

administrativo, reservándose los ministros la direccion de los negocios públicos y la defensa de su política ante la representacion nacional. La institucion de los subsecretarios es conveniente en las naciones en que el Rey reina y no gobierna, en que los ministros son quienes gobiernan y en que hay un ministro, generalmente sin cartera, con el carácter de presidente del consejo; pero no podria subsistir tal institucion con el carácter referido en la República Mexicana, en la que el Presidente es quien conforme á la constitucion gobierna, aunque de hecho puede acontecer que lo haga solamente en apariencia. Ha sucedido, sin embargo, en México con frecuencia el mal que indica el Sr. Colmeiro y es que «por efecto de hábitos constitucionales mal comprendidos se ha considerado la discusion como el deber principal de los ministros y la administracion cual si fuera un trabajo accesorio,» no debiendo ser en realidad sino lo contrario, especialmente en aquellos países que, como México, tienen urgente necesidad de utilizar todos los elementos de su riqueza y desarrollo y de poner en perfecta armonía su derecho administrativo con su derecho constitucional.

Las funciones de los oficiales mayores, ademas del régimen interior de su respectiva secretaría y de las suplencias del ministro, consisten en instruir y formar los expedientes relativos á los negocios que se siguen en el ministerio para dar la debida instruccion al ministro y en autorizar todas las copias que se expidan y sean adjuntas á cualquier expediente ó resolucion suprema.

Como dependencias de los ministerios y por la conveniencia de que haya en los diversos ramos de la administracion personas de conocimientos especiales cuya dedicacion y trabajo sean para el bien público, existen direcciones en determinados ramos.

En concepto del respetable autor cuyo método y cuyos es-

critos han servido de guía para este *Ensayo* «es achaque del gobierno representativo que sean llamados al poder mas bien hombres políticos ó parlamentarios, que personas dotadas de conocimientos especiales y prácticas en el despacho de los negocios. Tambien es condicion de estos regimenes la mayor movilidad de los jefes superiores de la administracion, que cambian segun el viento de la opinion pública, y caen ó se levantan al impulso de una tal vez débil ó accidental mayoría. La necesidad, pues, de aliviar á los ministros del peso de infinitos pormenores de la administracion; la conveniencia de segregar los servicios ménos análogos y señalar á cada cual una esfera distinta regida por un jefe experimentado, hábil ó facultativo, y el interés general que exige dar unidad y firmeza á los pensamientos y actos administrativos, poniéndolos á cubierto hasta cierto punto de los vaivenes y oscilaciones de la política, fueron las causas poderosas del establecimiento de las direcciones.

«Objétase que las direcciones embarazan la accion administrativa, descentralizan el Gobierno, y son un obstáculo para que prevalezcan en el despacho de los negocios públicos la uniformidad y acuerdo convenientes; mas estas objeciones mejor cuadran á los defectos de su organizacion, que convienen á la institucion misma, pues ni las direcciones deben obrar con absoluta independencia, ni resolver los negocios árdusos, ni participar del carácter inestable de los ministros.

«Para que las direcciones correspondan á su objeto deben reunir dos circunstancias: primera, que sean oficinas generales y formen una seccion de cada secretaría, á fin de sujetarlas á la inmediata dependencia y vigilancia continua del ministro, de quien parte el impulso que mueve todos los resortes de la administracion; y segunda, que no tengan la forma de cuerpos colectivos encargados de ejecutar, sino el carácter de auto-

ridades unipersonales auxiliadas con el consejo de los jefes próximamente subordinados; de suerte que, en suma, las direcciones se conviertan en *directores* individualmente responsables de sus actos al ministro.

«De esta manera desaparecerán la acción independiente, la diversidad y aun contradicción en el despacho de negocios semejantes, las excusadas y molestas dilaciones, una organización monstruosa y la responsabilidad colectiva tanto más ilusoria cuanto más vaga; vicios de que adolecían casi todas las direcciones antiguas. En vez de dichos inconvenientes habremos llevado la regularidad al servicio, el acierto y la bondad al despacho de los negocios, la responsabilidad efectiva á los actos, y la administración habrá adquirido algunos grados más de solidez é independencia, asegurándola un tanto contra las veleidades de la política.

