

reglamentos, á los intereses generales de particulares, á la moral ó á la seguridad pública; reprime ciertas contravenciones y provoca el castigo de los crímenes y delitos; administra la fortuna pública; dirige la distribución de los impuestos; cobra las contribuciones; ordena la ejecución de las obras públicas; examina las reclamaciones que se le presentan; practica el derecho en cuestiones jurídicas; juzga las contestaciones que se levantan sobre sus actos; se encarga de la protección pública y ayuda á las clases que no se hallan en aptitud de protegerse por sí mismas, etc.

Para cumplir estas funciones tan numerosas, como importantes y difíciles, la Administración tiene á sus órdenes gran número de agentes de que dispone y á quienes nombra, exonera, instruye, vigila, estimula y castiga; y á quienes, en fin, traza la ruta que deben de seguir; porque la Administración, en ejercicio de sus actos, no debe apartarse de las formas que determinan las leyes y reglamentos que ha dado. Sin embargo, en obvio de la rapidez de acción, y cómo la energía de voluntad es más bien el atributo de uno solo que de varios, importa confiar la acción administrativa á funcionarios especiales; cada uno de los cuales tome la iniciativa en los actos á que debe dar cumplimiento, y cuya responsabilidad se hace efectiva por ante sus superiores: de aquí, pues, la necesidad de un orden gerárquico en la Administración. Esta es la razón por la cual se han creado en Francia Circunscripciones administrativas que de algún modo están subordinadas unas á otras, y en las cuales, bajo el impulso supremo del Gobierno, la acción emana del centro y se trasmite de grado en grado hasta el Municipio, que es la Circunscripción elemental; por esto es que se ha puesto á la cabeza de cada una de las divisiones administrativas un funcionario que representa á la autoridad central, y el cual sirva de intermediario entre esta autoridad y los ciudadanos para la ejecución de la ley y de los servicios públicos.

La gerarquía de los órganos de la Administración activa, el orden en que se comprenden los diversos miembros de una Administración, es el siguiente: El Jefe del Estado, los Ministros, los Subsecretarios de Estado, los Gobernadores ó Prefectos, los Secretarios generales de los Gobiernos ó de las Prefecturas, los Sub-prefectos, los Jueces y Alcaldes y los Comisarios de policía. Á estos funcionarios hay que agregar los Comandantes ó Intendentes militares y los Capitanes de Puerto ó Prefectos marítimos, encargados de los intereses especiales de la administración militar y marítima.

Síguese de aquí que los funcionarios públicos son los dispensadores á la vez que los instrumentos de la fuerza social: la ley encuentra en ellos inteligencias que la fecundan, la interpretan ó la aplican; por medio de su intervención se otorga justicia, la instrucción se propaga, la policía se practica, el impuesto se percibe, la fortuna pública se administra, la riqueza nacional se aumenta, mantiene y garantiza la seguridad y la dignidad del país. Ocupan dichos funcionarios todas las gradas de la escala social; residen en todas las partes del Territorio y representan al Poder público en sus múltiples aspectos: son las ruedas motrices que reciben el movimiento y lo transmiten á la máquina del Estado; son los canales por cuyo seno pasan los beneficios de un Gobierno estable y regular; las fuerzas animadas que dan vida á las resoluciones abstractas del Poder público. Tienen en sus manos los más caros intereses del país; sus faltas pueden agotar las fuentes de la prosperidad pública; pero también sus talentos pueden vivificarlas.

Para poder comparar el sistema de administración de Francia con el de Méjico, en lo posible, trataré separadamente de uno y otro.

## ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

El Jefe Supremo de la Administración es el Presidente de la República francesa; sin embargo, ejerce la acción administrativa propiamente dicha, por medio de Ministros, cada uno en su esfera respectiva, y que en tal respecto son verdaderamente los Delegados del Jefe del Poder Ejecutivo. La más importante de las numerosas atribuciones del Jefe de la Administración pública, es la de imprimir el movimiento y la dirección á los servicios públicos, confiados á sus inmediatas órdenes, y cuya reunión en una misma mano, constituye un Departamento ministerial ó Ministerio. La misión principal de los Ministros, dice Mr. Vivien, es dirigir la Administración en su conjunto, asegurar por todos los puntos de la República la ejecución de las leyes y hacer sentir la influencia del Poder público, hacer que prevalezcan las leyes de unidad, de progreso y de igualdad, cuyo guardián y promotor debe ser todo buen gobierno. Para desempeñar este inmenso trabajo, los Ministros tienen bajo su dependencia, oficinas conocidas con el nombre de *Administraciones Centrales*: estas oficinas son las colaboradoras de los Ministros, archivos vivientes de la Administración, depósitos de la tradición. Forman la instrucción y relación de los negocios; aplican la resolución dictada por el Ministro ó Jefe secundario, y expeditan la correspondencia administrativa, minuciosa algunas veces; pero siempre conservadora de los intereses públicos.

Los Ministros nombrados y también removidos por el Jefe del Poder Ejecutivo, son responsables, no sólo ante el Presidente de la República, sino también ante las Cámaras; son solidarios de la política del Gobierno y responsables inmediatamente de sus actos personales.

Por la naturaleza de sus atribuciones, tienen los Ministros entrada á ambas Cámaras, y para la discusión de cualquier proyecto de ley, pueden ocupar en su servicio Comisarios (*Commissaires*) nombrados por decreto presidencial. Por lo que respecta al medio de asegurar su dirección en los actos de la política general del Gobierno, las Cámaras lo tienen en el derecho de interpelación.

El número de los Departamentos ministeriales se fija en Francia por el Jefe del

Estado, y puede ser modificado según la conveniencia del servicio público ó conforme á las exigencias de la política. Actualmente los Ministerios son diez, á saber :

- 1.º Ministerio de Justicia.
- 2.º — de Relaciones exteriores.
- 3.º — de Gobernacion y cultos.
- 4.º — de Hacienda.
- 5.º — de Guerra.
- 6.º — de Marina y Colonias.
- 7.º — de Instrucción pública.
- 8.º — de Agricultura, Industria y Comercio.
- 9.º — de Fomento y Trabajos públicos.
10. — de Bellas Artes.

Llámanse á menudo Secretarios á los Ministros de Estado en razón de la firma con que suscriben los decretos del Presidente. Esta firma no es en realidad sino como un testimonio respetuoso de constancia de un acto del Jefe del Estado, verificado por el Ministro, único responsable ante las Cámaras. La obligación de la firma ministerial para hacer que surtan sus efectos los decretos del Poder Ejecutivo, fué formalmente establecido por el artículo 24 de una ley del año de 1791, relativa á la organización de los Ministerios. El artículo 2.º de la ley de 31 Agosto de 1871, exige también formalmente que cada uno de los actos del Presidente de la República esté refrendado por la firma de un Ministro.

Al lado de los Ministros, y en el orden gerárquico inmediato, están los Sub-secretarios de Estado, cuya misión consiste en suplir á los Ministros en sus faltas temporales, gravitando sobre ellos la mayor parte del peso de los asuntos administrativos propiamente dichos. El Sub-secretario de Estado es sobre todo necesario, durante las sesiones del Parlamento, en cuyo período la política absorbe la mayor parte del tiempo de los Ministros que concurren á la Asamblea. En la gerarquía administrativa, la posición de este funcionario es bastante elevada para que se establezcan fácilmente relaciones entre él y las oficinas de su dependencia, y como las atribuciones de los Directores están definidas, no hay temor de conflicto entre ellos y el Sub-secretario de Estado. La autoridad de este funcionario se extiende á todo el Ministerio; pero comunmente se ejercita mediante la facultad de vigilancia general, ó dirección superior; mas no por medio de una ingerencia minuciosa en los negocios que dependen de cada Dirección, y que se tratan definitivamente por el jefe de servicio. En este concepto, las atribuciones del Sub-secretario de Estado son muy vastas, y cuando los diversos servicios de un Ministerio se dividen convenientemente, acontece que el Sub-Secretario de Estado toma á su cargo la dirección de uno ó varios servicios, tal como en la actualidad sucede con el servicio de Bellas Artes, que depende del Ministerio de Instrucción pública, con la administración financiera del Ministerio de Hacienda, y con la Administración general de bosques que depende del de Agricultura y Comercio. Sea como fuere, la misión de los Sub-secretarios de Estado es más bien de orden administrativo, supuesto que en el político se requiere, como más adecuado, la presencia de Secretarios generales en los Ministerios.

