

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

RAP

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 1990 NUMERO 78

**TEMAS
DE AYER
Y HOY**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

RAP

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 1990 NUMERO 78

**TEMAS
DE AYER
Y HOY**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.
REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

José Chanes Nieto

Director

ISSN 0482-5209
certificado de Licitud de Título No.2654
Certificado de Licitud de Contenido NO.1697

Publicación periódica
Registro Número 102 1089
características 210241801

EDICION
Coordinación de Administración, Finanzas y Difusión

©Revisla de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Publica. AC.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca
Col. Palo Alto
Delegación Cuajimalpa
05110 México, D.F.
Tels: 5706945 57071 40
No. 78 Septiembre-Diciembre, 1990,
Impreso y hecho en *México/Primed and made in Mexico*

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad
de los autores y no expresan necesariamente el punto de
vista del Instituto Nacional de Administración Pública, AC.

México, 1991

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.
Sección *Mexicana del Instituto Internaciane*" de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Xavier Ponce de León
Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Vicepresidentes

José Castelazo de los Angeles
Gabino Fraga Mouret
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
María del Carmen Pardo
Carlos Sierra Olivares
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo
Ma. Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio Sánchez Gochicoa
Tesorero

María Emilio Janetti Díaz
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES

Relaciones Internacionales
Clarisa Catalina Torres Méndez

Centro de Estudios de Administración
Estatad y Municipal'
Gustavo Martínez Cabañas

Consultoría y Formación Permanente
Alvaro Rodríguez Garza

Investigación y Documentación
Miguel Angel Chávez Alvarado

Administración, Finanzas y Difusión
Guillermo Hiriart Rodríguez

COMITEI EDITORIAL

María Emilia Janettí Díaz
Gustavo Martínez Cabañas
Miguel Angel Chávez Alvarado
Clarisa Catalina Torres Méndez
Alvaro Rodríguez Garza
Guillermo Hiriart Rodríguez

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Baez
Enrique Caamailo	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
	Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga Magaña † : Gustavo Martinez Cabañas;
Andrés Caso Lombardo; Luis Garcia Cárdenas; Ignacio Pichardo Pagaza.

INDICE

PRESENTACION	7
TRIBUNA	
Propiedad de los empleos <i>Francisco Carbajal</i>	13
Plan general para la reforma de oficinas y empleados <i>Francisco Carbajal</i>	23
Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la administración pública <i>I. Piquero</i>	45
El municipio <i>Miguel S. Macedo</i>	61
Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas <i>Luis de la Rosa</i>	95

La Revista de Administración Pública No. 78 se terminó de imprimir en julio de 1991 en Fotolitográfica Kozmoz, Amacuzac 54, México 08200, D.F. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Comité Editorial del INAP. El tiraje fue de 500 ejemplares.

PRESENTACION

La *Revista de Administración Pública* periódicamente ha difundido estudios sobresalientes de otras épocas, la mayoría desconocidos o de consulta difícil. Las aportaciones pretéritas constatan la existencia de fuentes imprescindibles para el mejor conocimiento de la evolución de nuestras instituciones administrativas.

Además, con fundamento en ellas es dable construir una teoría general de la **administración, elucidar sus principios y, gracias a las experiencias, evitar las meras especulaciones. Una ciencia sin historia, sin fundadores, no existe; los pensadores de antaño permiten fijar la identidad y la evolución de la ciencia.**

Los estudios sobre la administración mexicana tienen tradición; ésta se remonta a los albores de nuestra Independencia. No obstante, habían caído en el olvido. La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Nacional de Administración Pública han contribuido a la difusión de documentos esenciales para la ciencia de la administración y para el conocimiento de nuestras instituciones. Asimismo han apoyado investigaciones sobre la historia de nuestra administración a fin de comprender cabalmente la actual.

Hoy, con acierto se empieza a aquilatar el valor de nuestros autores -algunos ya clásicos- no por inclinación **arqueológica** o por veneración a tal patrimonio cultural, sino por haber probado, los pocos que han penetrado en la bibliografía administrativa **nacional, la existencia de un caudal trascendente para enriquecer a la ciencia de la administración.**

La tarea de desentrañar y divulgar el pensamiento administrativo mexicano es necesaria por su escaso conocimiento: y, principalmente, debido a su función explicativa, al revelar el surgimiento, el desarrollo y las perspectivas de la teoría y las prácticas administrativas. Con perspicacia, Alexis de Tocqueville puso de relieve que “el arte de administrar es seguramente una ciencia; y todas las ciencias, para hacer progresos, tienen necesidad de ligar entre sí los descubrimientos de las diferentes

generaciones". (*La Democracia en América*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1963, P. 223).

El número 78 de la RAP incluye aportes de Francisco Carbajal, proporcionados para su publicación por el doctor Ornar Guerrero, a quien agradecemos esta nueva contribución a nuestro Instituto.

Los *Discursos del Diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas y Proyectos de Ley para Restituira los Empleados que no Siguieron al Gobierno a Querétaro* (Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1848) ponen de manifiesto la permanente preocupación por desburocratizar a la administración. En el primero, *Propiedad de los Empleos*, pronunciado el 10 de agosto de 1848, fundamenta la conveniencia de conservar el servicio civil. En el segundo, *Plan General para la Reforma de Oficinas y Empleados*, insiste, el 18 de septiembre del mismo año, sobre su propuesta -"fijar de una manera más conveniente los derechos de propiedad y escala"- y señala las bases para reformar las oficinas sin suprimir la inamovilidad, el escalafón y demás derechos de los empleados y militares. En la base **tercera sugiere la creación en todas las oficinas de "una especie de academias, en que se cursarán las materias adecuadas"** a las labores de sus empleados.

Igualmente el doctor Guerrero nos facilitó el estudio de I. Piquero sobre la ***Amovilidad de los Empleados en los Diferentes Ramos de la Administración Pública***. Este documento, fechado en 1858, es también una contribución importante para conocer el desenvolvimiento del servicio civil en nuestro país,

A continuación se incluyen las *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas* (Juan Murphy y Cia., Impresor Librero, Baltimore, 1851), realizadas por Luis de la Rosa, fundador de la ciencia de la administración en México. En ellas están contenidas "algunas reformas y mejoras en la administración pública del Estado" y los "principios y opiniones sobre varios puntos relativos a la misma". Las *Observaciones* son "un programa administrativo" para la citada entidad federativa, que el autor seguirla en caso de asumir el cargo de gobernador.

El programa de gobierno del ilustre pinense está seguido por notas, no incluidas en la RAP, en las que trata temas significativos: educación, enseñanza e instrucción pública; protección y fomento de la minería; comercio interior de los estados; sistema de abastos; carros y otros medios de transporte; división de la propiedad territorial; emigración extranjera a México; colonias agrícolas; aumento de población en la República; hospicios y casas de beneficencia; robos, salteadores y bandidos; fomento y protección a la agricultura; robos de animales; desiertos de los Estados Unidos; fundación de nuevas poblaciones en el estado; derecho de denuncia en las minas;

terrenos realengos o nacionales; tierras de comunidad de indios; colonias limítrofes de zacatecas; cárceles, casas correccionales y penitenciarías; organización de la policía; milicia nacional; mala distribución de las riquezas; estadística de Zacatecas; aumento de población en el estado; catastro de las propiedades, rentas y giros; administración municipal; aranceles parroquiales, y los terrenos salinos del estado.

De la edición *México su Evolución Social* (J. Balleca y Compañía, sucesor, Editor, México, 1901) se rescata la parte octava del tomo primero del segundo volumen destinada a un tema siempre vigente: *El Municipio*, desarrollado por Miguel S. Macedo. La maestra Maria del Carmen Pardo prestó su colaboración para obtener este ensayo que abarca desde los orígenes de esta institución hasta su transformación probable en el siglo XX.-

José Chanes Nieto

•Con el deseo de **conservar** el sabor de la **época** en que **estas** publicaciones se editaron, se ha respetado la **ortografía** orllinal de los documentos.

PROPIEDAD DE LOS EMPLEOS*

Francisco Carbajal

Lamentable es, señores, que la esperiencia adquirida por la República en tantos años de infortunios y de errores, no contribuya mas que á escasperar nuestros males ó á curarles con veneno, en vez de aplicarles adecuados remedios. Vemos un abuso ó un desórden, que sobresalensobre el desorden general, y escaltados ó vivamente conmovidos en cada ocasion que esto sucede, el celo o el ahinco para quitar un mal nos cubre los ojos, nos impide analizar las cosas, y aun nos conduce á desconocer la justicia y la verdadera conveniencia pública.

Así sucede con las proposiciones á que se ha dado segunda lectura: su autorha visto el desórden y el favoritismo que reina en nuestras oficinas y en el ejército: la multitud de personas que no debían ser ni militares ni empleados, y lo mal que

anda en ámbos ramos el servicio de la nacion; y equivocando el origen de estos males hasta llegar á atribuirlos á la misma causa que los hubiera evitado, propone tocar el extremo peor que pudiéramos discurrir, y sin conocerlo, y con el mejor deseo, pretende dar la última mano á la total desorganizacion del sistema administrativo.

Las proposiciones que nos ocupan, digo que son el peor extremo, porque en mi concepto las medidas que proponen, reagravan los males, alimentan la inmoralidad y la empleomanía, destruyen todo estímulo, son impolticas y contrarias á la constitucion y á todas las leyes que han garantizado el derecho de propiedad, y envuelven por lo mismo la mayor injusticia.

Yo he servido al gobierno general como el señor autor de las proposiciones (aunque ya tengo la satisfaccion de no ser su empleado); pero lo he servido en toda clase de oficinas y durante veinte años, y jamas he visto un solo caso en que la propiedad y la escala hayan sido perjudi-

*DISCURSO pronunciado por el diputado F. Carbajal en la seslon del dia 10 de Agosto de 1848, contra las proposiciones del Sr. Payno, sobre quitar la propiedad de los empleados y militares.

ciales al servicio público. La propiedad se estableció, y es muy conveniente que se conserve y se garantice en todos los que sirven á la nacion, porque ella contribuye á tener buenos empleados, como se notaba en tiempo del gobierno español, en que esa propiedad era mas respetada. Entonces se admitian meritorios, es decir, jóvenes que entrasen á las oficinas á aprender el mecanismo de éstas, sin percibir sueldo, y cuando habia vacantes, las ocupaban ellos, por el orden de sus nombramientos: se ascendia despues por una escala rigurosa, y no se podía perder el empleo sino por causa justificada.

Cuando por intrigas ó cohechos, que se ponian en juego en la corte, venia algun favorito á ocupar un destino, corrompida la escala, casi siempre se resentia la oficina de la ineptitud ó mala conducta de aquel intruso, y aunque llegase á aprender á desempeñar las labores de su mesa ó seccion, padecia entre tanto el servicio notables atrasos y trastornos; y esto era consiguiente, porque el despacho de una oficina requiere conocimientos y práctica que no se adquieren fuera de ella.

Despues de la independendencia, todos hemos creido que somos buenos para presidentes, para ministros, para diputados, para empleados y para generales y oficiales del ejército; y de esta necia presuncion, que nos ha costado bastante caro, se ha inferido sin duda, que para servir en las oficinas no se necesita aprender nada, sino solo haber recibido conforme al desordenado método moderno de educacion que por desgracia tenemos, un baño de todas las ciencias, que nos pasó

por la cabeza con la violencia con que pasa el agua, dejándonos solo definiciones en abundancia y charlataneria sobrada.

Pero si reflexionamos con algun juicio, debemos conocer que para que haya buenos empleados, se debe considerar esta carrera como una profesion, organizarla como tal, y garantizar el fruto de sus tareas á los que la sigan con aplicacion y honradez, y no confundir el servicio público con el servicio privado, como se trata de hacer hoy, cuando existe entre ámbos una notable diferencia.

Aquel que obtiene un destino en una casa de comercio, por ejemplo, sirve á una persona fisica, al patron ó amo, que solo por la muerte puede faltar, y así el dependiente hombre de bien sabe que si se porta con honor, actividad é inteligencia, no solo será conservado, sino mejorado en su suerte, y tal vez hará su fortuna. De este modo el hombre tiene estímulo, sirve bien y la negociacion prospera. Un empleado presta su servicio al gobierno, á una persona moral, que no puede ser como un patron de casa de comercio, porque las personas fisicas que lo componen, se mudan en todas partes mas ó menos tarde, y entre nosotros con una frecuencia asombrosa, y de aquí resulta que no cuenta con la garantia de que portándose bien, será conservado y ascendido, ya porque su nuevo jefe ó ministro no sepa lo que trae entre manos, ya porque venga con una cauda de ahijados y parientes para darles empleos, ya porque concurren ámbas circunstancias, segun es mas comun: De esta manera no habrá estímulo en el empleado, las ofici-

nas no estarán bien servidas, y la administración quedará en desorden, y padecerá atrasos cotidianos, que la conduzcan á su total ruina.

Estas consecuencias no son teorías leídas en algun libro de economistas de gabinete, que quieren componer el mundo sin conocerlo; aunque entre éstos, uno de los que son algo juiciosos recomienda la propiedad en los empleos; son, repito, consecuencias prácticas; son las que se ven todos los días y las que están apoyadas por multitud de hechos particulares y por el triste estado en que se hallan nuestras oficinas. En éstas, lo mismo que en el ejército, hay gente inútil ó inepta, y sus labores se resienten de la movilidad de los individuos que entran y salen de ellas, por esa manía de poner agregados, de destinar á los natos de una oficina en otra, y por el arbitrio que se ha inventado para poner favoritos, y consiste en jubilar á aquellos cuyos destinos se codician. ¿Tan feo desorden viene de que tengan propiedad los empleados? ¿Dimana de que tengan escala?

y los hombres inmorales ó de mala conducta, que por favor, por espíritu de partido, ó por el influjo femenino, han ocupado destinos y han prostituido muchas oficinas, ¿han entrado á ellas porque se respeta la propiedad? ¿Es esta la causa del mal que han hecho?

Se me dirá, que para quitarlos se quiere abolir aquella garantía; pero ni la ley puede tener efecto retroactivo, ni las proposiciones se contraen á los que ya están colocados ó jubilados, sino á los que se nombren nuevamente. Y bien, el reme-

dio para que no se pongan malos empleados ¿estriba en que no sean propietarios?