«No obsta el ejemplo de Inglaterra donde ciertas comisiones [*boards*] administran con independencia los ramos puestos á su cuidado, y constituyen verdaderos ministerios, porque es un gobierno lleno de anomalías y despegado de todo sistema.

«Las direcciones ó los directores son, como los subsecretarios, agentes auxiliares y órganos de instrucción y comunicación y suceden á estos en grado: no ejercen ningún poder nominal, pero tienen muchas veces un poder real fundado en sus conocimientos facultativos, en su probada experiencia y en su fidelidad á las reglas establecidas. Sus funciones, aunque modestas, porque están encerradas en el estrecho recinto de un gabinete, no son menos útiles que aquellas á las cuales la publicidad dá mayor brillo; pues no solo contribuyen á ejecutar las órdenes superiores, sino que preparan los negocios, los resuelven dentro de ciertos límites, dictan disposiciones relativas á la instrucción de los expedientes, declaran deudas, piden datos á las autoridades, vigilan el cumplimiento de las leyes y re-

glamentos administrativos, proponiendo las mejoras convenientes á su ramo provocan la acción del Gobierno.»

Depende del Ministerio de Relaciones el Archivo general.

Tiene este Ministerio cuatro secciones que son: de América, Europa, Cancillería y de Archivo.

Son direcciones dependientes del Ministerio de Gobernación las siguientes: Administración de Correos, por variación hecha en la ley antecedente, y regida por las ordenanzas de 1794; inspección de policía rural; inspección de policía urbana; consejo de salubridad; dirección de la casa de niños expósitos; junta administradora de fondos de beneficencia que dirige y administra la Escuela de Ciegos, la de Artes y Oficios para Mujeres y el Banco de Socorros para artesanos y labradores pobres, dirección del Monte de Piedad, aunque la fundación de este es particular, y el Gobierno del Distrito federal que tiene á su cargo inmediato la dirección de la policía de seguridad y la administración local.

Este Ministerio tiene cuatro secciones, siendo la primera de estadística y el archivo.

Las direcciones del Ministerio de Justicia é Instrucción pública son: Academia de ciencias y de literatura; junta directiva de la instrucción pública y las particulares de las escuelas Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Agricultura, de Ingenieros, de Bellas Artes, de Comercio, de Artes y Oficios, de Sordo-mudos y de educación secundaria de niñas, dirección del Museo, y Biblioteca Nacional.

Este Ministerio tiene las secciones siguientes: de justicia, de instrucción pública y de archivo.

Dependen del Ministerio de Hacienda las direcciones siguientes: Tesorería general de la nación; administración de rentas del Distrito, dirección de contribuciones directas del Distrito; administración de rentas de la Baja-California; del

timbre; de las aduanas marítimas.

El Ministerio de Hacienda y Crédito público tiene las secciones siguientes: de aduanas marítimas y fronterizas; de crédito público; de contribuciones, papel sellado y ramos menores; de presupuestos, pagos civiles y militares, de estadística y contabilidad directiva, de bienes nacionalizados, y de archivo.

La Tesorería general tiene estas secciones: de recaudación; pagos civiles; pagos militares; revisión y glosa de cuentas de aduanas marítimas y fronterizas y de jefaturas y pagadurías; de contabilidad; de caja y de archivo.

Dependen del Ministerio de la Guerra las direcciones siguientes: del Colegio militar; de construcción militar; del cuerpo médico militar.

El Ministerio de la Guerra se divide en estos departamentos: de estado mayor; de ingenieros; de artillería y médico; una sección de marina; seis secciones encomendadas á otros tantos oficiales y el archivo.

