

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

los tribunales federales por el recurso de amparo cuando se trata de violacion de una de las garantías individuales consignadas en la constitucion general, ó por un juicio formal siempre que se intente una demanda contra el gobierno de la Federacion, bien sea ante los tribunales de los Estados cuando se trate de resoluciones administrativas que emanen de sus autoridades particulares.

Aunque siendo las cosas de esta manera parece que el poder judicial tiene ingerencia en las funciones administrativas: que por tal causa el ejecutivo está hasta cierto punto subordinado al judicial, lo que contradice el principio de la division de los poderes, la verdad es que el administrativo es independiente en su ejercicio y que la autoridad judicial no decide ni pronuncia sentencia ni declaracion contra el mismo acto administrativo sino que juzga y falla respecto del derecho que se alega por parte del interesado en la formal demanda que intenta contra el gobierno ya sea este el federal, ya sea el particular del Estado.

Fúndase esta teoría así en la naturaleza misma de las funciones de los poderes ejecutivo y judicial como en los principios establecidos en los artículos 101 y 102 de la constitucion federal en virtud de los cuales las leyes y las autoridades deben conservar siempre aquellas su magestad y estas su prestigio, á fin de evitar pretextos para el trastorno del órden público y que se relajen los resortes de la máquina social, acostumbándose el pueblo á mirar con desprecio sus propias leyes y autoridades; en cuyo caso las unas y los otros son inútiles y hay que temer el desarrollo de la anarquía.

En todo caso, exceptuándose la suspension autorizada por la ley orgánica del recurso de amparo creado por la constitucion de 1857, la resolucion administrativa subsiste hasta que por la fuerza de la sentencia judicial tiene que ser aquella modificada

por el mismo poder administrativo que la dictó. Debe tenerse presente, como ántes se ha dicho, que el poder judicial no pronuncia una resolucion sobre la conveniencia de la disposicion administrativa que da origen á la queja, ni mucho ménos hace respecto de ella una declaracion general, sino que se limita y debe limitarse al caso especial de que se trata.

Siendo como es una verdad constitucional la independencia del poder administrativo en el ejercicio de su autoridad y dentro de la órbita determinada por las leyes y por los principios de la justicia, parece conveniente determinar hasta dónde se extiende la potestad administrativa, supuesto que es tambien una verdad y verdad de hecho, que las leyes no proveen todos los casos en que sea necesario el ejercicio de esta potestad, y que la administracion no debe ser inerte sino por el contrario activa y eficaz.

Y desde luego se advierte que los límites de la esfera de accion del poder administrativo están determinados por las leyes siempre que las haya referentes al caso en que dicha accion ha de ejercerse y que nunca debe ella ponerse en estado de contradiccion con los principios eternos é inmutables de la justicia, los cuales son la guía siempre segura del poder administrativo, y finalmente, que este poder debe proveer al bien público y al bien individual en cuanto este se relacione con la sociedad. Por consecuencia de lo expuesto hay que inferir que los límites de la autoridad administrativa están señalados por las leyes, por los principios incontrovertibles de la justicia y por las necesidades á cuya satisfaccion tiene que atender el poder público en lo relativo á la administracion, y sobre todo por el mas profundo respeto á la libertad y al derecho del individuo y del pueblo.

La fórmula con que hace la protesta de cumplir lealmente con su encargo el presidente de los Estados-Unidos Mexicanos y que está expresada en la constitucion, determina clara-

mente los deberes del poder administrativo y los límites de su esfera de acción. Protesta el depositario del poder ejecutivo desempeñar leal y patrióticamente su encargo conforme á la constitucion *y mirando en todo por el bien y prosperidad de la union*, es decir el conjunto cuyo poder administrativo se confia al presidente.

Los límites de la autoridad en los Estados mexicanos están determinados por sus respectivas constituciones en algunas de las cuales se confia el ejercicio del poder administrativo á diversos funcionarios, aunque subordinados como es forzoso á la autoridad de los gobernadores.

Al del Distrito federal cuyo cargo fué creado por la ley de 18 de Noviembre de 1824 está confiada la administracion en el mismo Distrito; pero bajo la inmediata y absoluta dependencia del ejecutivo de la Union, excepto en los casos que dicha ley determina y son los comprendidos en las atribuciones que á los jefes políticos en la última época del gobierno vireinal designaba la ley de 23 de Junio de 1811.