El temor de ser removidos, seria un estímulo excelente si se tratara de que los gobiernos fueran como las personas particulares, lo cual he demostrado que no es así; resultando que el no conceder la propiedad en los empleos públicos, es quitar á cuantos los sirvan todo estímulo, toda esperanza de recompensa y de adelanto; y yo desearia saber para qué es bueno un hombre que carece de todo esto, y vive sin porvenir.

Si aplicamos estas razones á las oficinas de manejo de caudales, encontraremos que son de tal peso y tanto mas incontestables, cuanto que la práctica las confirma concluyentemente. En efecto, señores, ¿desde cuándo se sistemó el peculado en las aduanas marítimas? ¿Desde qué fecha datan los robos escandalosos que han formado las fortunas de algunos magnates? Desde que el gobierno no respetó ni la propiedad, ni la escala de los empleados, y desde que removía cada seis meses á los administradores y vistas, desanimando á los que eran hombres honrados, porque por la facilidad de la remoción sabían que no serian sostenidos; y estimulando á los picaros á que robaran con descaro y con prisa, para quedar bien puestos, en el concepto de que si se contenían en sus demasías, esto no les serviria para conservar sus plazas.

Por otra parte, si cuando nuestros gobiernos han tenido las manos atadas, han colocado alguna mala gente en las oficinas, ¿qué será de éstas y de los archivos públicos el día que haya la facilidad de

mudar empleados como se muda de camisas? ¿Cuál será el arreglo de las mesas y el giro de los espedientes con ese flujo y reflujo de empleados, y ese entrar y salir de gente que no conozca los negocios? Espanta el imaginarse, aunque sea rápidamente, el desórden y el atraso que reñarian. Y la rendicion de cuentas y su glosa, y la responsabilidad de los que manejan caudales, zcomo se salvaría cuando se les despojara y quisieran marcharse de los lugares de su residencia? ¿y cómo se les obligaria á permanecer sin recursos para subsistir? Estas dificultades, y la inseguridad, no harán mas que retraer á los hombres de bien, y animar á los malvados á servir los empleos y á acabar de estender la desmoralizacion.

Contrayéndonos al ejército, los argumentos que he hecho en favor de la propiedad de los empleados, adquieren una fuerza grande, sin necesidad de que yo me detenga en querer dársela, porque siendo mayores los conocimientos que se necesitan para ser un buen oficial, mas la consagracion al servicio y mayores los peligros que se corren en este, las garantías de propiedad, premio, ascensos y el estímulo, deben ser mayores sin duda alguna. Sin embargo, se quiere que con nada cuenten los que tanto deben esponer, ó se desea, mejor dicho, que cuanto se ha practicado en nuestras funestas discordias para desmoralizar al ejército, se convierta en ley.

¿Es la propiedad y la escala, es el apego á la Ordenanza y al escalafon del ejército, la que ha producido tanta multitud de oficiales sin colocacion, sin saber y sin virtudes? ¿No es cierto que nuestro ma-

los gobiernos y nuestros miserables motines son la verdadera causa de que haya habido una fuerza armada tan desordenada, y por lo mismo tan inservible y aun perjudicial? ¿y cuál es el remedio que se propone contra mal tan grave? Que lo que los gobiernos y los revolucionarios han practicado contra la ley en perjuicio del orden, ahora se haga por la propia autorizacion de la ley; es decir, que los buenos oficiales no tengan garantía ninguna' que la oficialidad del ejército sea compuesta de casquivanos presuntuosos ó de ignorantes, que de esbirros ascienden á destinos de importancia; que solo perjuros, ladrones, asesinos y cobardes, opten á una carrera que debe ser patrimonio de los hombres instruidos, de moral y de honor; y que éstos se retraigan de entrar en ella, por la inseguridad y las ningunas esperanzas de adelantar lícitamente, que se les presentan.

Ademas, parece que hemos olvidado los resultados que dió últimamente el desorden y la falta de garantías y de estímulos en el ejército, y solo nos conformamos con declamar contra esta clase, que en lo general puede decirse ha hecho mas de lo que debía, atendiendo á lo que con ella se ha practicado. ¿Cómo se desean oficiales y soldados valientes y arrojados, cuando si vencen, no oyen alahanzas dignas de sus acciones, ni ven el merecido galardón; si quedan mutilados, se convierten en mendigos; y si mueren, sus mugeres y sus hijos se hunden en la última miseria y en el desamparo mas lastimero? ¿Así es como la Francia ha formado á los compafieros de Napoleon y á los vencedores de Constantina? ¿Así es como las naciones han querido tener

un buen ejército que les dé victorias, honor y gloria? Vergüenza da que nosotros hablemos de nuestra fuerza armada y de la última guerra, no por las desgracias que sufrió aquella, sino porque las atribuirnos á causas que no son verdaderas, y porque á fuerza de atacar con ridiculeces y chocarrerías á la profesion militar, la acabaron de desmoralizar, de quitarle su prestigio, y contribuyeron as! á sus derrotas. En el ejército removible que debería formarse, segun las proposiciones que combato, no sé que haríamos de artilleros, ingenieros y oficiales facultativos, porque seria el colmo de la insensatez ponerse á estudiar y á practicar operaciones penosas un individuo para ser empleado en la milicia por uno ó dos meses, ó un año, entre tanto otro gobierno lo despojaba para poner un cohetero de coronel de artillería, ó un picador de comandante de escuadrón

Ofendería el buen sentido de la cámara, **si me propusiera desenvolver las razones** infinitas que me ocurren en el asunto de que estoy hablando, y as! solo apunto aquellas que mas fuerza me hacen, y los inconvenientes que se me presentan mas abultados. Uno de ellos es la inconstitucionalidad que envuelve la primera de las proposiciones, pues aunque no comprende la exclusion de la propiedad á los que actualmente sirven en la milicia y en las oficinas, habla de las vacantes que ocurren en lo sucesivo, y que por la escala de unas y el escalafón de la otra deben ocupar los actuales militares y empleados, á quienes se pone en el duro caso de quedar estacionarios, ó de perder su propiedad al ascender, y creo que la medida que esto cause, es contraria á la constitución

Yá las leyes, porque éstas han declarado propiedad los empleos civiles y militares, y aquella garantiza solemnemente esta propiedad, que consiste no solo en el goce del empleo, sino de todas aquellas ventajas que le eran anexas al obtenerlo, como son los ascensos y el montepío,

y respecto de esto ¿ sabe el Sr. autor de las proposiciones lo que ha dicho en ellas sobre asunto tan delicado? Yo creo que no. Si hace fuerza y si incomoda la presencia de tanta infeliz viuda en la comisaría y en los corredores de Palacio, culpa es esto de los gobiernos que se han tomado el fondo de los montepíos, as! como se han tomado todos los depósitos, pues el montepío que no es mas que depósito, debería haberse conservado as! para darlo á las esposas é hijos de los que se privaron del dinero que se les descontaba con ese fin sagrado. Pero aun hay mas: estinguidos los descuentos de montepío, y no teniendo ya derecho á él los descendientes de los empleados, lo que éstos han dejado en arcas ¿nos lo hemos de tomar contra la voluntad de su dueño, ó se reembolsa á éstos de la cuantiosa suma á que debe ascender? Lo primero es injusto, inmoral; lo segundo, es imposible, á lo ménos por hoy.

A todos estos extremos, y á faltar á la equidad, nos conduciría la admision de las proposiciones, y también á trastornar toda la sociedad, si por desgracia se adoptaran, pues as! como hoy el fervor es contra los empleados y los militares, mañana seria contra los médicos y los abogados: se diría que éstos han desmoralizado también al país, formando todos los planes de revolucion, cohechando á los ge-

nerales, y pervirtiendo á los soldados: se haria valer que ha entrado bastante broza en las profesiones de la jurisprudencia y de la medicina, y que los títulos adquiridos no daban propiedad ninguna para ejercer á los que los obtuvieron, porque ya eran demasiados, ó porque habia entre ellos muchos ineptos. Y ciertamente que la misma injusticia que se cometeria en esto, es la que quiere cometerse con los militares y empleados buenos, es decir, con los que por su escala y sus méritos disfrutan empleos, porque ellos, así como los profesores en otras carreras, han tenido aprendizaje, han hecho sacrificios y han empleado en formarse lo mejor de su juventud; y si en todo esto los estudiantes han escedido al empleado al militar, están sobradamente compensados con la independencia que gozan en sus profesiones, y con no tener obligacion de vender sus vidas.

En todo lo judicial cabria igual providencia de remover arbitrariamente magistrados y jueces, y de acabar así de prostituir esta rama administrativa; y por fin, nada habria ya respetable ni nada se consideraría seguro, ni con la estabilidad, que es la base del arreglo y de las positivas mejoras.

Si queremos que éstas tengan lugar, reformemos los abusos, mas no como hasta aquí, Cuando se ha tratado de las reformas del clero, se ha dicho: Quítese toda su propiedad á los eclesiásticos, y déjeseles en la miseria: redúzcase á la mendicidad á miles de familias que viven de la administracion de estos fondos, y dilapldense éstos. Cuando se trata de reformar la hacienda pública, se dice: Des-

trúyanse todas las rentas; queden abolidos los sistemas de recaudación, que despues saldrémos con la sabia providencia de no pagar á nadie, ó de hacer contratos de préstamos ruinosos. Y ahora, siguiendo tan bello sistema de reformas, se pretende que para mejorar las oficinas trastornadas por el flujo y reflujo de ahijados y favoritos, colocados contra la ley, puedan éstos invadirlo todo con autorizacion legal. Y ahora que queremos reformar el ejército, moralizarlo y hacerlo digno de lo que debe ser, vamos á sancionar los escandalosos abusos de quitar y poner oficiales al antojo del que manda, que es precisamente lo que ha motivado tanto como tenemos que lamentar. ¿y por qué todo esto? Porque se ha alzado un *tol/e tol/e* contra militares y empleados, y porque se ha hecho de moda hablar mal de ámbos. No hay otra razono

La de disminuir las aspiraciones á los empleados, no puede alegarse en apoyo de las proposiciones, porque obra en contra de ellas, y esto es muy claro. Siempre que se vea que en las oficinas solo se reciben meritorios y en el ejército alumnos de colegios militares, y que hay escala y escalafón que no se pueden interrumpir, ya se pensará en buscar de otro modo la subsistencia, sean cuales fueren las variaciones que sufra el gobierno; pero cuando éste tenga facultad de remover á todos arbitrariamente, el número de pretendientes subirá en una proporcion espantosa en cada crisis, contribuirán á que éstas sean frecuentes, principalmente por medios revolucionarios, y con la esperanza de alcanzar empleos para malversarse, aunque sea por ocho dias, ya **no buscarán otros medios de vivir; se**

acostumbrarán á la vagancia, y de este modo se fomentarán los vicios, y sobre todo, la mas escandalosa empleomanía.

Si en otras naciones, en que ésta es menor, porque hay comercio, artes e industria en que ocuparse, los empleos se dice que no son propiedad, yo no opino por imitar servilmente lo que se haga en otras partes, porque las leyes no han de ser sino adecuadas á las costumbres del pais en que deben regir, amén de que no es cierto que toda clase de empleados sean amovibles á voluntad del que manda **en ninguna** nacion **civilizada**.

Sobre todo lo dicho hay que agregar, que la poca prevision con que se están formando descontentos, es impropia, inconsiderada y muy peligrosa en las circunstancias del dia; porque no cegado aun el gérmen de las discordias civiles, estamos amenazados de que tomen á envolvernos, y sucederá, si se reduce á la desesperacion á millares de mexicanos y de familias, que tenian garantizada su subsistencia por las leyes que quieren derogarse; y esta es otra de las razones porque me opongo á tan desacertados conatos, pues aunque la cámara y el público me vean en el lado de la oposicion, deseo que esta sea solo constitucional, noble y desapasionada, y estoy resuelto á promover y á sostener la estabilidad de nuestros gobiernos y la paz pública.

Si se quieren reformas útiles, si se desea el arreglo de la fuerza armada y de las oficinas, adóptense medidas prudentes, conciliadoras; establézcanse economías verdaderas, ecsíjanse ecsámenes y otros requisitos para obtener los em-

pleos, y póngase órden en la administracion pública; pero no atropellemos todos **los derechos, no violemos todos los contratos**; no impulsemos el despecho de los desgraciados, ni saquemos lágrimas de los mismos ojos que nos están mirando **con la tierna esperanza de mejorar de situacion**. El arreglo de las oficinas me parece muy fácil, quizá porque las conozco, y tambien es fácil hacer cumplir bien á los empleados y á los militares. Con buenos y sencillos reglamentos para unas, y con la observancia de la Ordenanza para los otros, y con atar la mano arbitraria de los gobiernos, estableciendo la inviolabilidad de la propiedad y de la escala, remediarémos los males que pesan sobre nuestro desgraciado pais por esta parte, y no se dirá de nosotros que sordos con la grito de la época y ciegos por un odio mal fundado, hemos dado pruebas de que ni sabemos sobreponernos á las vulgaridades, ni discernir con juicio; sino al contrario, que escuchamos la voz de la razon, que buscamos el acierto y acatamos los principios de la justicia universal.

Ultimamente, como á esto aspiro, y como la sola admision de las proposiciones que nos han ocupado, equivaldria á desconocer aquellos principios, mi conciencia no me permite votar por la afirmativa, y mi deber me obliga á suplicar respetuosamente á la cámara, se digne no admitir las citadas proposiciones, dando asi una prueba de su buen juicio, de sus deseos porque reine el verdadero órden, y de su acatamiento á la constitucion y á la justicia.

CAMARA DE DIPUTADOS.

Proposiciones con que concluye un dictámen de la comision de justicia.

1"-Ningun empleo ni cargo público es ni puede reputarse propiedad ni patrimonio de persona ó corporacion alguna.

2"-Todos los empleados civiles, así los actuales como los que en lo sucesivo lo fueren por nombramiento del ejecutivo, pueden ser removidos por éste siempre que lo creyere necesario para el mejor servicio público, observando las reglas que á continuacion se espresan. Excepción de esta disposicion los jueces llamados propietarios, que no podrán ser removidos sino con total arreglo á las leyes vigentes.

3"- Para remover al empleado, se formará expediente instructivo, se oirá al mismo empleado, y si fuere gefe inmediatamente dependiente del gobierno, se necesita que en la resolucion consten tan los cuatro ministros y el presidente.

4"-Si el empleado tuviese otro gefe inmediato entre el gobierno y él, para removerlo se necesitará el informe de su gefe y la mayoría del consejo de ministros.