Aunque todas las secciones de las cuales se forman los ministerios ejercen una verdadera dirección en los ramos que les corresponden, no pueden llamarse propiamente direcciones porque no tienen facultades propias; pero los departamentos en que está dividido el Ministerio de la Guerra y Marina, por la naturaleza misma de los ramos de que están encargados, y por la graduación militar de los jefes de cada uno de ellos, constituyen verdaderas direcciones, sumamente útiles y convenientes á la verdad para la debida organización de las tropas permanentes y para el exacto servicio militar.

Dependen del Ministerio de Fomento: la Sociedad de Geografía y Estadística, corporación muy respetable que llama la atención por la importancia de sus trabajos científicos y por el empeño de los miembros de esa sociedad compuesta de per-

sonas de incontestable mérito y saber: dirección de caminos y puentes; dirección del desagüe de México.

Este ministerio tiene las secciones siguientes: de geografía, estadística, terrenos baldíos y colonización; de industria, comercio, casas de moneda, telégrafos y pesos y medidas; de mejoras materiales, y de archivo.

En el orden jerárquico de la administración federal, después de los ministros sigue el Gobernador del Distrito, autoridad creada por la ley ántes citada, y cuyas facultades no están expresamente determinadas sino en muy pequeña parte y cuya responsabilidad es muy problemática á causa de que no hay un tribunal que esté expresamente facultado para juzgar de tal responsabilidad y de que por lo ménos en algunos casos, por la naturaleza misma de los negocios, no sería competente para juzgar en ellos el juez del fuero común.

Las facultades del Gobierno del Distrito más que por las leyes le están conferidas por la naturaleza de su encargo y necesariamente debe ejercer aquellas que sean indispensables para atender á la policía de seguridad y para auxiliar á los ayuntamientos en el ejercicio de sus atribuciones municipales.

A veces, y por cierto con frecuencia, el Gobernador del Distrito es el ejecutor de las órdenes supremas que le son comunicadas por el Ministerio de Gobernación especialmente y por las demás Secretarías de Estado, según el ramo de la administración al cual corresponde la orden.

Dependiente de la autoridad del Gobernador la inspección de policía, tiene el mando de la fuerza armada del Distrito, de la cual se tratará en lugar conveniente.

El Gobierno del Distrito tiene las secciones siguientes: primera, con los ramos de hacienda, elecciones y apertura de calles; segunda, con los ramos de Ayuntamientos, Prefecturas, inspectores, Junta patriótica, festividades cívicas, aguas, des-

agüe, obras públicas, ruinas, incendios, ferrocarriles, é impuestos; tercera, con los ramos de cárceles, vagos, crímenes, robos, plagios, asaltos; cuarta, con los ramos de hospitales, casas de asilo, hospicio, cultos, instruccion pública, consejo Superior de Salubridad, terrenos, parcialidades, estadística; quinta, con los ramos de inspeccion general de policía, fuerza armada y de seguridad en el Distrito, resguardos diurno y nocturno, comisiones de seguridad, tranquilidad pública, reemplazos, administracion de justicia, armamento, extranjeros perniciosos, guardia nacional; sexta, de permisos, sétima, de archivo y una seccion de registro civil.

Como esta organizacion no está determinada por una ley, es variable á voluntad del gobernador. Y desde luego se observa que abraza y comprende ramos que no dependen de la administracion del gobierno local sino del Ejecutivo federal; y que tal vez debian atenderse por la autoridad política algunos otros ramos que no constan en los enumerados asnte como correspondientes á cada una de las secciones del gobierno del distrito.

Subordinados á la autoridad de este funcionario, ejercen la que les corresponde los Prefectos de los cuatro distritos que forman el de México, y que como antes se ha dicho son los de Tacubaya, Guadalupe Hidalgo, Tlalpam y Xochimilco. Innecesario parece advertir que si no hay una ley que determine clara y expresamente todas las facultades y atribuciones del gobernador tampoco están determinadas expresamente las atribuciones y facultades de los prefectos.

