad que forman una nación libre y soberana, y respeta y fomenta y asegura la actividad individual que es la base de la fuerza y del poderío, de la prosperidad y engrandecimiento de las naciones.

Dividido el ejercicio del poder público como lo exige la naturaleza de sus funciones en legislativo, ejecutivo y judicial; asegurada esta división en los Estados-Unidos Mexicanos por medio de la constitución federal, al poder legislativo corresponde únicamente la facultad de legislar y al ejecutivo quedan confiadas la política y la administración: la política, cuyo objeto debe ser el exacto cumplimiento de la constitución y de las leyes y cuyo fin es mantener en el interior la armonía entre todos los elementos políticos del país para que los principios constitucionales sean una verdad y las leyes aseguren la libertad del hombre, y adquirir y conservar en el exterior, en las relaciones con el mundo, el respeto á la soberanía nacional; la administración, cuyo objeto se forma de las necesidades materiales, morales é intelectuales de la sociedad, y cuyo fin es satisfacer esas necesidades.

Y así como para el ejercicio de las funciones políticas, el gobierno tiene límites determinados por los preceptos constitucionales fuera de los cuales la acción del poder público se convierte en tiranía y en despotismo, para el ejercicio del poder administrativo hay también limitaciones generales determinadas por la naturaleza de la institución del poder público y comprobadas por las severas lecciones de la historia.

Nunca debe hacer el gobierno lo que la sociedad sabe y puede hacer.

Nunca debe limitar la libertad del hombre ni la actividad individual.

Nunca debe enervar las fuerzas del pueblo ni impedirle que atienda al gobierno de sí mismo.

Si la administracion debe imitar á la Providencia velando por el bien público y por el bien particular; si debe amparar al individuo en donde quiera que esté, esta accion incesante no debe convertirse jamas en la accion de la tiranía, ni el cuidado de la sociedad y del hombre en una tutela que seria igual al despotismo.

Así como la ciencia administrativa difiere de la ciencia política, así la accion del poder en la administracion difiere de la accion del poder en la política.

Malo seria que esta tuviera por fundamento el exclusivismo bajo cualquiera de sus fases, porque él producirá inevitable aunque insensiblemente la tiranía y enervará las fuerzas del pueblo ó lo impelerá á la revolucion; pero mucho mas peligroso seria el error de asentar como base de la administracion pública, el exclusivismo en favor de determinados intereses.

La ciencia política busca el establecimiento de la armonía de todos los elementos políticos en una direccion determinada: la ciencia administrativa busca la armonía absoluta entre todos los intereses sociales y entre todos los intereses individuales. En el ejercicio de la accion política la mayoría de los ciudadanos tiene el poder de sobreponerse á las minorías. En la práctica de la administracion no es lícito sacrificar ningun interes por pequeño que sea. La política satisface las necesidades generales sin detenerse ante los intereses políticos indivi-

duales: la administracion estudia las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes. La política considera siempre el conjunto de la Nacion y del Estado: la administracion se empeña en la consideracion de cada parte de las componentes de ese conjunto que forma la Nacion ó el Estado.

Entre la ciencia política y la ciencia administrativa hay al diferencia de que aquella no es suficiente por sí sola y sin auxilio de esta para obtener la felicidad de los pueblos y de los individuos, cuando la ciencia administrativa sin el auxilio de la política puede ser bastante para obtener el progreso material de las naciones, y hasta cierto punto el adelantamiento moral é intelectual de la sociedad y del individuo; aunque de ninguna manera tienen los pueblos verdadera fuerza y vigor, si no viven bajo los ardientes rayos de la libertad, si los asociados carecen de iniciativa individual y los pueblos no atienden al gobierno de sí mismos.

Tal es la ciencia administrativa: llámase derecho administrativo al conjunto de leyes y disposiciones que en cada nacion forma su administracion particular.

CAPITULO II.

LA ACCION ADMINISTRATIVA.

Siendo como es una verdad fundamental que la sociedad existe necesariamente y emanando de esta existencia la necesidad del establecimiento del poder público que declara en la forma legítima la voluntad de los asociados, es indispensable

que tal poder tenga la accion necesaria para hacer cumplir y ejecutar esa voluntad, y de conformidad con ella lo que sea conveniente para el bien de las sociedades y de los individuos.