5"-La remocion del empleado, decretada en virtud de la facultad que conceden al gobierno los artículos anteriores, no es ni podrá considerarse como una pena; no infama al removido, ni será obstáculo para que aspire á otra colocacion,

ni perjudica los derechos que por las leyes le corresponden para obtener cesantia, jubilacion o pension, ni á su familia los que le asisten al montepío, Siempre que quiera imponerse la remocion como pena, el empleado será previamente juzgado y sentenciado por sus jueces, con arreglo á las leyes.

6"- En todo caso de remoción, el empleado no gozará mayor pension de jubilacion ó cesantia de la que conceden las leyes.

7"- En toda pension que haya de concederse por cesantía, jubilacion, seculará su monto por el sueldo del empleo que haya servido el empleado en los tres últimos años, y si no llevare tres años en el último empleo, por el sueldo del anterior, si fuere menor, pues no siéndolo, se estará al menor.

8"-Se ecsaminarán por una junta, que se llamará revisora, todos los retiros, pensiones ó jubilaciones ecsistentes. Los que no hubieren sido concedidos con arreglo á las leyes Ó en virtud de dispensa de algun congreso, no subsistirán.

9"-La junta revisora se compondrá del ministro de hacienda y dos personas nombradas por la cámara de diputados, que servirán sin sueldo.

10"-A esta junta, que se instalará dentro de ocho días de publicada esta ley, ocurrirán todos los interesados dentro de dos meses: pasados ellos, no se admitirá curso alguno.

11ª-Si la resolución de la junta fuere desfavorable y el interesado no se conformare, sin suspender la pensión se remitirá el expediente á la suprema corte, y alguna de sus salas lo revisará, sin dictar otros trámites que los que juzgue necesarios para adquirir la perfecta instrucción del negocio, confirmando ó revocando dentro de ocho días la resolución de la junta; de este fallo no habrá apelación ni otro recurso alguno.

12ª-A los seis meses de publicada esta ley, ningún pago podrá hacerse por las oficinas de la federación de pensión ninguna, ni aun por cuenta de lo atrasado, sin que exista allí la aprobación de la pensión, sea por la junta ó por la suprema corte de justicia.

13'-Esta ley no deroga el artículo de la de 14 de Junio del presente año.

PLAN GENERAL PARA LA REFORMA DE OFICINAS Y EMPLEADOS*

Francisco Carbajal.

SEÑÜR.- Mucho se dice hoy que quieren emprenderse las reformas que el triste estado de la nacion reclama: la falta de dinero en las arcas públicas ha hecho llamar la atención ácia los empleados cesantes, pensionistas y viudas, y se ha fijado la idea de arruinar á todos éstos, para que no haya á quien pagar, así como si un padre de familia arreglara su casa, dejando á sus hijos sin calzado, vestido ni alimento; y sin embargo, esas se llaman grandes concepciones.

Las oficinas en que hay algun desorden y en que sobran empleados, males que han dimanado esclusivamente de no haber respetado nuestros gobiernos ni la propiedad ni la escala, se quieren retomar destruyendo legalmente esa propiedad y esa escala, y también esa es obra de

las grandes capacidades de nuestros tiempos de malandanza.

El contagio está invadiendo á los hombres de buena fe, de luces y de conocimientos prácticos, como lo demuestran el dictámen de la comision de justicia sobre propiedad de empleados, y las reformas de oficinas iniciadas por el Sr. Payno en su apreciable proyecto sobre presupuestos. Mas como yo me considero libre aun de esa peste desoladora, deseando que haya reformas, pero verdaderamente útiles y radicales, voy á tomarme la libertad de presentar á la augusta cámara un proyecto que contenga respecto de reformas de oficinas y empleados algunas bases, que unidas á las presentadas por el Sr. Payno, puedan formar un plan vasto, que examinado y reformado por el congreso, nos dé el remedio de los males que se resienten por esta parte.

*DISCURSO que pronunció el diputado F. Carbajal en la sesión de 18 de Septiembre de 1848, proponiendo un plan general para la reforma de oficinas y empleados

Para verificarlo, me será preciso exponer lo que pienso contra el dictámen que se ha quedado sin discutir, y hacer ligeras

observaciones para contrariar algunas de las ideas del proyecto de presupuestos, comenzando por la historia del espediente sobre propiedad de los empleados.

En Querétaro, donde todo parece que se hacia de paso, por estar allí de paso los poderes supremos, presentaron una proposicion los Sres. Otero y Talavera para quitar la propiedad á los empleados, y se mandó pasar á las comisiones de justicia y hacienda.

La primera de éstas abrió un dictamen, que se imprimió; pero no pudo discutirse, sin duda por que las cosas que se proponen, ó se hacen sin saber lo que se dice ni lo que se hace, encuentran siempre obstáculos insuperables.

Posteriormente el Sr. Payno nos presentó una especie de copia de las proposiciones de Querétaro, incluyendo á los militares; y la cámara, por haber antecedentes sobre el asunto, la admitió á discusión, y pasó á las mismas comisiones de justicia y hacienda; pero es de notar que solo la primera de éstas ha dictaminado en el negocio, tanto en Querétaro, como en México, siendo así que el trámite dado ha sido de que ambas se ocupasen de aquel.

Esta razon iba á esponer cuando se discutiera el dictámen en lo general para pedir volviese á las comisiones, apoyándome igualmente en la acertada objeción que presentó el Sr. Torres Torija en la segunda lectura, sobre que el punto de la propiedad de los empleados es constitucional, porque tratándose de dar al ejecutivo mas facultades que las que le concede

la atribucion 20, del articulo 110, del código de 1824, que dice lo único que puede hacer con los empleados, es claro que eso importaba una reforma de la constitución, y yo queria que se ecsaminara tambien por este aspecto el negocio, al considerarse los argumentos y razones con que iba á impugnar el dictámen.

Mas como la comision, sin retirarlo, ha pedido que no se discuta todavía, movida por su deseo de acertar, segun he entendido, y de tener mas datos á la vista, y como pienso que será de alguna conveniencia que sepa los motivos por qué pretendo que no subsista su dictamen, sino las ideas que contiene este proyecto, me veo precisado á ocuparme de uno y otro; lo que servirá tambien de que la cámara pueda calificar si el último es digno de admitirse, como espero de su bondad que lo haga.

La comisión, sin decir por qué, no comprendió en su dictámen á los militares, por lo cual ahora me reduciré á hablar de solo los empleados civiles, con tanto mas ánimo, quanto que considero que son la parte mas débil, mas injustamente perseguida y mas digna de defensa, y de una defensa que redunde en pro del servicio de la República, de miles de mexicanos honrados que tienen aquella profesion, y de multitud de familias tan virtuosas como desgraciadas.

La comision dice, que los empleos no son *propiedad ni patrimonio de ninguna corporacion ó persona*, y aunque supongo que este articulo se ha querido copiar de otro de la constitucion, para que haga armonia con él, no viene al caso absolu-

tamente, por una razon tan clara como sencilla. La propiedad que por las leyes vigentes gozan los empleados, no se puede llamar en ninguno de ellos un patrimonio, cuya palabra en sus acepciones mas generalmente usadas, significa bienes heredados ó destinados á la subsistencia de los eclesiásticos; y si se mencionó en la constitucion, fué por contrariar el principio de la monarquía absoluta, que considera como patrimonio de los reyes á las naciones. La palabra *corporacion* está de mas, porque no sé que haya un empleo servido por toda una corporación,

En el dictámen se comprende no solo á los empleados que se nombren nuevamente, sino á los ya ecistentes, siguiendo el espíritu de las proposiciones del Sr. Payno; espíritu que impugné dias pasados, porque es evidentemente contrario á la constitucion y á las leyes, y en esta ocasion agregó que es algo mas; pues cuando un empleado ha obtenido un destino, la nacion ha empeñado con él su palabra de la manera mas solemne y formal, á saber, por una ley espresa, asegurándole la propiedad, haciendo un verdadero contrato y quedando obligada á cumplirlo. Si lo quebranta, será tenida como un particular que no respeta los compromisos sagrados que contrae, que viola sus contratos y que se burla de la buena fe.

Es necesario fijarse, en que la idea de propiedad en los empleos no importa mas que la de *permanencia, garantizada por la ley*, para no equivocarnos, y para respetar esta garantia, porque es de justicia hacerlo así, y porque lo contrario nos conducirla á cometer un atentado contra

la seguridad, como le llama Benthan, al hablar de la supresion de empleos y pensiones sin indemnizar á los poseedores. Leeré lo que este sabio autor asienta, para apoyar mas mi humilde opinion:

"Esta especie de atentado (dice) merece una mencion particular, tanto mas, cuanto en vez de ser censurado como una injusticia, es frecuentemente aprobado como un acto de buena administracion y de economía. Nunca la envidia está en mas anchura que cuando puede cubrirse con la máscara del bien público; pero el bien público no ecsige mas que la reforma de los empleos inútiles y no la infelicidad de los empleados reformados. -El principio de la seguridad pide que sea completa la indemnizacion en las reformas: el único beneficio que de ellas puede sacarse legítimamente, es el de reducir las rentas vitalicias. -Tal vez se dirá que la supresion inmediata de estos empleos es una ganancia para el público, pero esto es un sofisma. La suma que se ahorra, considerada en sí misma, seria en efecto una **ganancia, si viniera de otra parte, si se adquiriera por el comercio, &c.**; pero no es una ganancia cuando se saca de las manos de algunos individuos que son parte del mismo público. ¿Seria una familia mas rica porque el padre la hubiera quitado á uno de sus hijos para dotar mejor á los otros? Y aun en este caso, el despojo de un hijo aumentaria la porción de sus hermanos; el mal no dejaria de causar algun provecho, y produciria un bien en alguna parte; pero cuando se trata del público, el provecho de un empleo suprimido se reparte entre todos, en vez de que la pérdida entera recae sobre uno solo; y la ganancia repartida entre tantos,

se reduce á partes impalpables: solo el que la sufre, siente la pérdida entera, y el resultado de la operación **es** no enriquecer á la parte que gana y empobrecer á la que pierde. En vez de un empleo suprimido, supongamos mil, diez mil, cien mil, el perjuicio total será siempre el mismo; porque el despojo de millares de individuos se repartirá entre millones. Vuestras plazas públicas os presentarán por todas partes ciudadanos desgraciados que habeis sumergido en la miseria, y apenas vereis uno solo que sea sensiblemente mas rico en virtud de estas operaciones crueles. Los gemidos del dolor y los gritos de la **desesperacion** se oirán por todas partes, y los gritos del gozo, si hay algunos, no serán la espresion de la felicidad, sino de la antipatía que goza del mal de sus víctimas. Ministros de los reyes y de los pueblos: sabed que nunca hareis felices á las naciones, haciendo infelices á los individuos. El altar del bien público, como el de la Divinidad, no escoge sacrificios bárbaros: tened presente que las lágrimas del dolor son abrasadoras, y nunca compondreis de ella una bebida refrigerante. • No puedo resolverme á dejar aun esta materia: tan esencial me parece, para establecer el principio de la seguridad, el perseguir al error en todos sus atrincheramientos. —¿Qué se hace para engañarse á sí mismo ó para engañar al pueblo sobre estas **grandes** injusticias? Se recurre á ciertas máximas pomposas, que tienen una mezcla de verdad y de falsedad, y que dan á una cuestion sencilla en sí misma, un aire de profundidad y de misterio político. El interes de los individuos, se dice, debe ceder al interes público; pero **¿qué** significa **esto** en la materia que tratamos? ¿Un individuo no **es** parte

del público como otro individuo? Este interes público que se personaliza, no es mas que un término abstracto, que solamente representa la masa de los **intereses** individuales. Todos deben entrar en la cuenta, en vez de considerar á los unos como si fueran todo, y á los otros como si fueran nada. Si fuera bueno sacrificar los intereses de un individuo para aumentar **los otros, aun seria mejor sacrificar dos, tres, ciento, mil**, sin que pueda señalarse limite alguno, porque cualquiera que sea el número de los sacrificados, siempre habrá la misma razon para añadir uno mas: en una palabra, ó el interes del primero es sagrado, ó no lo **es** el de ninguno. Los intereses individuales son los únicos intereses reales: cuidad de los individuos; no les molesteis, no permitais jamas que se les moleste, y habeis hecho bastante por el interes público....•

Ahora yo digo, señores que las opiniones de Bentham son muy adaptables en nuestro caso, porque aunque no se trata de supresion de empleos directamente, se quiere arrojar de ellos á los que los poseen, y **esto** equivale á lo mismo para estos desgraciados, cuyos derechos no **desconoce** enteramente la misma comision, puesto que trata de no privarlos de la cesantía, jubilacion y montepío; goces que son inherentes á la propiedad, no obstante que al llegar al artículo que trata de ellos, se pone en una contradiccion bien manifiesta, que voy á explicar.

Supuesto que la propiedad en los empleados no **es** mas que la garantía de la estabilidad, al decir la comision que no hay propiedad, destruye esa garantía y establece que los empleados puedan ser

removidos libremente, es decir, sin causa, aunque bajo ciertas trabas, que despues analizaré para probar que son inútiles. Segun eso, los empleados que entren hoy en el concepto de ser despedidos mañana, ¿sufrirán descuento de montepío? Conforme á lo que consulta el dictámen, así parece, y no sé cómo puede conciliarse esta idea con la de la falta de propiedad, porque ámbas se escluyen completamente, si consideramos lo que es el montepío, y lo que son las cesantías y jubilaciones, de todo lo cual puede decirse lo mismo, esto es, que donde no hay propiedad, no debe haber ninguna de **esas cosas.**

Puede argüírscme con que no se trata de los empleados que se nombren nuevamente, sino de los que ecstisten, á quienes se despoja de la mitad de sus derechos y se les deja la otra mitad como por via de **consuelo; pero si es así, aquí veo una medida antieconómica y grandemente protectora de ese mismo** desorden, **de ese** propio mal de la multiplicidad de gentes que viven del erario, y de que nos estamos quejando con tan patéticos lamentos todos los días, pues que pudiendo los gobiernos quitar á unos para poner á otros, los primeros tal vez en buena edad y con aptitud quedarán gravando á la nacion con lo que se les ministre sin que trabajen, entre tanto que los segundos disfrutan del sueldo de aquellos, viniendo á sancionar la ley, como probé otra vez, aquel mismo desórden de dar cesantías y jubilaciones á los que todavía pueden servir y tienen dónde, por el abuso de colocar ahijados, parientes y cofrades.

