

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 decreta 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 de los cantones se comete á un individuo que se denominará jefe político. Residirá en la cabecera respectiva, y durará dos años en su cargo. 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 fisico 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 limites 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 á 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 guía 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 proteccion 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 rapida sucesion de los tiempos y las personas."

Al exponer, tratandose 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 admimistrativo 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 historica de los Ayuntamientos en España, que hace el autor antes citado.

× La institucion de los Ayuntamientos es antiquísima en España y su origen romano. Fueron coétaneos de la monarquía y se generalizaron en la época de la restauracion 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 legislacion 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 invasion 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 defenza 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 León 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, Murcia, 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-

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 ó 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 suerte 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 municipales; 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 dias, confiriendo 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 tit. 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 communes era 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 resolvia libertar á las communes del yugo de los vasallos y debilitar á estos dando á aquellas una fuerza de independencian 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 Carlos 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

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 así, suprema con respecto á los intereses y atribuciones de que está encargada.