Pueden reasumirse en cuatro categorías los actos de la autoridad ministerial: *actos reglamentarios, actos de administración, de registro y de jurisdicción.*

Sin embargo, aparte de los actos reglamentarios y de los actos de registro, de administración y de jurisdicción, los Ministros tienen también atribuciones generales: orde-

nan todos los gastos, cada uno en su Departamento respectivo, y deben dar cuenta á las Cámaras de sus actos, mas no como la cuenta que tienen obligación de rendir los contadores y otros empleados que manejan fondos públicos; sino que los Ministros tienen una obligación puramente moral; mejor dicho: una obligación política. Por lo que concierne al Ministerio de Hacienda, que es el titular de este importante Departamento, tiene las atribuciones de sus colegas; pero en escala superior en lo que corresponde al Tesoro público, ejerce, en efecto, un derecho de inspección general sobre todas las operaciones de cualquier Ministerio que afecten al desembolso de los caudales del Estado. Esta vigilancia dió origen en los tiempos de la antigua monarquía, al título de Interventor (*Contrôleur*) General, que con tanta pompa se confirió á Colbert, el primer titular de dicho empleo. Aun cuando el título ya no exista, siempre, en virtud del derecho que estableció, el Ministro de Hacienda interviene en la regularidad de las órdenes de pago directas ó por delegación: es él quien sabe cuál sea la existencia de fondos en el Tesoro, quien vigila la marcha del cobro de los impuestos, conoce las cifras de las sumas disponibles, y fija la distribución general de los caudales. Á este efecto, recibe cada mes de los demás Ministros, sus colegas, una noticia de sus vencimientos, y con arreglo á sus pedidos, propone al Jefe del Poder Ejecutivo la distribución de los fondos que necesiten para el mes siguiente. Los Ministros no tienen el derecho de expedir sus órdenes sino en el límite de las citadas distribuciones mensuales, y puede decirse, que á este respecto guardan relaciones muy precisas con el Ministro de Hacienda.

El Ministerio de Hacienda es, pues, el gran servicio administrativo, al cual se confían la conservación y manejo del Tesoro del Estado. Colocado el Ministro á la cabeza de este importante Departamento, está igualmente encargado de la secuela de las operaciones relativas al Crédito público. Sus atribuciones se dividen en dos:

- 1.º Administración de los recursos y de las rentas del Estado.
- 2.º Administración de las cargas y gastos públicos.

Por lo que respecta á las operaciones á que da lugar esta doble faz de la administración hacendaria, son determinadas mediante el conjunto de medidas y de formas que constituyen la contabilidad pública, que tiene por objeto primordial el establecimiento de la cuenta general de los ingresos y egresos, que es, por decirlo así, el resumen de ella, y sus divisiones especiales, son la contabilidad legislativa ó sea el Presupuesto, y la contabilidad judicial ó revisión del Tribunal de Cuentas.

En una correspondencia de París publicada en el *Diario Oficial* del Gobierno de Mejico, que trata de la organización actual de Francia, se dice lo siguiente:

« La división política-administrativa comprende los Concejos Municipales ó Ayuntamientos, los Cantones ó Distritos, las Circunscripciones ó Subprefecturas y los Departamentos.