Por esta causa la accion administrativa que está confiada á los funcionarios investidos del poder público, se ejerce para asegurar el bien comun y el interes particular, reprimiendo todo agravio contra el uno ó contra el otro, conciliando toda divergencia entre ambos, y dando á este efecto una direccion adecuada al particular.

Se ha dicho ántes y es conveniente repetir que la administracion no debe sacrificar ningun interes legítimo ni aun á la mayoría de otros intereses contrarios. La verdad de esta proposicion se comprende con solo reflexionar que habiendo sido creado el hombre para la sociedad y teniendo necesidad ineludibles para su desarrollo intelectual, moral y físico, contrariar cualquier interes individual legítimo, es decir, necesario para el desarrollo referido, seria tanto como impedir ese mismo desarrollo y frustrar la naturaleza y organizacion del individuo que lo llevan forzosamente á la sociedad con sus semejantes. La falta de autoridad para imponer tal sacrificio que importaria una violacion del derecho individual y con ella una violacion del derecho natural, exige que la accion administrativa prevea para evitarlos todos aquellos casos en que pudiera aparecer alguna contrariedad entre el interes particular y el bien público, y que llegado alguno de esos casos concilie al uno con el otro.

Hay que notar sin embargo, que estas verdades se refieren á intereses individuales legítimos, justos y verdaderos, y al bien público que tenga las mismas cualidades, porque con ellas muy difícil y raro será, si no es que imposible, que llegue á haber contrariedad entre ambos, y de ninguna manera debe entenderse que la accion administrativa puede salvar un interes

por mas que pudiera convenir á la mayoría, siempre que fuese contrario á otro ya particular ya general que tuviera las calidades de legitimidad, justicia y verdad ántes referidas.

Infiérese de esto que la accion administrativa se ejerce en los hombres y en las cosas que están bajo su dominio; pero no solamente sobre estas, sino aun sobre aquellas que no están bajo el dominio particular como acontece siempre que la accion administrativa tiende á mejorar las condiciones naturales de un lugar en bien de la salubridad pública, en provecho de la agricultura ó del comercio, ó con otros objetos semejantes.

Extendiéndose la accion administrativa por la inmensa esfera que comprende á los hombres y á las cosas, el ejercicio de tal accion ofrece muy graves dificultades. La ciencia administrativa que como ántes se ha dicho se compone de todas las ciencias, adelanta cada dia con el progreso de estas y por tal motivo no ha llegado aún á poseer tal suma de principios universales ó verdades absolutas, que pudieran ser suficientes para dar á los preceptos administrativos la fijeza y estabilidad que tienen los códigos del orden civil. Y de esta manera el ejercicio de la accion administrativa depende en mucho del talento y de la instruccion de los funcionarios encargados de ese ejercicio, y de cierta capacidad especial que se ha llamado don de gobierno, el cual no es por cierto ni vulgar ni comun.

No debe, sin embargo, comprenderse por lo expuesto que la ciencia administrativa se halla actualmente en el estado de un embrion ni ménos que la accion del poder administrativo sea verdaderamente arbitraria. Posee la ciencia en su estado actual principios incontrovertibles, verdaderos axiomas que deben formar y forman de hecho la base de toda buena administracion, porque sirven de punto de partida para llegar á las deducciones que se convertirán á su vez en resoluciones ó decisiones administrativas.

Para el acierto en ellas la organizacion administrativa debe tener ciertas condiciones que son indispensables.

I. La administracion debe estar en perfecta armonía con las instituciones políticas.

Si la autoridad nace de la voluntad del pueblo, si su ejercicio está determinado por los códigos políticos, no puede concebirse de qué manera pudiera ejercerse el poder público legítimamente si hubieran de contrariarse en algo los principios establecidos en dichos códigos. Una legislacion administrativa contraria á las instituciones políticas necesariamente ha de producir ó la arbitrariedad y el despotismo que le son consiguientes, ó el desprecio del pueblo á las leyes que es nada ménos que el gérmen de la disolucion social, ó la parálisis de las fuerzas de la sociedad que de una manera inevitable habria de producir su ruina.