Es de lamentarse á la verdad, la falta de una ley que determine las facultades de estas autoridades y declare expresamente cual es la jurisdiccion de ellas, porque si es cierto que es indispensable investir á las de policía de un poder amplio y eficaz, tambien es cierto que hay un grande peligro para la

libertad de los ciudadanos y aun para la firmeza y estabilidad de las instituciones en que de cualquiera manera se pueda ejercer el poder público al arbitrio de los funcionarios.

La gerarquía de estos en el distrito federal termina en la Inspeccion de policía, en los comisarios recientemente establecidos y en los agentes subalternos como son los inspectores, sub-inspectores y ayudantes de acera en la capital y en los agentes que dependen de los prefectos en los distritos de que estos están encargados.

Los Ayuntamientos aunque en el ejercicio de algunas de sus atribuciones están directamente subordinados á la autoridad del Gobernador y de los Prefectos y ejercen funciones de policía por disposicion de la autoridad política, forman verdaderamente una parte de la administracion pública, independiente, y por decirlo así dan principio á un orden administrativo diverso del general y circunscrito á determinada localidad y á tan determinados como importantes objetos. Por esta causa así como por la naturaleza de sus funciones los Ayuntamientos darán asunto para un capítulo especial.

La inspeccion general de policía fué creada por ley de 20 de Marzo de 1861 que dispuso que el inspector tenga el mando de la fuerza armada del Distrito así como de los resguardos diurno y nocturno. El inspector de policía conforme á esta ley tiene las obligaciones siguientes.

Mantener el orden público en el Distrito federal: vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno en el Distrito, y principalmente en la capital de México: cuidar eficazmente de las propiedades: perseguir con toda actividad á los ladrones y malhechores: prestar auxilio á las autoridades políticas siempre que fuere necesario para la conservacion del orden ó la persecucion de malhechores: dar parte diariamente al Gobierno del Distrito y al Ministe-

rio de Gobernacion de sus principales actos y del estado de los ramos que se le encomiendan: el inspector tendrá facultades de arrestar á los perturbadores del orden y aquellos contra quienes haya indicios de delitos comunes, pero sometiendo á unos y á otros á los tribunales competentes en los términos que previene la ley: por infraccion de policía y por faltas de respeto á las autoridades, podrá imponer el inspector general arrestos y multas correccionales, conforme al art. 21 de la Constitucion.

Hay por último, algunos agentes auxiliares de la administracion y son los Gefes de hacienda en los Estados y los visitadores de las oficinas de hacienda y de las de correos. De las obligaciones de estos empleados y agentes se tratará en el lugar respectivo.

Tal es la organizacion administrativa de la federacion, y tal es tambien el orden gerárquico de los diversos funcionarios y encargados de la administracion.

En los Estados la gerarquía administrativa comienza por los Gobernadores, quienes como encargados del poder ejecutivo del Estado ejercen el administrativo.

---

Los Gobernadores tienen ademas del carácter de jefes de la administracion el de agentes federales para publicar las leyes generales y sus respectivos reglamentos, y cuidar de que las unas y los otros tengan su puutual ejecucion.

El Estado de Aguascalientes se divide en partidos y municipalidades, conforme al art. 94 de su constitucion y en cada cabecera de partido hay un jefe político nombrado por el gobierno y á propuesta en terna de los ayuntamientos y juntas mnicipales del partido.

En el Estado de Campeche se impone al Gobernador la obligacion de visitar cuando menos una vez los partidos del Estado, y la de ejercer con acuerdo del consejo de Estado las facultades de nombrar á los jefes políticos, tesorero general y jueces de primera instancia, admitir las renunciaciones de los jefes políticos y tesorero, suspender hasta por dos meses á los empleados por causa grave justificada, y poner sobre las armas á la guardia nacional en el caso de que se halle amagada ó alterada la tranquilidad pública.