Hay en Francia 36,600 Ayuntamientos ó Concejos Municipales. El número de Regidores ó Concejales que forman los Ayuntamientos es variable: el *minimum* es de doce y el *maximum* que forman el Ayuntamiento de París es de 80 Concejales ó Regidores.

La entidad comunal en Francia, según la esencia de su organización, es pura y simplemente administrativa: carece del papel político que los Concejeros municipales han desempeñado en los demás pueblos latinos y con especialidad en España, en donde las prerrogativas municipales tuvieron que sucumbir ante los duros embates del poder absoluto que veía en ellos un antagonismo terrible. No obstante esto, los Ayunta-

mientos de las grandes ciudades de Francia han asumido algunas veces, por usurpación de facultades, un papel político más ó menos importante en los fastos de la historia de este pueblo.

La elección de cada Concejero municipal se hace por Circunscripción (*Arrondissement*), en París y en Lyon; en las demás Municipalidades es elección directa, en primer grado, y se hace por escrutinio de lista designando á la vez cada elector el número total de Concejeros municipales. En caso de que falte la mayoría absoluta de los votantes, la elección se repite entre los candidatos que obtuvieron mayoría relativa. La computación de votos es pública y presidida por el Prefecto de las Cabeceras departamentales: en los Municipios foráneos, el Ayuntamiento saliente hace el escrutinio de votos emitidos. La elección de los Concejeros municipales, como la de los demás funcionarios del orden político, se efectúa en Francia en medio del orden más perfecto: pocos pueblos de la tierra ejercen el derecho de voto con la mesura é independencia del pueblo francés.

En París y en Lyon, cada Circunscripción (*Arrondissement*) tiene un *Maire* ó Alcalde municipal designado por el Gobierno, y cuyas funciones son de Juez del Registro Civil. Esos funcionarios tienen otros adjuntos. París tiene 20 Circunscripciones con otros tantos *Maires* ó Alcaldes Municipales. En Lyon hay 6 *Maires* encargados de otras tantas Circunscripciones.

En París y en Lyon los Concejeros municipales eligen un Presidente que se encarga de dirigir los debates respectivos.

En los demás Ayuntamientos de Francia, los Concejales ó regidores eligen un *Maire* ó Alcalde municipal y uno ó varios adjuntos.

El *Maire* preside el Ayuntamiento; y en defecto ó ausencia de ese funcionario, la presidencia corresponde á los adjuntos por el orden de su elección. El *Maire* ó Alcalde municipal se encarga de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento respectivo, y vigila todo lo que se relaciona con los ingresos y egresos municipales. El *Maire* está encargado de la policía y tiene la investidura legal de Juez del Registro Civil. El *Maire*, como se ha visto ya, ejerce funciones que no todas ellas son del orden meramente municipal: por tal motivo, cuando extralimita esas funciones ó descuida el cumplimiento de ellas, puede ser suspenso en sus funciones por el Prefecto respectivo, ó destituido definitivamente de su encargo por el Ministerio del Interior, con el acuerdo del Presidente de la República.

El *Maire* ó Alcalde municipal es el jefe nato de la gendarmería que se encuentra dentro de cada Municipalidad, y es el funcionario del orden judicial que se ocupa de hacer las primeras investigaciones, cuando un crimen ó delito notable se ha cometido dentro de su jurisdicción.

Todavía hace poco tiempo el *Maire* de cada Municipalidad era nombrado directamente por el Gobierno, quien debía elegirlo al efecto entre los Concejeros municipales.

La reforma de ese modo de elección ha sido hecha por el Gobierno de la 3.<sup>a</sup> República.