Conque parece que no se debe privar de la propiedad á los actuales empleados, y que dejarles algunos de sus goces, es perjudicialísimo para el tesoro nacional. En cuanto á los que de nuevo se nombren sin aquel carácter, ya he demostrado en mi discurso del 10 de Agosto las desventajas que tan desacertada medida acarrearía, y por tanto voy á tratar de las trabas que el dictámen y el proyecto de presupuestos ponen al gobierno para la variacion de empleados, y se reducen á dos: la primera, que Sea la remocion por acuerdo de todos los miembros del gabinete, en ciertos casos; y la segunda, que en otros tenga lugar con la conformidad del jefe del empleado y de la mayoría de los ministros.

No parece sino que la comision y el Sr. Payno, por su mismo celo, por lo abultado que ven el mal, se han hecho estraños á nuestro país, cuando se desentienden de que el gobierno no solo conserva las oficinas generales residentes en la capital bajo su mando, sino las comisarias y aduanas maritimas situadas á grandes distancias, lo que haría imposible que el infeliz á quien se quisiese despojar se defendiera ante los **ministros, por tener que estarse** desempeñando el destino, al propio tiempo que el pretendiente de éste, que se hallaría muy cerca del gobierno, disfrutaba de un campo muy vasto para salirse con su solicitud; y de esto, que se quiere hoy sancionar por ley, tengo casos particulares, que no especifico porque son demasiado vergonzosos.

Se supone que los que componen el gobierno han de ser heterogéneos en todo, para que jamas puedan acordar la destitucion de un empleado, si no está

apoyada en la justicia; mas esta suposición es inesacta, porque si no hay conformidad de intereses mugeriles o pecuniarios, la habrá de partido; cosatan natural y tan autenticada, que no es racional dudarla.

Respecto de los gefes de los empleados, hay tambien el inconveniente de que por un choque ú otro motivo parecido, traten de lanzar á algunos, y en tal caso cualquiera conoce que entre el gefe y el subalterno, el primero ha de tener mas Votos que el segundo entre los ministros. Así, pues, esta no es una garantla.

Las que se deben dar á los empleados no deseo tampoco que constituyan en ellos unos hombres inútiles ó perversos, que sea cual fuere su mala conducta, permanezcan en los empleos; no, no es esto: quiero que se les castigue y se les separe, si no cumplen ó se malversan; pero no que estén á la voluntad de un hombre rodeado de ahijados y ahijadas á quienes desee dar gusto. La comision quiere lo mismo que yo en uno de los articulas donde habla de la remocion como pena; y á la verdad, aunque esto me agrada, no entiendo por qué despues de fijar el destructor principio de la amovilidad arbitraria, viene á dar aquí la garantía de la estabilidad, que solo consiste en no poder despojarse á un empleado sino por motivo justo. ¡Tal es la fuerza de la razon, que asi se busca camino para penetrar en todas partes!

Pero la comision no considera como pena la destitucion de un empleado cuando es impuesta por el gobierno, cuya idea me parece inesacta; y para probarlo, lee-

ré lo que asienta sobre esto el sabio Reinaso en su ecsámen de los delitos de infidelidad á la patria, cuyas doctrinas servirán tambien de apoyar mis razones acerca de la cuestion de que me ocupo:

"Las palabras mágicas de bien público y utilidad comun han impelido muchas veces los pueblos, que empiezan á gozar de su libertad, á procedimientos arbitrarios y despóticos en que no se atiende á la ruina de innumerables ciudadanos, como si no perteneciesen á ese pueblo mismo ni debiesen tener parte en aquella utilidad comun. Ecsaminemos, pues, para ilustrar ese sistema especioso sobre la deposieion de los empleados, estas tres proposiciones: 1. ' Los empicos tienen entre nosotros ciertos caracteres de propiedad. 2. ' La privación de ellos es una verdadera pena. 3. ' Para desmerecer sus poseedores la confianza pública, es menester que sean delincuentes.

"El concepto que todos tienen de los destinos públicos, lleva en si cierta idea de propiedad. Se distingue en el lenguaje una comision de un empleo, un empleo temporal de otro perpetuo. vialicio, un empleado interino de un propietario, Empleados en propiedad se llaman á los que se han conferido los cargos perpetuamente, y así los nombran los mismos decretos de las córtes. El idioma, que por su institucion debe ser una imagen de las ideas, no ha de desecharse, cuando representa con esactitud el verdadero concepto de las cosas; y todos conciben en los empleos vitalicios una propiedad y perpetuidad á que aspira el que los solicita, que entiende recibir el que los obtie-

ne, y que intenta el gobierno mismo que los nombra.

"Es bien claro que yo hablo del órden establecido, y no trato de impugnar la conveniencia que pudiera tener en otro sistema la movilidad de los empleos. Juzgo, sí, que en todo caso se debiera fijar término á su duracion, dentro del cual no pudiesen ser removidos los poseedores sino por causas legales: creo ademas que la mejora de nuestra administracionno debe comenzar por la amovilidad de los oficios; y estoy sobre todo persuadido á que las reformas, cuando destruyen los antiguos establecimientos, no deben arruinar la subsistencia de los individuos. A quien se ha dado un ministerio en el concepto de perpetuo, no se puede al arbitrio desposeer justamente sin indemnizarle.

"Esa perpetuidad está fundada en nuestras leyes, de las cuales unas dan títulos de perpetuos á los oficios públicos, y otras señalan, como una pena, la privacion de ellos á los que en su desempeño incurren en ciertos delitos y malversaciones. Leyes hay que determinan las causas porque deben ser depuestos los corregidores, los jueces, los alcaldes, los fiscales, los relatores, los escribanos y otros oficiales de la república; y estas causas designadas por las leyes, siempre son crímenes. De lo cual se infiere, lo primero, que la deposicion es una pena, puesto que solo se impone por delitos; lo segundo, que las leyes miran los empleos como perpetuos, porque las exclusiones particulares suponen en contra una regla general. Cuando la ley señala las causas porque debe ser privado de su cargo el

ministro público, supone que sin ellas no debe privársele. Y ¿no acabamos de citar una ley publicada, en córtes, en la que se consideran los bienes y los oficios bajo igual concepto de propiedad? ¿Por la que se manda espresamente, que aun despues de espedidas las cartas de privaciones por infidencia, no se pierdan unos ni otros, sin ser ántes oidos y vencidos en juicio sus poseedores? Tan cierto es este concepto legal de perpetuidad, que el ministerio para deponer algun empleado, ha procedido siempre por motivos culpables, de los cuales, si no han sido ciertos, se ha justificado á veces el poseedor y ha conservado su destino: nuestra constitucion prohíbe determinadamente la deposicion de los magistrados y jueces, sin una sentencia dada en juicio, y aun la suspension sin acusacion intentada legalmente. ¿Podrá dudarse que sus destinos están asegurados por la ley?

"Un célebre jurisconsulto ingles (Jeremo Benthan) á quien no puede tacharse por falta de ideas liberales, ni de filosofia y análisis, tal vez escesiva, ha impugnado con reñecsiones muy sólidas, como una violacion de la seguridad y de la propiedad, la privacion de los empleos sin resarcir á sus poseedores. (Ya se ha leído lo que dice ese escrito, y por eso no repito lo que copia Reinoso.)

"No Sean los empleos una propiedad en rigor de derecho, puesto que no pueden heredarse ni enagenarse: tampoco lo son los beneficios eclesiásticos, y son perpetuos, y se llaman propios, por tener ciertos caractéres de propiedad. Pero son oficios permanentes y fundados en una especie de contrato, que puede reducirse

á los que se llaman innominados. El estado les ha prometido su sueldo, para que le sirvan; ellos le sirven para recibir su sueldo. Este contrato, hecho por la voluntad libre de ámbas partes, obliga igualmente á los dos; y así como los empleados no pueden abandonar su puesto sin la voluntad del gobierno, que les admite el desistimiento del pacto, así el gobierno no debe desposeerlos sin su voluntad, ó sin una causa estendida en el contrato como condiciono

"La idea de la propiedad consiste en una confianza, ó sea persuacion autorizada, de percibir esta o aquella utilidad de alguna cosa, segun su naturaleza y circunstancias. Tal es la seguridad que se halla en nuestros ministerios públicos. Sus poseedores tienen esta espectacion, esta confianza, que puede llamarse legal, de percibir las rentas asignadas á su servicio. El hombre que no está como las bestias, limitado á lo presente en sus gozes, que siente con anticipacion las penas y los placeres, no puede disfrutar sin zozobra el bien actual, cuando no está asegurado de que no le faltará al otro día. Esta seguridad causa la tranquilidad de su vida, sin la cual está siempre en la angustia y temor de perecer, y no puede formar un plan unido de su conducta. El bracero mas infeliz, que solo gana el pan para hoy, sabe que mañana con igual trabajo le ganará también. En una nacion, donde los cargos de la sociedad constituyen por desgracia uno de los principales recursos para la subsistencia, no habria clase ninguna tan desventurada como los empleados, si viviesen con esa incertidumbre. Ellos eran los únicos cuyo haber no estaba garantido por la ley; los

únicos que no podrían adoptar para su **vida sistema ni método constante**, que no podían contraer obligaciones, ni constituirse padres de familia. Disponer libremente de los empleos en España, es arbitrar sobre toda la industria y el sustento de un sin número de ciudadanos. Si creyesen éstos que los empleos eran amovibles y perecederos, no librarian en ellos su bienestar y la educacion y la suerte de sus hijos. Pero ni Godoy, para quien nada era sagrado, dispuso de los empleos con esta arbitrariedad; y quiso mas bien retirar á los antiguos poseedores con su sueldo, ó crear nuevos destinos para sus favorecidos, que despojar á los empleados sin indemnizarlos. ¡Cuánto debería lisonjearle una teoría, que le abria campo ilimitado para premiar á sus incensadores y agentes, y formarse veinte mil cráaturas en un día! Así este sistema de amovilidad arbitraria, adoptado bajo pretesto de un bien, cederia luego en menoscabo del servicio público. Pues ¿qué hombre benemérito querria vivir en esa incertidumbre, 'tener pendiente del acaso o del capricho su subsistencia? ¿Qué sucedio, si no, con tantos de esos empleados interinos que han mirado su misión como un destajo de vendimia?

"Los autores de sistemas brillantes suponen en los hombres una derecho y justicia ideal, que no ecsiste, no mirándolos como son sino como debian ser; y habiéndose instituido las leyes para enfrenar los desórdenes de los hombres, los consideran sin desórdenes cuando les quieren dar leyes. Este principio de libre amovilidad en los ministros públicos, ¿á qué arbitrariedades no daría margen? Porque los primeros agentes y ministros

del gobierno, que serán siempre los dispensadores de sus gracias, tendrian en un movimiento incesante á los empleados, y derribarian á cada momento los que les fuesen contrarios o indiferentes, para colocar á sus parciales y protejidos. Los manejos y negociaciones para la consecucion de los cargos, limitados ahora al tiempo de las vacantes, serian perpetuos y sus resultas el vilipendio de unos destinos precarios, la corrupcion y demérito de sus dependientes y poseedores, y el deservicio de la república. **Supóngase á los hombres con pasiones, como son; supóngase á los que mandan con una propension y conato incensante al despotismo y arbitrariedad, y está probada la verdad de esas consecuencias.** Miradas en abstracto las leyes de la inviolabilidad del príncipe, de la perpetuidad del cetro en su persona y de la sucesion en su familia, no parecen tan útiles como sus contrarias: por eso las han impugnado muchos que han estudiado á los hombres en teorías filosóficas, mas bien que en la historia de sus desastres. Sin embargo, la esperiencia ha doctrinado sobre este punto á las naciones, y hécholas conocer, que la responsabilidad, la deposicion y la eleccion de los reyes, son los medios mas eficaces para asolar un imperio.

"Siendo los empleos una cosa que les pertenece, y de cuya estabilidad justamente confian los poseedores, ¿podrá dudarse, que su privacion es una pena verdadera? *Pena* no es otra cosa que *dolor*, o causa de dolor. Cuando este se recibe en el curso ordinario de la vida, o bien de la naturaleza directamente, sin la intervencion de los hombres, o bien de los

hombres en su trato recíproco, sin una disposicion de la ley, la pena es un efecto natural o social; mas cuando el dolor se recibe en consecuencia de una ley o de terminacion de la república, la pena es un efecto legal. No es el castigo otra cosa sino la aplicacion Oarrogancia de un dolor, o natural, esto es, procedente de la naturaleza, como son las penas físicas ó **corporales, ó bien social, es decir, procedente de la union y comercio de los hombres,** como las penas de destierro y de infamia. El mismo dolor, pues, que, nacido espontáneamente, ó de la naturaleza de los hombres, se llama *pena* en el lenguaje comun, cuando se impone por la ley, es la pena legal.

"La privacion de un empleo incluye la pérdida de un honor y de un interes: la pérdida del interes y del honor es una cosa de dolor, es una pena: dictada por la ley, recibe el carácter de pena legal. Y no como quiera es una pena; es lo muy grave. El valor de la gravedad de la pena ha de considerarse generalmente en si misma y **en sus consecuencias, y ha de considerarse particularmente respecio de las personas á quienes se aplica.** Considerada generalmente la pena de deposicion de un empleo, es grave en si misma por su intencion, porque infiere una grave pérdida en el honor, y porque causa un perjuicio grave en la subsistencia, que pende de las rentas del empleo: es grave por su duracion, supuesto que á la privacion no se señala término. Es grave ademas esta **pena en sus consecuencias: lo primero.** por su fecundidad, ya en la pérdida del honor, que origina otras muchas de consideraciones legales o de atencion y estima popular, ya en la pérdida de los

bienes, que produce una multitud de miserias y dolores en la vida: 10segundo, por su estension, porque comprende y afecta la mas veces á una familia numerosa, causando el menosprecio y la indignancia de todos sus individuos.