El Estado de Chiapas se divide en departamentos y municipalidades. Para la administracion hay conforme al art. 61 de su constitucion, un jefe político en cada uno de los primeros, y un ayuntamiento en cada una de las municipalidades. Segun el art. 62 de la misma constitucion, los ayuntamientos tienen algunas facultades administrativas que no son del orden meramente municipal. El artículo citado les confiere las siguientes: ejecutar las leyes y recaudar las contribuciones ó impuestos generales del Estado que les cometan las leyes; acordar toda obra de utilidad pública local y los arbitrios ó fondos necesarios; cobrar los impuestos municipales que acuerden y sean aprobados por el Congreso, invirtiéndolos en el objeto á que sean destinados; cuidar de las casas de beneficencia ó instruccion pública, y administrar los bienes comunales no comprendidos en la ley de desamortizacion; cuidar de la policía en todos sus ramos; cuidar de la tranquilidad, del orden y buenas costumbres; cuidar de otros objetos de la administracion general y local que le designen las leyes, sin tomar parte jamás con carácter de Ayuntamiento en los asuntos políticos.

El territorio del Estado de Chihuahua segun el art. 77 de su Constitucion se divide para su administracion política y judicial, en distritos, Cantones, Municipalidades y Secciones de

Municipalidad. En cada Distrito habrá un jefe de Distrito; en cada Canton un Gefe político de canton; en cada Municipalidad un Presidente y en cada Seccion un Presidente de ella. Los Gefes de Distrito están bajo la inmediata inspeccion del Ejecutivo, y públican y hacen observar las leyes y órdenes que se les comunican.

En el Estado de Coahuila de Zaragoza la gerarquía administrativa no cuenta con los jefes políticos ó prefectos que hay en otros Estados, sino que despues del Gobernador y Secretario del despacho, son encargados de la administracion tanto política como municipal los Presidentes de los Ayuntamientos, cuyas corporaciones son únicamente deliberantes.

Asi lo determinan los siguientes artículos de la constitucion del Estado.

Art. 79. Habrá ayuntamientos nombrados por eleccion popular directa en las cabeceras de todas las municipalidades que hoy existen ó que en lo sucesivo se erigieren. La division del Estado en Distritos no tendrá otro objeto legal que facilitar las elecciones y la administracion de justicia. 80. Los Ayuntamientos son cuerpos únicamente deliberantes compuestos de un presidente y de los vocales que segun el censo de la poblacion corresponda, con arreglo al artículo siguiente quedando la parte administrativa de la municipalidad á cargo del Presidente de la corporacion. Su renovacion tendrá lugar el 1º de Enero de cada año. 83. Son atribuciones de los ayuntamientos: Iniciar al Congreso los proyectos de ley sobre los ramos que les están encomendados. Vigilar la policia de orden y moralidad; la de instruccion primaria; la de beneficencia; la de salubridad; la de comodidad, ornato y recreo. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, y recibir de ellos la protesta legal, lo mismo que de todos los individuos que han de formar el nuevo ayuntamiento. 84. En el

orden político administrativo, son facultades de los presidentes de los ayuntamientos: Circular y hacer cumplir en sus municipalidades las leyes, decretos y órdenes que al efecto les comunique el Gobierno. Cuidar que los ciudadanos al ejercer sus funciones electorales, no se vean coartados en manera alguna. Vigilar por la conservacion del orden y tranquilidad pública. Cuidar que en las poblaciones de sus municipios haya siempre las autoridades que prevenga la ley. Ejercer el derecho de inspeccion que como representantes del Gobernador les compete sobre todos los ramos administrativos y sobre la fiel y exacta recaudacion é inversion de los fondos públicos, dando cuenta inmediatamente al Gobierno de los abusos que noten. Impartir á las demás autoridades los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus órdenes y prevenciones. Disponer de la fuerza de policia que se ponga á sus órdenes para atender á la seguridad de los caminos y poblaciones de su municipalidad. Excitar á las autoridades judiciales de sus respectivas municipalidades, para que administren justicia pronta y cumplidamente, dando parte al Gobierno de los abusos que observen. Imponer penas correccionales á los que les falten al respeto ó desobedezcan sus órdenes; pero sin que éstas excedan de ocho dias de arresto ó diez pesos de multa. Las faltas de policia las castigarán conforme á las prevenciones de sus reglamentos de buen gobierno.