Los Ayuntamientos someten sus acuerdos á la aprobación de los Prefectos respectivos. El sistema de impuestos municipales y su percepción están sujetos á la autorización del Poder Legislativo. La emisión de votos sobre cuestiones políticas está prohibida á los Ayuntamientos de Francia, quienes deben limitar su acción, según se ha dicho, á la administración municipal.

Agítase tiempo ha la cuestión de establecer una *Mairie* Central ó Alcaldía Municipal para la ciudad de París. El *Maire*, en tal caso, sería electo por el Concejo Municipal, como

sucede respecto á la generalidad de los Ayuntamientos de Francia. Esta reforma atrevida que crearía en París dos Poderes antagonistas, es y será siempre combatida por el partido republicano no radical. La organización municipal de este país encuéntrase satisfactoria aun para las exigencias de una gran parte del partido radical, con excepción de los autonomistas y ultrasocialistas. Los esfuerzos del partido radical no exaltado, se reducen á obtener para el Ayuntamiento de París una independencia en armonía con las facultades que incumben á los funcionarios del orden político. Cuestión es esta ardua, si con el planteamiento de esa mejora se quiere evitar nuevos conflictos.

El Cantón equivale á lo que en otros países se llama Distrito; es una división judicial y electoral. Cierta número de Ayuntamientos, trece ordinariamente, constituyen un Cantón servido por un juzgado de paz. El mismo número de Municipalidades designa por elección un Concejero de Circunscripción ó Delegado cantonal y un Concejero Departamental.

Cierta grupo de Cantones ó Distritos constituyen una Circunscripción ó *Arrondissement*. Al frente de cada Circunscripción se encuentra un Subprefecto, excepto cuando se trata de la cabecera del Departamento cuyo mando incumbe directamente al Prefecto respectivo. Había en Francia 362 Circunscripciones ó *Arrondissements*: por motivos de economía ó más bien para satisfacer en parte las exigencias de los que quieren suprimir las Subprefecturas, cierto número de Circunscripciones ó de Subprefecturas han sido suprimidas últimamente. Hay un Concejo de Circunscripción compuesto al menos de 3 Delegados cantonales: ese Concejo es el que reparte los productos del impuesto directo entre las respectivas municipalidades.

El Concejo de Circunscripción transmite el voto de los Ayuntamientos en todo lo que se refiere al establecimiento y mejora de caminos, apertura de escuelas, etc.

Los Subprefectos están encargados en las Circunscripciones de las atribuciones correspondientes á las Prefecturas á quienes están subordinados.

La reunión de 3 ó 4 Circunscripciones forman el Departamento, á cuyo frente se encuentra el Prefecto, quien es el jefe nato de la Administración comunal y departamental.

Existe un Consejo de Prefectura que ayuda al Prefecto en sus funciones de revisión en lo que se refiere al servicio militar obligatorio, y además constituye un Tribunal de primera instancia en todos los juicios en los que un Ayuntamiento es parte, ya sea que ese proceso tenga lugar entre un Concejo municipal y un Departamento, entre dos Concejos municipales ó entre un Ayuntamiento y un particular. El Consejo de Prefectura revisa, además, las cuentas del Departamento y de los Concejos municipales.

El número de Consejeros de Departamento varía de 3 á 30, según la importancia de cada división territorial: el Ejecutivo hace el nombramiento de esos funcionarios. Es condición precisa para desempeñar las funciones de Consejero departamental, ser licenciado en derecho. Los sueldos de los Consejeros departamentales varían de 2,100 francos á 4,000 francos anuales. El Prefecto es el Presidente nato del Consejo de Prefectura, el cual tiene un Vicepresidente electo entre sus miembros, que funciona ordinariamente con el carácter de tal.

El Consejo general de Departamento, está formado por un Representante electo por cada Cantón ó Distrito. El número de sus miembros varía, pues, según el número de Cantones. Los Consejeros de Departamento se renuevan por mitad cada tres años, siendo reelegibles los Consejeros salientes, cuyas funciones duran seis años. Dos son los períodos