La política y la administracion tienen objetos diferentes; pero estrechamente enlazadas entre sí deben seguir un mismo sendero, sin desviarse de él para no crear ni favorecer intereses contradictorios que llegarían á producir un verdadero caos.

Las dificultades con que la República Mexicana ha tropezado en su desarrollo y el progreso que le es consiguiente han consistido en su mayor parte en la falta de perfecta armonía entre sus instituciones políticas y su legislacion administrativa. Son por lo mismo de la mayor importancia todos los esfuerzos que el poder público y los ciudadanos han hecho y en lo sucesivo hicieren para establecer esa armonía cuya falta produce males incalculables y que es un estorbo para el adelantamiento de la República.

Como por instinto busca la sociedad esa armonía, y el poder público necesariamente tiende á ella porque se comprende que de otra manera su accion seria verdaderamente inéficaz. ¿Cómo es posible que haya armonía entre instituciones democrá-

ticas tan liberales como son las de México y una legislacion administrativa que en parte todavía proviene de la autoridad absoluta de los monarcas?

II. La administracion debe ser independiente, esencialmente activa y responsable.

Así como la facultad de legislar corresponde exclusivamente al poder legislativo y la de juzgar, exclusivamente al poder judicial, así la facultad de administrar corresponde exclusivamente al poder ejecutivo. Para la formacion de las leyes el ejecutivo coadyuva con sus observaciones; pero el poder legislativo no está sujeto á ellas y ejerce sus facultades con absoluta independencia de los otros poderes. Esta independencia, que no debe confundirse con el aislamiento ó absoluta separacion de los poderes que darian origen á un antagonismo de muerte, es una de las mas sólidas garantías de la libertad.

Determinada por la constitucion la órbita de las facultades del poder ejecutivo y su esfera de accion, es indispensable que dentro de ella pueda girar con libertad si la administracion ha de ser activa y responsable.

Si la sociedad confia el ejercicio del poder administrativo á los funcionarios encargados de él, es porque no seria posible que cada ciudadano asegurara por sí solo el bien particular y el bien público. Por este motivo desde el momento en que ambos bienes se confian á la autoridad, esta tiene el deber de no descansar un solo instante en la gestion de dichos bienes. Si la sociedad por sí misma, provee á su bien y desarrollo, la administracion debe ayudarla en sus esfuerzos y abstenerse de toda ingerencia cuando estos sean bastantes para su objeto; pero siempre que la sociedad no obre por sí misma, la administracion debe hacerlo con eficacia.

Generalmente se tiene como un axioma el principio de que el mejor gobierno es el que gobierna poco ó no gobierna y

esta proposicion expresa el deseo de todo pueblo á quien las autoridades oprimen con un exagerado afan de gobernar y con la profusion del ejercicio del poder ú oponiéndose al desarrollo de la iniciativa y actividad individuales. En los Estados en que los reglamentos sofocan á la libertad, en que el impuesto por su exceso ó por su inconveniencia mata la produccion, en que la administracion es arbitraria, el principio referido llega á ser un verdadero axioma; pero es forzoso confesar que una administracion inerte, inactiva, ineficaz, comenzaria en efecto por no ser molesta y acabaria, con toda certeza, por ser una rémora para el desarrollo progresivo de la sociedad, llegando á ser impotente para asegurar la libertad y dar seguridad á los ciudadanos.

La administracion debe ser esencialmente activa; pero imitando á la naturaleza cuya accion es incesante y nunca precipitada, ni violenta, ni opresiva: esencialmente activa pero siempre fundada en la razon y en la justicia: buscando siempre su apoyo en la verdad y en la ciencia.

Como caracteres de la actividad la administracion debe tener prontitud y energía; porque la falta de prontitud hace presumir que la administracion es ignorante ó débil ó perezosa y la falta de energía hace presumir que la administracion no tiene seguridad de conciencia para dictar sus resoluciones y acaso ni respeto á las leyes; pero ni la actividad, ni la prontitud, ni la energía deben excluir jamas el exámen profundo que requieren algunas arduas y difíciles cuestiones administrativas.