El Estado de Colima está regido en su administracion por el Gobernador y los Prefectos que instituye la constitucion en su art. 86, para cada uno de los Departamentos en que se divide el Estado, y por los Sub-prefectos que el art. 92 de la misma constitucion establece para cada uno de los Partidos de los Departamentos.

En el art. 95 de su constitucion se dispone que en las ca-

beceras de partido haya ayuntamientos á cuyo cargo está el regimen interior de los pueblos.

En el Estado de Durango la administracion está encomendada por el art. 64 de su constitucion á los jefes políticos que ha de haber en cada uno de los Partidos del Estado conforme á los artículos 65 y 66.

Las funciones de los jefes de partido se ejercerán bajo la inmediata inspeccion del Ejecutivo, y aquellos funcionarios publicarán y harán observar las leyes y órdenes que éste les comunicare.

Los jefes políticos cuidarán de la tranquilidad pública, de la seguridad de las personas y bienes de los habitantes de su comprension, y ejercerán las demás funciones que les determine el reglamento interior de los pueblos.

El territorio del Estado de Guanajuato se divide en partidos y municipalidades, conforme al art. 66 de la constitucion del Estado.

El gobierno económico político de cada partido estará á cargo de un ciudadano nombrado por el gobierno, y que se denominará «Cefe de Policía;» cuyas atribuciones entre otras son la de publicar las leyes y vigilar su observancia y cuidar del orden y administracion de los pueblos que pertenezcan al partido.

El gobierno interior de los pueblos del Estado, conforme al art. 69 es del cargo de los ayuntamientos, cuyas corporaciones deberán existir en todas las cabeceras de partido; y con los funcionarios referidos se forma la administracion y la gerarquía administrativa del Estado.

Como en todos los Estados de la Federacion Mexicana, en el de Guerrero la administracion pública esta confiada al Gobernador, quien ejerce sus funciones con los dos secretarios del despacho que establece el art. 60 de la constitucion del

Estado. En el art. 63 de ella se ordena que en cada cabecera de distrito haya un prefecto; en la de municipalidad, un ayuntamiento; en cada pueblo uno ó mas comisarios de policia y en los pueblos pequeños, haciendas, cuadrillas y rancherías un sub-comisario, y de esta manera se forma la gerarquía administrativa en el Estado.

Es de notarse sin embargo que en el de Guerrero, además de los funcionarios referidos que existen en él, como en casi todos los otros Estados, la constitucion ha creado un Procurador que ejerce importantes facultades en la administracion, y que tanto por ellas, como por la consideracion de ser nombrado este funcionario por el congreso á propuesta en terna del Ejecutivo, puede reputarse como superior en gerarquía á los Prefectos. Las atribuciones del Procurador son las siguientes, conforme lo previene el art. 65 de la constitucion.

Visitar todos los distritos del Estado en el curso de cada año. Formar cinco expedientes. En el primero, asentar sus observaciones sobre todos los ramos administrativos: en el segundo, las que haga sobre administracion de justicia; en el tercero las indicaciones que se hagan sobre la necesidad y conveniencia de alguna ley ó providencia que sea del resorte del poder Legislativo; el cuarto se destinará exclusivamente á materias de estadística del distrito respectivo; y el quinto á todo lo concerniente al ramo de guardia nacional. (En los casos de muerte, enfermedad grave ó suspension, entrará á hacer sus veces el sustituto.) Vigilar sobre el bienestar de los menores de edad y de las personas que gozan de los beneficios de tales, promoviendo que se les nombre tutores ó curadores á los que no los tengan, y que estos cumplan exactamente con sus obligaciones. Vigilar igualmente sobre el descubrimiento de los bienes y herencias vacantes que haya en el Estado, para promover que sus productos ingresen al erario;