Bajo la misma dependencia, aunque no tan eficaz como es en el Distrito federal, á causa de la distancia y la lentitud de los medios de comunicacion, el poder administrativo está encargado á un jefe político de nombramiento del gobierno de la Union.

Excusado parece decir que el poder administrativo en la República Mexicana en ningun caso puede imponer penas ni otras correcciones que las que autoriza el art. 21 de la constitucion federal, que declara que «la aplicacion de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política ó administrativa solo podrá imponer como correccion hasta quinientos pesos de multa, ó hasta un mes de reclusion, en los casos y modos que expresamente determina la ley.»

Establecida constitucionalmente la division de poderes, es

de todo punto claro que tampoco tiene facultad el administrativo para ingerirse en cuestiones del orden judicial ya sean estas criminales ó meramente civiles; pero sí tiene la facultad, que frecuentemente ha puesto en práctica, tanto de excitar á las autoridades judiciales para administrar pronta y debida justicia, como de pedir en aquellos casos en que por la gravedad de algun crimen se alarma la sociedad, que se le dé cuenta de la marcha del proceso que se instruye, sin que por esto se entienda que el poder administrativo se ingiere ni en la sustanciacion ni en la resolucion del mismo proceso.

CAPITULO IV.

DE LAS COSTUMBRES.

Las costumbres han tenido siempre fuerza de ley aun para derogar las leyes escritas, como sucedió en la República Mexicana respecto de la antigua legislacion penal que llegó á caer en el mas completo desuso hasta que ha sido recientemente sustituida por el código vigente. Esta fuerza de las costumbres fué reconocida por las leyes antiguas que determinaron las condiciones que deberian tener las costumbres para llegar á ser consideradas como ley.

De esta manera las costumbres pueden obligar al poder administrativo y á la sociedad y servir de fuente al derecho. Bajo este punto de vista es conveniente considerar la fuerza de las costumbres, y con tanta mas razon cuanto á que con frecuencia se hacen cargos á los gobiernos porque toleran esta ó la

otra costumbre ó porque no modifican ó cambian las que debieran modificarse ó cambiarse.

Es tal la fuerza de las costumbres, que en los tiempos de las conquistas y aun en las épocas modernas en los casos de guerra de nacion á nacion, se observa que el pueblo conquistador ó vencedor si impone sus leyes y algunas de sus costumbres al pueblo conquistado ó vencido, tambien adopta algunas de las costumbres de este. Y sin la fuerza de las armas se verifica este cambio mismo, ó por lo ménos la modificacion de las costumbres, por medio de las relaciones de comercio y de pueblo á pueblo.

Parece que la civilizacion á semejanza de los líquidos busca necesariamente su nivel en todos los pueblos, y sin duda alguna que este fenómeno social se verifica obedeciendo á la ley ineludible del progreso incesante de la humanidad en todas las esferas de su desarrollo. ¡Ay del pueblo cuyo mejoramiento sucesivo se detiene y se paraliza! ¡Ay del pueblo que se detiene en el sendero del progreso ó extravía ese sendero! Necesariamente tiene que sucumbir sofocado por el torrente de la civilizacion que se esparce por toda la tierra para fecundarla como fecundan los rios al desbordarse las campiñas que forman su cauce.

¿Qué son, pues, las costumbres? Ellas son, segun la exacta expresion de Moleschott en sus cartas sobre la fisiología, el espejo de los conocimientos. Por esto tienen las costumbres una fuerza irresistible que forma parte en la legislacion administrativa de los pueblos; por esto las costumbres denotan el estado de ilustracion de las naciones; por esto cambian ó se modifican á medida que los individuos adquieren mayor caudal de conocimientos, á medida que las ciencias se difunden y por decirlo así se vulgarizan, á medida que los preceptos de la moral y de la justicia son mas conocidos y mas observados.

Hé aquí la causa por la cual la ignorancia de los ciudadanos de una nacion hace del pueblo una víctima de la tiranía y del despotismo, pervierte sus ideas religiosas y morales, seca las fuentes de la prosperidad y aniquila la fuerza del mismo pueblo.

Tiene por lo expuesto el poder administrativo el deber de respetar todas las costumbres que estén en armonía con la ilustracion y progreso de la época y el de combatir aquellas que encontrando su apoyo en la ignorancia demoren ó impidan el desarrollo y perfeccionamiento de la sociedad y del individuo, en cualquiera de las esferas de su actividad, respetando siempre la libertad y el derecho del hombre, que son superiores á toda autoridad, que tienen su garantía en la carta constitucional de la República, cuyo origen es la justicia eterna de Dios y su fundamento la organizacion que el Creador dió al hombre.