El ejercicio de un poder tan amplio como es el administrativo, necesariamente debe ser limitado por la responsabilidad de los funcionarios, sin la cual el mismo poder llegaria á degenerar de justo y conveniente en arbitrario y despótico.

Nada es mas opuesto á los fundamentos de justicia, de razon y de ciencia en que siempre debe apoyarse la administra-

cion, que la desigualdad en el ejercicio de su poder, que el establecimiento de privilegios ó exenciones. Desterrados aquellos y estas de los códigos mexicanos de conformidad con los principios políticos sancionados en la constitucion, seria monstruosa la idea de una administracion que no fuera esencialmente civil. «Los hábitos militares, dice el Dr. Colmeiro en su Derecho administrativo español, son opuestos á los caracteres del buen administrador, y por eso jamas debe considerarse la milicia como parte de la administracion activa, sino como un auxiliar poderoso, pero subordinado que nunca obra sin ser requerido por una autoridad responsable á quien compete moderar el empleo de la fuerza pública. Toda autoridad civil ejerce un imperio ó una jurisdiccion de derecho comun; un jefe militar ejerce siempre un poder de excepcion, el cual, por lo mismo, no se extiende sino á los casos expresamente señalados en la ley. Si tal vez algun jefe militar se sobrepone á la autoridad civil, es que ejerce una dictadura que él se arroga ó de que leyes excepcionales le revisten; pero de todas suertes la sociedad se halla en una situacion anormal y transitoria.»

Los artículos 13, 16, 21 y 26 de la constitucion mexicana de 1857 dan un carácter esencialmente civil á la administracion en toda la República y la ley que determine las facultades de la autoridad militar en el estado de guerra habrá de tener necesariamente esta consideracion como punto de partida para sus disposiciones.

¿Debe la administracion estar centralizada? Hé aquí una cuestion que se ha debatido extensamente y cuyo exámen ofrece muy robustos fundamentos en favor y en contra de la centra-

izacion. Y sin embargo, ni los partidarios de esta pretenden que ella se convierta en instrumento de tiranía, ni sus adversarios predicán la anarquía que es siempre y forzosamente tiránica. De esta manera los dos extremos de la cuestion se acercan en busca de un término razonable el cual está indicado por la naturaleza y organizacion de las sociedades en la época actual. La centralizacion completa solo podria existir bajo el dominio de un monarca absoluto y enervaria á no dudarla las fuerzas del Estado y del individuo, debilitando al uno y al otro hasta hacerlos incapaces de proveer á su propia defensa. Tal centralizacion es enteramente inconcebible y verdaderamente impracticable conforme á las instituciones políticas de la República Mexicana formada de Estados libres y soberanos en su régimen interior y que no tienen la facultad de ingerirse en la administracion federal.

Los Estados y el Distrito de México se dividen en partidos ó distritos, los cuales tienen sus intereses particulares así como los tienen las municipalidades que se reúnen para formar cada uno de sus partidos ó distritos.

Mas si cada una de estas partes componentes del Distrito, del Estado y de la Federacion tiene necesidades é intereses que le son peculiares y el mas pleno y perfecto derecho para satisfacer esas necesidades y proteger esos intereses, no es ciertamente con una entera segregacion de las demas partes que concurren á formar cada una de esas entidades, porque tal segregacion daria por resultado el antagonismo entre ellas y con tal antagonismo sobrevendrian la anarquía y la muerte. Para evitar estos males tanto la constitucion federal como las constituciones de los Estados han establecido la division de poderes y entre estos el ejecutivo á quien se encarga la administracion pública. Si cada distrito, si cada municipalidad hubieran de ser soberanos en su administracion, tendrian que

serlo bajo todos aspectos, porque la soberanía es indivisible por su naturaleza, y desaparecerian los Estados y acabaria la Federacion.

Del mismo modo desaparecerian aquellos y esta con una administracion pública completamente centralizada.