"Crece la gravedad de esta pena considerada particularmente respecto de las personas que la sufren; porque una causa de dolor no produce en todos el mismo dolor. Este se aumenta á proporcion que es mayor la sensibilidad de quien la recibe; y serian inicuas las leyes, que sin relacion á los motivos personales de sensibilidad impusiesen un castigo igualmente vergonzoso al hombre de condicion elevada y al de la última clase del pueblo, ó una misma multa á un poderoso y á un infeliz. Tales castigos, iguales en sí mismos, son muy desiguales en las personas que los padecen, porque no sufren todas el mismo dolor. Ahora bien, en los empleados superiores debe considerarse el carácter de primeros magistrados, que les hace muy sensible el decaimiento de sus puestos: deben considerarse proporcionalmente en éstos y en los de segundo Orden las ideas de honor, muy vivas en personas de una educacion delicada, las cuales los hacen mas sensibles á la pérdida de la opinion: deben considerarse en estas dos clases y en la de los empleados inferiores las facultades pecuniarias, que por 10 comun, naciendo únicamente de los sueldos de sus destinos, les hacen infinitamente sensible su perdimiento, que suele ser la ruina de todos los recursos para su subsistencia; y el ahogo y miseria que resultan de ahí, son mas dolorosos sobre manera á las personas acostumbradas al descanso y á la abundancia.

"¿Puede dudarse que es una pena, que es muy grave pena la deposicion en los ministros públicos? ¿Puede dudarse que una pena tan grave no debe imponerse sino por un delito justificado, esto es, por el quebrantamiento de una ley, anteriormente establecida? Y ¿cuál es el delito justificado de los empleados, cuya conducta no se ha justificado todavía? ¿Qué ley han infringido en administrar interiormente el pueblo y proteger á sus individuos, miéntras los oprimia un conquistador?

"Mas no se deponen por castigo, sino por una providencia gubernativa, para asegurar la confianza de los pueblos." Todos los castigos son providencias de gobierno, para asegurar la confianza pública. El robo, el homicidio sucedido, hacen temer á todos los ciudadanos un mal semejante, y esparcen un sobresalto y desconfianza en la sociedad. Se castiga al agresor, para retraerle de delinquir en adelante, y para contener á los demas por el escarmiento: el objeto y fruto del castigo es dar seguridad á los ciudadanos, y restituirles la confianza de que no serán acometidos. ¿Qué se dice, pues, cuando se llama la remocion de los empleados una medida política para inspirar la confianza? ¿Pues la confianza pública debe perderse sin delito? ¿En qué ha desmerecido esa confianza el que ha desempeñado su cargo con celo, CON integridad? O lo ha servido bien y fielmente, ó lo ha servido mal: esto no puede decidirse sin el conocimiento de la conducta particular de cada uno. Si lo ha servido mal, se ha hecho indigno justamente de la confianza pública, porque ha delinquido: si lo ha servido con honor y probidad, ¿po-

drá desmerecer la confianza? ¿No tiene un derecho á ella el hombre de bien, que ha satisfecho sus deberes? Y si el pueblo se la hubiese negado indebidamente por un error, ¿debe la ley seguir ese error, y sancionar aquella privacion injusta? ¿O debe mas bien proteger al inocente, é ilustrar al pueblo, para que no le prive sin motivo de su confianza? La privacion injusta de ella es una defraudacion del honor, y el honor es una propiedad del ciudadano, que debe asegurar la ley contra las defraudaciones."

¿Es posible que la ruina de esa multitud innumerable de españoles se haya creído conducente para el bien de la España? Representantes de la nacion: "A vuestra humanidad correspondia salvar del infortunio á tan gran número de ciudadanos: á vuestra sabiduría tocaba conocer que el infortunio de tantos ciudadanos no es otro que el de la sociedad". Jamas fué tan débil la fantasma de utilidad comun, con que se alucinaron los hombres. Arrancar en un solo dia todos los ramos de administracion de las manos que por largo tiempo los trataran, y ponerles todos de una vez en otras nuevas, desacostumbradas, ínsperatas, ávidas de destinos y dinero, ¿se pudiera hallar un secreto mas eficaz, para desconcertar la máquina de la administracion pública? Asilos célebres interinos, que no quisieron sufrir en las oficinas ni un amanuense de los antiguos, andaban luego tras de los empleados á quienes tal vez lanzaran ignominiosamente, para mendigar su auxilio y sus conocimientos. As! el viejo edificio de nuestra administracion de rentas se acabó completamente de arruinar cuando era todavía necesario. As!...

pero los pueblos lo han visto, y no necesitan en esta parte de ilustracion."

Suspendiendo tratar sobre las pensiones de cesantías y montepíos, de cuyos puntos hablaré después, recomendando se tengan á la vista reglamentos y otros datos que creo no ha consultado la comision; voy á encargarme de contrariarle su pensamiento de la junta revisora, como muy injusto y altamente impolítico. Antes haré presente que esta junta va á ocuparse de calificar los retiros, pensiones y jubilaciones, para que se sepa cuáles han sido dadas conforme á las leyes; ¿y á cuales leyes? A las que protegen la propiedad y la escala, porque no hay otras aplicables al asunto. Luego se confiesa que esas leyes son buenas, que su infraccion ha sido perjudicial al servicio pública, y que es conveniente su observancia. Entonces ¿por qué se quiere su derogacion...?

Sin ningun motivo atendible se pide para lo sucesivo, y por lo pasado preténdese que rijan las citadas leyes, estableciendo una junta revisora ó tribunal, que será como todas nuestras juntas de esta clase, y cuyas funciones odiosas servirán de dar mas estension á la arbitrariedad para quitar á cada uno lo que es suyo, y causar los males que enumera el autor ántes citado, sin ninguna ventaja para el país, y cuya pretension agrego que es muy injusta, porque si los títulos adquiridos lo fueron por un abuso de la autoridad, la culpa no fué de quienes pedían, sino de los que concedieron. ¿Hasta cuándo hemos de cesar de esa manla con que violamos todos los pactos, deshacemos todos los contratos y faltamos á todos los com-

promisos del gobierno, que debe considerarse como una persona moral invariable; dejando impunes por otra parte á los fautores de los abusos, de las órdenes ilegales y de los malos contratos? ¿Hasta cuándo dejaremos de desprestigiarnos y de herir nuestro crédito (si es que ha quedado alguno) con estas medidas retroactivas y perniciosas? ¿No era mejor, mas provechoso y mas justo, castigar á un ministro por haber colocado veinte ahijados y concluido algunos contratos ruinosos (haciendo efectiva la responsabilidad que no retrotraer las cosas á donde legalmente no pueden ya volver, sino con perjuicio de muchos individuos y con menoscabo del buen nombre de la nacion? No obstante, entre nosotros se ha practicado lo contrario, y los resultados nos dicen lo que viene de esta manera de obrar.

Otra manía (porque no puede llamarse de otro modo) es esta de mantener todas las cosas en incertidumbre, de no dar así estabilidad ni seguridad á nada, y de desquiciar el órden administrativo y causar la ruina y el malestar de todos los que tratan con nuestros gobiernos ó penden de ellos, llegando al extremo de que en el dia es un axioma no contra dicho éste: que vale mas entenderse con una cuadrilla de salteadores, que con nuestros gobiernos; y no nos espantemos, señores, porque esta es la consecuencia precisa de tanta medida retroactiva y tanta nulidad y tanta variacion. Ya se estanca el tabaco, ya se pone libre; ya se suben los derechos de los aranceles, ya se bajan; ya se forman fondos para el pago de ciertos acreedores y se les consignan especiales hipotecas, ya se les despoja de ellas,

sin compensarlos; ya se dan derechos á los empleados, ya se les arrebatan; y en fin, seria no acabar jamas si quisiera apuntar solo el cúmulo de medidas escandalosas y desacertadas que á cada momento se toman sin meditacion y sin considerar los intereses de todos. No es este, en mi concepto, el modo de reformar, y la triste esperiencia de veintisiete años en que se ha seguido tal conducta, así lo demuestra.

Decia que la formacion de esa junta es impolitica, porque va á infundir desconfianza, y á crear mas descontentos, en circunstancias en que, como anuncié hace días, no estamos libres de las revoluciones. La que ve venir cualquiera que tenga un mediano conocimiento de nuestras cosas y de nuestros hombres, se está fomentando por actos particulares verdaderamente injustos, y por esta continua amenaza contra ciertas clases, como la de empleados y militares, que parece están en pleito con la de abogados, médicos, poetas y estudiantes, porque parece tambien que todo se está convirtiendo en gremios, ya que no hay partidos verdaderamente politicos. ¿y queremos nosotros agregar combustible á esta hoguera, por medio de una ley retroactiva y en nada ventajosa para la República? No hay que olvidar que los congresos y los gobiernos han sido comunmente la causa de nuestros trastornos, y que si los queremos evitar, debemos llevar por guía la justicia y el respeto á todos los intereses y á todas las clases. Sin esto, volveremos á los motines y á las asonadas, y no se cimentará un gobierno, que es y debe ser hoy el deseo de todo buen mexicano.

La comisión deja á los jueces ese derecho de propiedad, sin dar las razones que habrá tenido para hacer esta distincion, y yo la noto porque no las alcanzo. ¿Se trata de que los empleados civiles sean arbitrariamente removidos, es decir, por solo la voluntad del gobierno, sin concederles una defensa legal, y negándoles las fórmulas tutelares, porque sean malos o inútiles? Pues bien: la perversidad e ineptitud de un juez dañan ménos que las de un empleado, por ejemplo, de un ministerio? Creo que no. Entonces ¿por qué á éste se le despide tan fácilmente y al otro se le concede la estabilidad? ¿Queremos obsequiar el clamor que se oye contra las oficinas? ¿y qué no percibimos el que aturde ya en contra de los juzgados y de sus procedimientos?

Por otra parte, la distincion que establecen los artículos del dictámen, consiste en que á los empleados civiles se les juzgue gubernativamente y por sola la razon de que el gobierno crea útil quitarlos, y á los judiciales se les continúe dispensando la proteccion de las leyes de propiedad de empleos, que previenen se pueden quitar solo por causa justificada y con los trámites comunes; y si la razon para privar á los primeros de esta garantia ha sido lo inútil de las vias judiciales, segun he oido decir, y lo que con ellas se entorpecen los fallos, pregunto: ¿quiénes podrán burlarse mas fácilmente, los que no saben la chicana del foro, o los jueces que tan bien la manejan, y que ademas van á ser juzgados por sus mismos compañeros? Y si en éstos el peligro que se pretesta es mas inminente, ¿por qué no se les despoja tambien de la estabilidad ó propiedad? Lo único que puede respon-

derse es, que la necesitan para dedicarse con confianza á sus importantes funciones y para mantener su integridad. ¿y qué no está en el mismo caso un empleado que recauda ó distribuye los caudales públicos, el que conserva y maneja los archivos, el que deposita los secretos del gabinete y el que da á éste los datos y le enseña el camino de los negocios?

Ademas, para nada se han tenido presentes aquellas leyes sabiamente dictadas y calculadas para contener los abusos del poder, que dan la garantia de la propiedad á ciertos empleados, que tienen que hacer frente á las demasías de ese mismo poder, para que puedan cumplir con estos deberes, pues de lo contrario sería ilusoria esa traba; y para que se conozca que tengo razon en estrañar este olvido, pondré el ejemplo de los ministros de la tesorería general.

Estos pueden hacer observaciones á las ordenes del gobierno, cuando las crean contrarias á las leyes, o fuera del círculo de sus facultades, y en caso que insista en darlas, deben pasar el negocio al tribunal de cuentas, lo cual forma una especie de acusacion. ¿y habrá ministros tesoreros que hagan esto, es decir, que cumplan con una ley tan benéfica, que si no se ha cumplido, es por el abuso con que se han despojado de esos destinos á los que no eran cómplices de los ministros, cuando este mismo abuso se sancione por ley y se autorice? ¿Se dividirán los miembros del gobierno al votar para quitarse de encima un empleado recto, que no quiera pasar sus demasías? ¿y habrá bastantes hombres que se espongan á perder sus empleos por no condescender con

los secretarios del despacho? Mucho lo dificulto, porque el heroismo no es tan comun, y aunque lo fuera, el gobierno, quitados los sugetos de probidad, buen cuidado tendria de colocar alguno de esos aspirantes, que sobrarian y lo rodearian á todas horas si por desgracia rigiese lo que la comision y el Sr. Payno consultan.

Estos mismos inconvenientes resultarian respecto de otros empleados, y vendrian á alcanzar hasta á los del tribunal de cuentas, con perjuicios muy grandes y de funestlsimas consecuencias.

¿y por qué no hemos de pesar todos estos incidentes y pormenores, tan dignos de atencion? Porque nos olvidamos de los principios, porque hacemos caso de prevenciones siniestras, y porque las vulgaridades y el interes privado de los que **las fomentan, nos aturden y nos hacen incurrir en contradicciones.**

Una de ellas veo todavía al leer el articulo del dictámen, que asienta no quedar derogada, segun entiendo, la parte 3' del arto 14 del decreto ó ley, ó lo que quiera llamarse, espedido en 14 de Junio último, pues ese articulo que no puede considerarse sino como una de tantas plumadas que se dan sin calcular lo que se hace, despoja absolutamente de la propiedad á los empleados de hacienda; y los que consulta la comision establecen ciertas trabas, que aunque inútiles, dan mas visto de justificacion á la arbitrariedad que se pretende sancionar; y asi es evidente, que ó subsisten estos articulas, ó subsiste aquel, porque no pueden quedar todos vigentes.

Yo repito, que no opino ni por los unos ni por el otro, porque respecto de los nuevos empleados hay grande prejuicio en nombrarlos sin esperanza alguna de estabilidad, y en cuanto á los ya ecsistentes, no quiero faltar á la moral y á la justicia, desconociendo derechos sagrados, que se han respetado hasta en **nuestras grandes transacciones nacionales**, como rué el plan de Iguala, donde sereconacionaron por su artículo 15; ratificándose este reconocimiento por el primer congreso mexicano, que solo dió por insubsistente la forma de gobierno y el llamamiento de un barban á la corona. Y hago mérito de aquel plan, porque varios de los que eran empicados, al proclamarse y sancionarse por la representacion nacional, van hoy á quedar tambien á la voluntad de los ministros, sin que en nada **se consideren sus derechos, así como no** se han atendido tampoco los de ciertos empleos que casi se compraban con lo que se llamaba media anata, y de la cual hasta el tanto de conduccion se pagaba, y era de un 18 por 100. Cuando no se quiere oir, todo se echa á un lado, á todo se llama ranciedad, y no sé, señores, si adquiriré un título nuevo por la defensa que he emprendido, ó si tal vez un apodo será la única respuesta que se dé á mis razones. No hago alusion aquí, ni á los señores de la corníson, ni á la cámara: hablo del enjambre de aspirantes á los empleos, que con el titulo de progresistas ó gobiernistas, quieren asaltarlos, procurando se despoje á los que hoy los obtienen.