Dar acertada direccion á las costumbres que así lo requieran: dar vida y movimiento y actividad á la sociedad: favorecer el impulso de la actividad individual, son deberes que su propia naturaleza impone al poder administrativo.

¿De qué manera puede hacerlo? Esto depende en mucho del talento administrativo de los funcionarios, de lo que se ha llamado don de gobierno; pero los medios mas comunes para ello son: difundir la enseñanza hasta con profusion, vulgarizar las ciencias, facilitar el comercio y las relaciones interiores así como las de nacion á nacion, hacer soportable el impuesto, alentar á la actividad y á la iniciativa individual, enseñar las virtudes públicas y las privadas y hacer real y efectivo y solemne el respeto al individuo. Tales son algunos de los mas conocidos medios con que el poder administrativo puede desempeñar los deberes de su encargo; pero, forzoso es repetirlo, aun el uso de estos medios será ineficaz si no está dirigido por funcionarios de elevada capacidad y de sólida y variada instruccion.

No hay costumbres que no tengan su razon de ser; por tal causa, si ellas son el espejo de los conocimientos, los ciudadanos mas adelantados en estos tienen el deber de difundirlos entre el pueblo para que pueda aprovecharse de ellos en su propio bien y de esta manera las costumbres sean una eficaz garantía del adelantamiento del pueblo y de la prosperidad de la nacion.

De todas las costumbres que hay en la República una de las que con mas esfuerzo deben combatirse es la de solicitar el auxilio y el concurso del gobierno en todo y para todo. Procede esa costumbre de las tradiciones coloniales que dan al gobierno una verdadera superioridad sobre el pueblo y de que no está aún bastante comprendida la idea de la soberanía del hombre. Y ocasiona esta costumbre dos gravísimos daños para el país: el de perpetuar la errónea idea de la soberanía del poder supremo, que no es sino el encargado de su ejercicio y el de ahogar en su gérmen la libertad, la actividad y la iniciativa individuales, sin las que no hay verdadera fuerza ni prosperidad de las naciones.

CAPITULO V.

DE LA DIVISION TERRITORIAL.—DEL TERRITORIO MEXICANO.

Verdad es incontrovertible que la propiedad territorial es una condicion necesaria para la existencia de toda nacion. Si en teoría no pudiera demostrarse esta verdad, bastaria para no dudar de ella la sola consideracion de lo que acontece al pueblo hebreo, quien á pesar de que tiene el centro de union de una creencia religiosa invariable y la identidad de costumbres

y con frecuencia hasta de ocupaciones de los miembros de ese pueblo, no puede formar una sociedad independiente de las sociedades en que vive y mucho ménos una nacion.

Se puede concebir, y es comun y frecuente, la existencia del individuo sin propiedad en el territorio; pero en verdad no puede comprenderse cómo existiria una nacion en territorio ajeno. La soberanía en semejante hipótesis seria un absurdo. Los poderes públicos, así el administrativo como los otros, no pueden ejercerse sino dentro del territorio nacional y su accion no puede seguir al ciudadano fuera del mismo territorio, salvo el caso en que algunas naciones se hiciesen esta concesion ó en que los actos del ciudadano ejercidos fuera de su patria hayan de tener en alguna manera su cumplimiento ó verificativo dentro del territorio nacional.

La vital importancia de la propiedad en el territorio nacional ha hecho que todas las naciones cuiden de que no haya desmembracion alguna de él, y aun las tribus salvajes se defienden contra toda violacion del territorio que ocupan. En la República Mexicana ha cuidado el poder legislativo de expresar que no se comprende la facultad de enajenar ni ceder parte alguna del territorio nacional entre las extensísimas y frecuentes autorizaciones que ha dado al Ejecutivo, en ocasiones de grave peligro ó conflicto para la patria.

Grande es la importancia que generalmente se da al acierto en la division territorial como condicion indispensable de toda buena administracion, y para obtener su acierto se tienen como reglas seguras las siguientes: uniformidad en la division territorial: igualdad en los términos de ella: que sean estos medianos y sus límites favorezcan la unidad administrativa.

Como es fácil comprender, estas reglas provienen de la idea de centralizacion administrativa y tienden á que ninguna de las secciones ó partes que componen la unidad nacional pueda