Organizadas actualmente las sociedades con divisiones ó fracciones que concurren á formar un cuerpo completo, es decir, la Nacion ó el Estado, cada una de esas fracciones tiene y representa intereses determinados que le son peculiares. La municipalidad tiene intereses propiamente municipales que son diversos de los intereses de distrito, aunque estos participen en algo de la naturaleza de aquellos, y el distrito tiene á su vez intereses propios y diversos de los del conjunto que forma el Estado, que no obstante esa diversidad los comprende y abraza á todos. Es indispensable que cada una de esas fracciones que representa intereses diversos tenga su administracion propia y completa, con la libertad de accion que es necesaria para que sea oportuna y justa y con la subordinacion que es conveniente para que ninguna administracion pueda salir de los límites que le estén señalados por las leyes, lo cual produciria el caos administrativo y el mas absoluto despotismo, ni pueda sobrevenir la segregacion de las partes componentes del Estado, la cual como ántes se ha dicho produciria la destruccion y el aniquilamiento del mismo Estado.

La satisfaccion de ciertas necesidades, el cuidado de ciertos intereses de los pueblos, el buen servicio público requieren conocimientos especiales, en determinadas ciencias, en determinados ramos de la administracion, y tales circunstancias exigen el establecimiento de cuerpos especiales bien sean de simple consulta, bien sean para el ejercicio de determinadas atribuciones.

Pero nunca debe olvidarse que así como la delegacion del

poder público que establece la constitucion y ejercen los poderes supremos no significa ni importa la delegacion de la soberanía del pueblo que por su naturaleza no puede cederse ni delegarse, así tambien el ejercicio del poder administrativo en ninguna de sus funciones significa ni importa la delegacion de la soberanía en ninguna de las corporaciones, autoridades ó funcionarios establecidos por las leyes para ejercer funciones y facultades administrativas.

La accion administrativa se ejerce en virtud de las leyes, y no obstante hay mucho en su ejercicio que depende de la prudencia y acierto de los funcionarios; porque siendo variables las necesidades públicas y variables tambien las circunstancias en que ha de ejercerse la accion administrativa, no es posible que las leyes de esta clase comprendan todos los casos, ni la legislacion puede tener la fijeza é inmovilidad por decirlo así de los códigos civiles, por mas que aquella y estos tengan un mismo fundamento: la justicia; por mas que las leyes sean su fuente comun.

CAPITULO III.

INDEPENDENCIA DEL PODER ADMINISTRATIVO.—SU EXTENSION Y SUS LÍMITES.

Así como la existencia de la sociedad proviene necesariamente de la organizacion humana, la administracion pública proviene necesariamente de la existencia de la misma sociedad, de cuyos intereses y necesidades está encargado el poder administrativo. Existieron por tal causa la ciencia y el derecho

administrativo ántes de que fuera conocido su nombre, y su ejercicio estuvo confiado á diversas autoridades hasta que la division de los poderes públicos vino á clasificar el administrativo como parte del ejecutivo.

Comprendido el derecho administrativo entre las disposiciones del derecho civil, debió como este buscar sus fundamentos en los principios eternos de la justicia. Y en efecto, esos principios son y serán siempre la fuente sagrada de donde deben brotar las resoluciones del derecho, iluminadas por la luz de la ciencia.

Nada importa que esas resoluciones hayan de ser variadas á medida que varían las circunstancias y las necesidades públicas. La justicia misma exige esas variaciones, no porque sus preceptos sean variables, sino porque el primero de ellos es el respeto á la libertad del hombre y de la sociedad y su fin el desarrollo é incesante mejoramiento de la humanidad.

Tales son por lo mismo los objetos que debe tener siempre presentes el legislador cuando dicta leyes del orden administrativo, y el poder ejecutivo cuando las reglamenta y las pone en práctica y cuando pronuncia sus resoluciones sobre los casos que ocurren. En el desempeño de estas funciones el poder administrativo ejerce actos de imperio y actos de jurisdiccion: los primeros, cuando en uso de su autoridad pronuncia resoluciones sobre las cuestiones administrativas: los segundos, en todos aquellos casos en que hay intereses contrarios y se suscita respecto de ellos la discusion entre las partes interesadas, y en los cuales el poder administrativo pronuncia una verdadera decision.

Mas no tiene esta conforme á nuestras instituciones la fuerza de una sentencia ejecutoriada, porque no impide que quien con ella crea violado su derecho ocurra á los tribunales para defenderlo, en solicitud de una reparacion completa, bien sea ante