Habiendo rebatido lo principal del dictámen, cuya parte espositiva se refiere al presentado en Querétaro sobre el asunto, y no conteniendo éste ningun fundamen-

to sólido en que se apoyen las medidas que consultó y que casi reprodujo la camision, agregando solo el artículo en favor de los jueces; voy á fundar mi proyecto de las reformas de oficinas y empleados, porque cuando se conoce un mal, y se rechazan los remedios propuestos, y se indican otros, debe demostrarse su justicia ó conveniencia, y probar as! la rectitud de las intenciones con que se obra.

Aunque se tenga confianza en el gobierno, debemos no autorizarlo para que despoje y grave á la nacion con jubilaciones y cesantías estemporáneas, pues que aun cuando colocara hoy personas dignas en los empleos, y con la mayor moderacion y prudencia usara de esa facultad que consulta el dictámen, mañana, á **consecuencia de una** variación, constitucional ó revolucionaria, saldria una remesa de empleados y entraria otra, y se **sucedrían estas mudanzas, que son tan nocivas**, que dañan tanto al servicio público y á los individuos, y que fomentan la empleomanía, como demostré ya hablando de esto mismo.

Considerando al gobierno segun es, una persona moral, y no debiendo atender á las que lo componen, porque si esto **se hiciera, no deberia** normarse su conducta ni ponerle trabas cuando fuesen ellas honradas, debemos ver para lo futuro y obrar sin afecciones particulares. Bajo tan sanos principios, de que supongo animada la cámara, podemos corotar el mal de raiz, sin necesidad de destroz ar derechos adquiridos, y sobre todo, sin abrir la puerta á la mas espantosa empleomanía.

Para conseguir todo, mi sentir es que se reformen las oficinas; pero no como quiere el Sr. Payno, fijando el congreso las minuciosidades propias de reglamentos interiores, sino dando bases para la formacion nueva de éstos, verificada por personas prácticas y de instruccion, que separadamente analicen cada reglamento en particular.

En consecuencia, y bajo el supuesto de **fijar de una manera mas** coveniente los derechos de propiedad y escala, porque en este punto no cedo, opino porque el gobierno quede autorizado para formar unas comisiones de las personas indicadas, que se encarguen de reformar las oficinas y empleados, bajo las bases siguientes:

1.^a Se ha de fijar el número precisamente necesario de empleados, oyendo á los gefes para disminuir las plantas donde sean sobradas, y aumentarlas en donde lo necesitaren, estirpando para siempre el abuso de poner agregados con distintos nombres. En estas reformas se conciliarán los derechos de escala y de sueldos, y no podrá colocarse á ninguno que no sea empleado en servicio activo, cesante, pensionista ó jubilado en aptitud de servir. Nadie deberá entrar de la calle, como vulgarmente se dice, y as! quedará cortada de raiz la empleomanía; y habiendo hoy la oportunidad de colocar en las nuevas é indispensables aduanas de la frontera á los empleados sobrantes, este importante ramo se arreglará completamente y con bien de la nacion y de todos ellos, percibiendo sueldos, no trabajando solo los que tengan un impedimento físico, sin que esto parezca una hipótesis,

pues ni son tantos los empleados como se grita, ni son generalmente ineptos los que hoy ecsisten. La ineptitud viene casi siempre de arriba: la ligereza y la presuncion para obrar es de los que sin saber y sin analizar las cosas, todo lo yerran, todo lo desquician, y al fin se van dejando los negocios peor que cuando los tomaron á su cargo; y las disculpas son la tontera de los empleados, su pereza y sus faltas, porque de algun modo se ha de encubrir la imbecilidad y se han de sostener las reputaciones usurpadas.

2.' Para lo sucesivo debe establecerse el sistema de los meritorios, cosa que **aunque es una antigualla, como dicen los aspirantes á empleos,** dejará á éstos sin recurso, por mas que adulen al poder; evitará que ellos y otros ineptos vayan á fumar y á pasearse en los salones de las oficinas, y se creará en cada una de éstas un plantel de jóvenes dignos de servir á la nacion con provecho y capaces de honrarla. Para admitirlos se les ecsigirá una completa educacion primaria, el conocimiento de su idioma, y el de otro ú otros estrangeros y algunas nociones generales segun los ramos de las oficinas á que ingresen; de manera que en este punto estoy casi de acuerdo con el Sr. Payno en que se ecsija saber algo para ser un empleado; mas no puedo combinar tan buena idea con la falta de estabilidad, ni esta falta con otro pensamiento de dicho Sr., contraido á que para despachar bien una oficina, se necesitan conocimientos practicos de su mecanismo, porque es evidente que éstos por sencillos que sean, no se adquieren fuera de las mismas oficinas por aquellos que se desea entren improvisados de contadores, gefes de seccion,

&c., solo porque saben dos idiomas ó tres.

Yo quiero tambien ese saber y esa práctica; pero no me pongo en tortura para verme en el caso de desechar una de esas dos cualidades, sino que trato de facilitar las cosas para lo futuro, de modo que los nuevos empleados las tengan, y ese modo no pueden ser otro que el de la creacion y permanencia de meritorios en las oficinas, para los cuales ecsijo los ecsámenes.

Si queremos, como tanto se dice, cortar la aspiracion desmedida á los empleos, es preciso dar á la clase de empleados el tono, digamos así, de una profesion, porque al fin lo es; y así como se forma el abogado, el médico, el ingeniero &c., que se forme tambien el empleado.

Antes de concluir esta parte, mi conciencia quiere que rechace con fuerza la idea del Sr. Payno, de que los actuales empleados se sujeten á un ecsámen, y sepan lo que no se les ecsigió cuando hicieron su contrato con la nacion; y la rechazo por dos razones: la primera, en cuanto a lo ecsistente, porque todos éstos son modos ó pretextos para quitar la propiedad y tener la franquicia de colocar á porcion de aspirantes, abogados sin bufete, **médicos sin enfermos, comerciantes sin tiendas,** y decentes sin tener modo honesto de vivir, que están poniendo los gritos en el cielo contra *esa ranciedad* de las propiedades; y la segunda, respecto de lo futuro, porque adoptada mi base de meritorios, queda á los gefes de las oficinas la facultad de arreglar los trabajos

segun la aptitud de cada uno. Ademas, esos ecsámenes para lo de la práctica serian ridículos, establecido el flujo y reflujo de empleomaniáticos.

3.' En todas las oficinas deberá haber una especie de academia, en que se cursarán las materias adecuadas á sus labores, en horas de descanso ó señaladas para el efecto; y de este modo no verémos improvisarse secretarios y oficiales de legaciones, que no saben ni lo que es una nota diplomática, poner acuerdos ridículos en forma de autos, y otras lindezas por este jaez, que estamos cansados de observar diariamente, ni tampoco tendrémos gefes de oficinas de hacienda que por ser improvisados, no saben lo que es Una póliza ó un billete de cargo.

Formados esos planteles con los meritorios y las academias en las oficinas, las del gobierno general en los Estados y en los puertos se llenarán con personas radicadas allí mismo, estimuladas á manejarse bien por esta circunstancia y la de ser conocidas de sus compatriotas mas cercanos: se estirpará el grave mal que hoy reina, de que de la residencia de los poderes de la Union salgan como del foco de una corte corrompida tantos integrantes llenos de ignorancia, á ocupar las comisarías y las aduanas, y cuyo mal tomarla un incremento espantoso con las medidas consultadas por la comision y el proyecto de presupuestos; y en fin,' se fomentará el espíritu federal, haciendo participes á los individuos de cada Estado de un beneficio, cual es el de poder entrar lícitamente á las oficinas citadas, y se extinguirá el odio con que se ven en ellos las oficinas generales.

4.' En lo relativo al cumplimiento de las obligaciones, no debe seguirse la ridiculez de multar á los que concurran diez minutos despues de la hora de entrada, porque esto es enteramente ineficaz, sino establecer con la mayor esactitud que los trabajos vayan con el dia, comprometiéndose el escribiente á poner cuanto sea preciso para esto ante su gefe de seccion; éste á despacharlo todo bajo la misma base ante el de Su oficina, y éste á practicar lo propio, comprometiéndose á ello para con el gobierno. La severidad en hacer cumplir este verdadero contrato, debe hacerse efectiva por medio de las multas: en casos mas graves, por suspension consultada por un jurado de los mismos empleados; y en último evento, por la acusacion formal ante el juez ordinario y la formacion de un proceso, cuyo fin será aplicar la pena de destitucion. Si se trata de peculado, ó quiebra, entónces tendrá solo lugar la formacion de la causa, y deberá ser condenado el reo como ladron, en el grado mas criminal que conocen las leyes.

5.' Así como considero necesarias algunas bases, para que la misma estabilidad de los empleados sirva de que haya en las oficinas hombres que sepan su mecanismo y tengan un estimulo, ast tambien observo la necesidad de conceder no solo á los ministros, sino aun á los gefes de oficina, la libertad de nombrar una persona allegada y de suma confianza que les despache algunos asuntos muy reservados ó semi-oficiales, que siempre pueden considerarse como conducentes al servicio; y partiendo de esta consideracion, que he adquirido en la práctica, propongo que los secretarios del despa-

cho puedan tener, por ejemplo, un secretario particular decentamente dotado, y de los demas gefes de oficina un escribiente, puestos y removidos por ellos sin traba ninguna.

6.' La organizacion que propone el Sr. Payno de departamentos, secciones ó mesas, se halla establecida, y solo será conveniente que se reforme donde fuere preciso, y á esto se reduce la base que pongo, con el agregarlo de que los gefes de oficina puedan variar de una seccion ó departamento á otro á los empleados, segun su aptitud, como ya indiqué cuando hablé de los meritorios. El buen reparato del trabajo hará que sean pocos los empleados y que no estén ociosos.

7.' Deberá reformarse el método de la contabilidad, de acuerdo con lo propuesto por el Sr. Payno, con quien estoy tanto mas conforme, en cuanto que tengo practicada la contabilidad que ha propuesto, es decir, la partida doble, adoptada con modificacion para las oficinas recaudadoras y distribuidoras, y podré presentar modelos de esas cuentas y hacer una comparacion con las que hoy se llevan, para probar las ventajas de aquellas.

8.' Se emplearán en las oficinas, entretanto va poniéndose el plantel de **meritorios, únicamente á los actuales** empleados, sin perjudicarlos ni en su escala ni en sus sueldos; y á cesantes, jubilados y pensionistas no inutilizados, con las dotaciones que disfruten. Y siendo el número de estos tres últimos, aunque no sobrante hoy por las nuevas aduanas, sí el

necesario para cubrir cuantos destinos tengan que dar el gobierno, no es embao razosa sino muy saludable esta base, que nos conducirá á lo que se desea de buena fe, es decir, á que no se aumenten los que comen del erario. Sin embargo, si sobrarán empleados, podia destinárserles al arreglo de los archivos, para que una vez puestos en órden, se estableciera el principio de la base 4a. para que todo se lleve **en corriente.**

9.' Cuando haya cesantes por supresion de oficinas, será conveniente fijar por el gobierno que se les dén algunas ocupaciones estraordinarias, como la formacion de memorias, el extracto de **escentes piezas que hay en los archivos, &c., &c., &c.**; y en lo sucesivo no habrá mas cesantes que aquellos empleados cuyas oficinas hayan dejado de ecsistir por ley.

10 Adopto en su mayor parte las bases del Sr. Payno sobre jubilaciones; pero debe fijarse de una manera eficaz, que éstas no se concedan como hasta aquf, con el perverso fin de dejar una vacante para un ahijado, negando á éste todo derecho para permanecer en el destino, y que el propietario siempre pueda reclamar y volver á él.

11 Deberá seguir lo dispuesto sobre empleados encausados en cuanto á ministrarles parte de su sueldo, porque es contra la humanidad hacer lo que se dice en el proyecto de presupuestos; y si se quiere que los procesos no se eternicen, mándese que en término perentorio se concluyan, y que pasando éste, se pague del sueldo del juez la parte que deba

dársele al empleado. Entónces se castigará al verdadero culpable.

12 Trataré aquí del montepío, solo en lo conducente á este proyecto. Esta institucion sabia y benéfica, que para los interesadas no es mas que la misma de las cajas de ahorros, pero que se ve con repugnancia porque no tiene nombre de **moda, se convirtió en recurso** efectivo de los gobiernos cuando su fondo estaba en depósito físico: despues en negativo, porque se pagaba á los empleados ménos de su sueldo, y con lo que dejaban los **presentes, se cubrían los montepíos de los** pasados; y últimamente, fué un gravamen desde que esta partida de egreso llegó á ser mayor que aquella de ingreso. En el dia es una burla conceder esta pension, y una desgracia disfrutarla, y no tiene duda que se necesita una reforma. Debe adoptarse para lo que se adeuda el medio mas eficaz, á juicio del gobierno, para pagarlo, porque este pago es una restitution; es lo mas sagrado, lo mas justo, lo mas moral bajo todos aspectos, que yo veo entre todas las atenciones de la nacion.

Para lo sucesivo, de conformidad Con el Sr. Payno, debe separarse el descuento y el depósito de las oficinas del erario; y siempre sobre la base de propiedad de los **empleos, sería conveniente adoptar una** organizacion del montepío, como la que estableció el Sr. Riquelme, aunque no con la percepcion por una sola vez de cierta cantidad, sino de unas pensiones, con las mismas reglas de alguno de los montepíos que hemos conocido con los distintos nombres de militar, de ministros y de oficinas, cuyas denominaciones y diferencias no deben subsistir.

Yo pienso, que si deseamos no continuar en la perniciosa práctica de dar leyes á medias ó de circunstancias, debe tratarse de analizar los negocios y de decretar medidas completas y radicales; y á esto tienden mis ideas y mis deseos. Quiero cortar la empleomania, cerrar la puerta á la arbitrariedad que tanto la ha fomentado, hacer que las labores de las oficinas **se pongan en corriente, y tener buenos** empleados, creándoles un noble estímulo. El dictámen y algunas bases del proyecto de presupuestos que he impugnado, van á causar contra la intencion de sus autores, todo lo opuesto, van á **sumirnos en un caos, á trastornar el órden** administrativo con el flujo y reflujo de empleados, á fomentar la empleomanía, y á establecer por regla, que la estabilidad solo se consiga por la adulación y la baja, y los que adulan no son hombres de bien.

Por lo respectivo á la cuestion en general sobre la propiedad de los empleados, ya tuve el honor de esponer á la cámara mis ideas el 10 de Agosto: hoy he citado en su apoyo á dos autores célebres, y para concluir, me falta que dar dos razones, nacidas de nuestras circunstancias, pero muy poderosas. La primera está á la vista al considerar el atraso en los sueldos, ó su falta total en meses y aun en años, que han sufrido y sufrirán qué se yo hasta cuando los que sirven á la nación, ¿Por qué la mayor parte de éstos ha podido soportar tanta escasez, tanta desgracia y tanta amargura como les ha venido por la falta de sueldos? Por solo una cosa, señores, por solo la estabilidad de sus destinos; y que venga á desmentirme quien haya visto lo contrario...

Aquellos que porque especulan con los empleos poco les importa el sueldo, esos no pueden hacer fe, porque son cabalmente los que desprecian la garantía de la propiedad; son los que vendrán, si por desgracia se destruye esa garantía. Hablo de los empleados honrados, de los únicos que convienen á la República.

La segunda razón no es ménos palpable que la primera, si tomamos en cuenta la empleomanla, que se va á fomentar con quitar la propiedad que hoy disfrutaban los empleados, y el interes y el empeño que todos los que llegan á obtener un destino han de abrigar para quedarse en él, de lo que debe resultar precisamente, ya que entrada una gran remesa de aspirantes, los antiguos empleados á quienes se despoje para colocar á aquellos, han de seguir gestionando por su propiedad, los otros han de querer que se les declare, y lo que hasta la fecha se ha practicado en casos de algunos individuos, es decir, declarar dos propietarios de una plaza, vendrá ahora á hacerse con falanges enteras de entrantes y salientes, de despojados y despojantes, porque los compromisos y la situacion de nuestros gobiernos así lo han de ecsigir, sin que esto cause estrañeza á los que sabemos lo que son las cosas y los hombres de nuestro país.

Llamo fuertemente la atencion de la cámara ácia estas razones, y á las de mi anterior discurso.

Ultimamente: 'habiendo admitido la respetable cámara, tanto la proposicion del Sr. Payno, como sus proyectos de presupuestos y reforma, parece que está en la idea de que la materia se analice con

estension, para adoptar el remedio que por su patriotismo y buena fe desea aplicar; y siendo esta produccion mia una de **tantas cosas, aunque la última en mérito**, que las comisiones respectivas pueden tener á la vista, suplico á los señores diputados, se dignen admitir el siguiente proyecto de ley, lo cual no importa mas que declarar se ecsamine la materia, en lo que no veo inoconveniente alguno, sino ventajas, y tan grandes, que si desgraciadamente no se quisiere oir, se daria lugar á decir que se obraba por inspiraciones de los que quieren tener destinos que prodigar, y que no se desean las verdaderas reformas y reales mejoras, sino continuar con el triste y miserable sistema de **quíate tú, para ponerme yo.**

PROYECTO DE LEY

ArUO Todos los empleados de las oficinas de la federacion que tengan despachos de propietarios, conservarán los derechos que las leyes les han dado á esa propiedad y á la escala de sus respectivas oficinas. Será nulo y de ningun valor el nombramiento que se haga de cualquiera persona para obtener un destino, interrumpiendo la escala de la oficina en que **entrare.**

2° En los sucesivo todo empleo de la federacion será provisto en propiedad, y bajo las obligaciones y requisitos de que traten los reglamentos de las oficinas.

3° Se autoriza al gobierno para que por medio de comisiones que nombre al

efecto, y oyendo á los gefes y á algunos empleados, reforme los reglamentos ec-sistentes de las oficinas, y haga los de **aquellas que se críen de nuevo, precisa-**mente bajo las doce bases que se han presentado en este proyecto (y que la comision á que se pase puede reducir á articulas).

4° Dentro de seis meses deberán estar concluidos dichos reglamentos: se pondrán en práctica con la fuerza de ley, y

pasarán al congreso para solo el objeto de que una comision especial ecsamine si están conformes con las bases, en cuyo caso se archivarán, y si se ha faltado á ellas, á mas de ecsigir la responsabilidad al ministro respectivo, se derogará lo que fuere contrario á aquellas.

México, Septiembre 18 de 1848.

F. Carbajal,

NOTA. *La mayoría de la cámara no tuvo á bien admitir el anterior proyecto á discusión.*

AMOVILIDAD DE LOS EMPLEADOS EN LOS DIFERENTES RAMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA*

l. Piquero

En los decretos de 20 y 29 de Mayo último sobre nuevo arreglo de la administracion general de correos y de la tesorería general, se dispone que los empleados no sean destituidos sino por declaración hecha en forma por el presidente de la República en junta de ministros, oyéndose antes á los interesados.

Se ha declarado, pues, que son *vitalicios* los empleos, aunque no se espresa así. No se ha declarado que son *propiedad*, aunque si se ha contrapuesto esa calidad de *inamovibles* á la de *amovibles*, á que redujo el artículo 90. de la ley de 31 de Diciembre de 1855, llamada de presupuestos, á todos los que en consecuencia de ella fueran nombrados *para los diferentes ramos de la administración pública; convirtiendo, en sustancia, los empleos en "comisiones."*

eDocumento **fechado el 13 de octubre de 1858.**

Mas nada dicen esos decretos en cuanto á los descuentos para "montepío" que hubieran de disfrutar las familias de los empleados.

Ese silencio hace inferir que el legislador actual coincide con el legislador de 1855 en la idea de que no continúe esa institucion que descansa en robustos fundamentos considerada con relación á los empleados de nombramiento anterior á las leyes de 21 de Mayo de 1852 y 31 de Diciembre citada y en una razón de conveniencia social, identificada con la individual, respecto de los de nombramiento posterior.

Es de creer que el legislador actual no fijó la atención en las consecuencias de su silencio; y en ese concepto, y en el de que apercibido de ellas las remediará, me propongo demostrarlas.

Habrá guardado ese silencio creyendo que es punto concluido, redondeado con las medidas que contienen los artículos 11 y 12 de esa ley de presupuestos que dispone se liquiden los descuentos hechos á todos los empleados para que sean convertidos sus alcances en bonos del 3 % del fondo comun de amortizacion; pero esa disposicion solo ha quedado escrita.

y no ha pasado á ser realidad, porque son insalvables los obstáculos que se presentan, unos de derecho y otros de hecho. Las medidas que subvierten los principios, son como el vendaval que va *adelante*; pero derribando cuanto encuentra al **paso, aunque sin borrar los vestigios de aquello que descansaba sobre bases sólidas y que son un permanente recuerdo de su útil existencia.**

Para que se aprecien en todo su valor las consecuencias de aquellas medidas, preciso es ver la cuestión desde sus principios.

Las leyes preexistentes a las en que se ha pretendido establecer reformas **benéficas al erario, aseguraron   los individuos** que se dedicaren al servicio público en los diferentes ramos de la hacienda nacional, la inamovibilidad en sus empleos, ascensos con la misma inamovibilidad y una mesada   sus familias despues de muertos, para la cual habian de contribuir en vida con una parte de sueldo mensual.

Esa exhibicion que hacian en el acto de percibir su haber, tenia por objeto **acrecentar,   al menos conservar el cuan-**

tioso fondo llamado de "montepío", fondo que habiendo sido tomado por el gobierno, quedó reconociéndolo el erario.

Esos y otros goces garantizaron las leyes   los empleados; bajo ese programa se comprometieron ellos   servir, sujetándose   todas las condiciones contenidas en las mismas leyes; y eso es un **verdadero pacto como cualquiera otro de los que diariamente vemos ser objeto de sentencias de los tribunales por falta de cumplimiento de alguna de las partes.**

Es un *nz nw* convenio,   cuya observancia se obliga el poder público para con cada uno de los empleados al nombrarlo, como ellos se obligan también á cumplirlo, al aceptar sus nombramientos.

Para variar alguna de las cl sulas de ese contrato escrito, no basta la voluntad de una de las partes, la sola voluntad del poder público, aunque invoque la **razon de conveniencia social, como no basta que el empleado alegue razones de conveniencia personal para dejar de cumplir con los deberes que le imponen las leyes y demás disposiciones   que se somet .**

Ese es el derecho que, puesto frente   frente de esas disposiciones de la ley de presupuestos, las desvirtúa. Para llevarlas   práctica, ese derecho es un obstáculo insalvable, si no es haciendo violencia **  la recta razon, á los sentimientos de lealtad para con la verdad, para con la justicia, para con el órden; y es un acto de rebeldía para con las demostraciones de la espicricia.**

Las dificultades prácticas forman el otro obstáculo insalvable. Habiendo sufrido las oficinas tantas transiciones de la independencia acá; habiendo variado de naturaleza tantas veces, ya quedando al servicio de los Estados, ya volviendo á pertenecer al gobierno general, ya reuniendo el doble carácter de recaudadoras y distribuidoras á la vez, ya volviendo á quedar con solo el uno ó el otro, ya destinándolas al servicio de ciertos ramos, ya al de otros y en cada vez variando el personal de ellas; y lo que es aun mas inlluyente en el caso, habiendo sido removidos los archivos, trasladados en mas ó menos desórden de unos locales, y aun de unos pueblos, á otros y á grandes distancias y amontonados los papeles, en donde, ó como se ha dispuesto, tal vez indolentemente, ó entregados á manos estrañas, ó á empleados que ni la menor idea han tenido de los ramos de que tratan los documentos ni los expedientes de que son parte, difícil, y aun imposible es, que hallen los que se neoesitan para saber á qué cantidad ascienden los descuentos que se hicieron en cada oficina á cada uno de los empleados que han servido; v. g.: una época en la administracion de tabacos de esta capital, otra en la comisaría general de Michoacán, otra en la administracion de alcabalas de Córdoba, otra en una comision, consignado el pago de sus haberes á la pagaduría del batallan fulano, residente en Durango, ó la del otro residente en Sonora.

No hallandose en los archivos de alguna de esas oficinas las *nominas* de esas épocas en que consten los sueldos que por ella haya percibido un interesado y los descuentos que se le han hecho para

montepío, no se puede liquidar su aleance, y no pudiéndose liquidar, pierde esas cantidades á mas de perder el derecho que habia adquirido bajo la garantía de las leyes, al auxilio mensual que creia dejar á su familia cuando falleciera. Todo lo pierde, y no hay en el poder público facultad legal para herir asilos derechos y los intereses de una de las clases mas **necesarias**.

No hay, no, no hay facultad en el poder público para destruir ese *pacro*, como no la hay para faltar á las condiciones de cualquier otro contrato. Aun para la rescision de esos tantos y tan irrítos celebrados con los agiotistas, se le ha negado la facultad; y el mismo poder público ha reconocido no tenerla, en el hecho de haberse reconocido obligado á cumplirlos, por mas nocivos que hayan sido al erario, ó lo que es lo mismo, á la sociedad. Eso está autenticado, eso está grabado indeleblemente no solo por los gobiernos, no solo por los congresos, en las declaraciones que han hecho en cada caso de reclamo de los interesados, sino por los tribunales en las sentencias que han dado cuando ha sido sometida á ellos la decision.

Desenvolveré un poco mas los fundamentos de ese derecho, de ese primer obstáculo insalvable.

Desde la primitiva organizacion de las sociedades, se fueron creando los funcionarios y empleados que como delegados del poder publicodesempañaran todo aque llo que él no puede ejecutar por si mismo. Por eso se crearon gobernadores de primero, segundo y tercer orden, hasta el

Infimo de las municipalidades ó congregaciones; por eso se nombraron desde los altos tribunales hasta los de última clase; por eso se establecieron ejércitos con sus generales, gefes y oficiales; y por eso, y para acudir con las respectivas remuneraciones á todos aquellos, se establecieron los altos funcionarios de hacienda y los gefes y oficiales, porque el Gefe supremo del Estado no puede por si mismo obrar desde la ciudad de su residencia hasta las pequeñas y remotas poblaciones de los confines nacionales: porque no puede llenar sus funciones gubernamentales, administrar justicia, disciplinar los batallones y adiestrar los escuadrones de los ejércitos, ni establecer, ni cultivar las rentas, coleccionar las contribuciones y distribuir los productos entre todos esos colaboradores que deben consagrarse al lleno de sus respectivos objetos para que la generalidad de la sociedad, exenta de esos cuidados, se dedique á las ocupaciones personales de que subsiste, bajo los auspicios de la paz, del orden, de la seguridad y de la justicia, descansando en los desvelos del hombre que ejerce el poder supremo, y de aquellos sus colaboradores, de esos empleados públicos que los perturbadores pretenden confundir con los *dependientes* de los particulares.

La esperiencia fué haciendo sentir, y se ba seguido sintiendo, en las sociedades modernas, la necesidad de constituir á esos colaboradores en una posicion escepcional, segun los ramos en que estén empleados, segun la categoría, segun la clase en que auxilien al poder público al **desempeño** de su alta misiono

As! como al magistrado de un alto tribunal, al juez, al alcalde se les han impuesto deberes y se les han declarado ciertos goces, as! como al general, al gefe, al oficial del ejército se les han detallado obligaciones y se les han asegurado prerrogativas, as! á los empleados de hacienda se les han prescrito atribuciones y facultades y se les han garantizado retribuciones proporcionadas, contando con su lealtad, con su incorruptibilidad, con su eficacia, entendidos de que por falta de esas y otras cualidades, les serán aplicadas las penas especiales que determinan las leyes fiscales; y eso es un *contrato*.

En el conjunto de leyes desde la Recopilacion de Indias hasta la Constitucion de 24, hasta la ley de 17 de Abril de 87 y hasta de 11 de Febrero de 54, han consignado unas y ratificado otras, las siguientes cláusulas que forman el cuerpo de ese *contrato* que estableció un *derecho* perfecto, que no se debe desconocer ni en el gobierno á su vez, ni en los empleados en la suya.

la Que no serán perturbados (sino mediante un crimen contra las leyes fiscales) en la quieta y pacífica posesion de los empleos para que fueren nombrados en calidad de vitalicios; empleos que se les daban y ellos recibian como una propiedad. ¹

En todas las leyes y ordenes supremas hasta 21 de Mayo de 1852, se bada distiocioo entre empleos en *propiedad* y empleos *provisoriales*, *empleos interinos* y empleos en *comision*.

2a Que serian ascendidos á las plazas inmediatas y á las demas para que fueran idóneos por su honradez, aptitud y **dedf-
cacion**.

3a Que no serán promovidos á empleo de menor categoría ó clase del que obtienen aunque la dotacion de aquel sea mayor, porque deben preferir el honor al mayor sueldo, porque el hombre á quien mueve el interés y no el honor, no es digno de confianza.

4a Que se les dará con puntualidad su sueldo el dia último de cada mes.

5a Que se les dará con la misma puntualidad cuando se hallen enfermos.

6a Que se les acudirá con una parte de esos sueldos ó con el todo, segun los años de servicios que cuenten, cuando cesen en el desempeño de sus plazas por ser estinguidas las oficinas, por otras causas independientes de su voluntad.

7a Que vivirán exentos de cargas con-
sejiles y de todo aquello que sea incompatible con sus ocupaciones oficiales.

8a Que se les concederán licencias con el goce' de sueldo para mudar temperamento ó descansar cuando el estado de su salud lo requiera.

9a Que se les tratará decorosamente, que se les dará mas y mas respetabilidad en proporción á la categoría de los puestos á que fueren ascendiendo; y que se les darán los demas testimonios públicos de estimacion y miramiento que las mismas leyes determinan.

10a Que se les declarará su jubilacion, es decir, que se les dispensará de todo servicio que no sea conciliable con el estado de sus fuerzas morales y físicas, cuando por ancianidad notoria ó por **en-
fermedad** incurable se hallen incapacitados; acudiéndoles con el todo ó parte de sus sueldos, segun los años de servicios que cuenten, conservándoles los miramientos y honores correspondientes á la categoría á que llegaron, como se les conserva respectivamente á los generales, gefes y oficiales del ejército cuando se les **concede su retiro**.

11a Que se auxiliará religiosamente despues de muertos, á sus familias con la cuarta parte del sueldo del último empleo vitalicio que obtuvieron.

Era, pues, un *pacto* que celebraban el gobierno y los empleados; *pacto* cuyas cláusulas están contenidas en esas leyes, en esas disposiciones, en esas condiciones recíprocamente obligatorias y benéficas que brindaban con esos y otros goces á condiciono

1a De que desde que se hallen en la clase de meritorios han de observar una conducta decorosa y sujeta en el interior de las oficinas y fuera de ellas, á la vigilancia de los gefes respectivos.

2a De que sean puntuales en la asistencia á la oficina, sin separarse de ésta, sino solo cuando algun motivo grave justifique la falta.

3a De que sean fieles observantes de las leyes, reglamentos y demás disposiciones supremas y de las superiores.

4a De que adquieran instrucción y apliquen sus conocimientos con celo y justificación al despacho de los asuntos.

5a De que los empleados en oficinas de manejo no comercien.

No se dediquen á asuntos que los conduzcan á contraer compromisos que los alejen de la imparcialidad.

No acepten dádivas que comprometan su fidelidad.

No se constituyan apoderados en asuntos que se versen en sus oficinas, ni de ningun otro que los distraiga.

6a De que guarden secreto en cuanto á los asuntos que giren por sus oficinas, para que no comprometan la suerte del erario ó de las personas que se versen en ellos.

7a De que se sujeten á las penas establecidas en las leyes fiscales para los delitos de:

Peculado,
cabala,
Vicio del juego,
De embriaguez,
Amancebamiento,

Para los que porten lujo que no puedan sostener con el sueldo que disfrutan:

y que se sujeten, en fin, á las demas leyes que miran á las buenas costumbres, que arraigan el respeto y la obediencia que establecen las bases de una estricta y saludable disciplina.

8a De que serán corregidos con multas y otras penas mayores, hasta la de muerte, por las faltas y por los delitos en que incurran en el ejercicio de sus empleos, calificados y sentenciados por los tribunales competentes.

9a De que por las faltas graves que cometan sufrirán la pena de suspensión de empleo, que en los funcionarios caracterizados, equivale á la de muerte porque hiere de muerte el amor propio, porque mata al hombre en la estimación pública; y por eso no se ha de aplicar (dicen las leyes) sino con gran mesura.

10a De que serán privados, en fin, de las escepciones, preeminencias, sueldo y montepío para sus familias y demas goces, en los casos detallados por las mismas leyes.

11a De que se sujetarán al descuento establecido para ese *montepio* que, como queda dicho, antes tenia su capital propio fomentado con los desembolsos mensuales de los mismos empleados.

Mediante esas condiciones, los empleados de nombramiento anterior á las leyes en que con disimulo se comenzó á socavar la base de la *propiedad*, adquirieron un derecho perfecto: y el poder público no ha podido, sin faltar á la fé de esos *contratos*, menoscavar esos derechos que la constitucion de 824, ¡qué digo! desde el plan de Iguala hasta las leyes de 1830Y31, Yhasta las de 37, respetaron y robustecieron al reformar en esas épocas el sistema administrativo hacendario.

Pero vino la ley de 21 de Mayo de 852, canonizando las ideas disolventes con que el interés individual ha adquirido **tantas ventajas sobre los intereses del erario.**

En esa ley se dió el último golpe; en ella se desconoció desembozadamente la *propiedad de los empleos* por contemporar con esas insidiosas pretensiones de **la ambicion**; y tambien fué estinguida aquella humanitaria institucion del *mono tepto*.

Ese golpe terrible para los empleados y funesto á los negocios públicos, fué preparado por la voceria que se levanta de tiempo en tiempo contra las oficinas. No es culpa de los buenos empleados que los gobiernos hayan introducido en el servicio público á hombres sin escuela oficial y ni aun social; no es culpa de ellos que los que han ascendido á la clase de gefes no hayan adquirido antes la instruccion, el porte circunspecto y demas cualidades necesarias para llenar sus puestos, para dar buen ejemplo y para disponer trabajos que den fruto y honor á su oficina y mantener en órden y en respeto á cada **subalterno en su mesa, como mandan las leyes.** Por unos pierden todos en la estimacion pública; y los interesados en que hayan mutaciones para lograr sus fines, se aprovechan del frenesí que cunde, y gritan demandando *reformas*.

Pero por mas que se habia azuzado para obtener aquella declaracion, no se hizo como lo deseaban algunos para que se atropellaran de lleno esos derechos que ya habian adquirido los empleados: no se avanzaron á dar á esa disposicion

efecto retroactivo; y quedaron, por tanto, incólumes esos derechos, como habian quedado y quedaron los adquiridos por los individuos de la clase militar. A éstos no se estendieron esas declaraciones de amovilidad de los empleados hasta que se espidió esa ley de presupuestos; de hecho, y no de derecho, se efectuaba esa amovilidad, mas sin tocar á las clases, es decir, sin intentar los descensos. El general no era descendido á coronel ó á capitán, ni éste á sargento, como se ha hecho relativamente en la clase civil contra las leyes; y olvidadas por eso las consideraciones debidas á las categorías, todo se ha confundido y todo se ha perdido en el desórden.

Apareció el decreto de 11 de Febrero de 1854 poniendo coto á ese desórden, basando el restablecimiento de los efectos de aquellas leyes anteriores á esa de 21 de Mayo de 52, asegurando que no serian removidos los empleados sino por **causa sentenciada por tribunal competente.**

Mas se presentó despues esa ley de presupuestos de 31 de Diciembre de 55 hiriendo de lleno esa cuestion, disponiendo que no tendrá el carácter de propietario ninguno de los empleados que á consecuencia de ella sean nombrados para los diferentes ramos de la administracion pública, y que desde 1o Enero de 56 quedaban estinguidos los descuentos **para racion tepío, &c.**

Con esa sola plumada se pretendió borrar toda una legislacion fundada en los mas sanos principios. Pululan en todas partes, en las leyes, en las resoluciones

gubernativas, en las sentencias de los tribunales, pruebas indestructibles del general acatamiento que han merecido esos principios y de la idea que han impreso tantas ejecutorias, de la utilidad, necesidad y justicia de que los empleos públicos sean vitalicios, de que sean vistos como una *propiedad*.

Desde que se perdió el respeto á ese principio, todo está confundido, la flexibilidad y la firmeza, la infidelidad y la honradez, la negligencia y la eficacia, la fatuidad deslumbradora y la pericia; en fin, servicios, méritos, aptitudes y rangos. De ahí viene el recargo asombroso de nuestros presupuestos; y todo eso es debido á los partidos.

En los primeros años de nuestra independencia, se apeló al medio de las *jubilaciones* para lanzar á los empleados de los puestos y reemplazarlos con los que iban á comenzar su aprendizaje; después se halló otro medio más expeditivo: declararlos *cesantes* ó *escedentes* y después *amovibles*, arrojando en un caos sus intereses y los de sus familias, con esa injusta é impracticable invención de la liquidación de los descuentos, que aun no habían caído en las garras del agio.

Precioso es deslindar los derechos adquiridos por los empleados según las épocas en que han sido nombrados, para deducir las consecuencias.

Los nombrados antes del 21 de Mayo de 1852, fecha de la ley que declaró amovibles los empleos en adelante, son propietarios en los empleos que antes disfrutaran, menos los que, como los de

las aduanas marítimas, podían ser destituidos gubernativamente mediante un espedientillo que se instruya.

Los nombrados desde 31 de Marzo de 53, tuvieron el carácter de inamovibles, según el decreto de esa fecha; pero el de 26 de Abril inmediato **nulificó** esa **declaración**

Los nombrados después de esa fecha hasta 10 de Febrero de 1854, no fueron propietarios ni tienen derecho á cesantía, jubilación, ni montepío sino por los empleos que obtenían antes de aquella ley.

Los nombrados desde 11 de Febrero de 1854, hasta 30 de Diciembre de 1855, son propietarios, pues no pueden ser removidos sino mediante causa sentenciada por *tribunal* competente, según el decreto de esa fecha; y tienen derecho, en consecuencia, á cesantía, jubilación y montepío por los empleos que entonces **obtuvieron**.

Los nombrados desde 31 de Diciembre de 1855, son amovibles sin derecho á cesantía, jubilación ni montepío, sino por los empleos que obtenían hasta el día anterior á esa fecha: declaraciones en que se dió un público testimonio de respeto á los derechos adquiridos por virtud de aquel decreto de 11 de Febrero de 54; porqué á ser esa la intención del legislador, hubiera dicho, que estimándose vigente, sin interrupción, la ley de 21 de Mayo de 1852, ningún empleado nombrado con posterioridad á ella, tendría el carácter de propietario ni derecho á aquellos goces: y por el contrario, marca bien la época de la amovilidad señalando

dola desde la fecha de esa misma ley de presupuestos.

En la ley de 21 de Mayo de 52, no se atrevió el gobierno á disponer la cesación de los descuentos para montepío, respetando **acaso** las consecuencias de esa confusión que se iba á provocar, como la provocó la ley de presupuestos.

lo Porque derogándose, como se debe derogar el artículo 90, y declarándose insubsistente ó de ningun valor ni efecto el IOo, es necesario que los empleados cubran el importe de los descuentos que han dejado de sufrir respectivos á las pagas de los meses corridos desde que se suspendió el descuento hasta la fecha en que se dé esta resolución.

20 Porque en el caso de que algunos empleados no se crean comprendidos en los artículos 10 y 20 de la ley de 3 de Setiembre de 1832, que obligan á sufrir el descuento, alegando que son de nombramiento posterior á esa ley de 21 de Mayo ó á la de presupuestos, quedaria frustrada la mira de la ley de "Montepío" que quiso aumentar el fondo con las cuotas de todos los individuos que percibiesen haber del erario, aun cuando ese no llegue á cuatrocientos pesos anuales.

30 Porque en aquella época aun se respetaban los preceptos de la ley natural y las leyes que calcadas en ellas han puesto las propiedades en sagrado para que no las toque el uracan de las pasiones, presentando un dique al poder público para que ante esas propiedades detenga las reformas que emprenda, porque ellas son la base, ó mas bien dicho, el respeto

con que se les mire, es la base del orden, de la paz, de la justicia y conveniencia pública.

Un ejemplo importante de respeto á ese principio salvador, nos dió la comisión de crédito público de la cámara de diputados, en 1850, en un dictámen, diciendo: "Que el poder legislativo no puede tocar la fortuna privada, si no es, imponiendo contribuciones generales que sean indispensables, para las necesidades del Estado; que todo lo demas ataca la propiedad; que los derechos adquiridos por un contrato, no están bajo la *potestad* del legislador".

Esas proposiciones asentó, cediendo acaso á la fuerza del raciocinio de una ley, que despues invocó una corporacion, en que dijo un monarca español: "Que aunque los Emperadores sean Señores de todos los del Imperio para ampararlos de fuerza é para mantenerlos en justicia, *con todo eso no pueden tomar a ninguno lo suyo sin su placer*, porque aunque los **romanos que antiguamente ganaron con su poder el poderio del mundo**, fiziessen Emperador é le otorgasen todo el poder señorío que avian sobre las gentes para mantener é defender el procomunal de todos, con todo esso, no fué su entendimiento de lo fazer Señor de las cosas de cada uno, de manera que las pudiese tomar á su voluntad".

Por tales razones, concluyentes para todo aquel que no esté deslumbrado por las teorías disolventes, es de esperarse que la administracion actual tome en consideracion este asunto y que en la

resolucion que dicte muestre los principios que profesa.

Creo conveniente para contribuir al acierto, que se tenga presente lo que dije á la anterior administracion en la siguiente consulta que dirigí como gefe que era de la oficina de liquidacion de la deuda interior.

México, Octubre 13 de 1858.- *L. Pique*.
ro.

Número 59.- Exmo. Sr.-Desde que ví el arto 11 de la ley de 31 de Diciembre último, llamada de presupuestos, preví las dificultades prácticas con que trepezaría esta oficina al liquidar los créditos procedentes de descuentos para montepío, y las con que, antes que ella, tocarían las oficinas que hayan de ajustar a los interesados para que presenten esos ajustes á la misma; y los pasos y gestiones que emplearan éstos para recabarlos, no siendo pocos los que queden sin éxito.

Inferí que para salvar esas dificultades, espediria el supremo gobierno el reglamento indispensable, y aun iba á promoverlo; mas en esos momentos se me dijo que se estaba redactando otra ley en que se iban á llenar los vacíos que se notan en aquella. He esperado hasta hoy su publicacion, y ya creo necesario elevar á V. E. la presente consulta, en que protestando antes de todo mis respetos á la citada ley vigente, espondré los obstáculos que hacen irrealizable en muchos casos la idea que contiene el mencionado art.11.

El dice que *todos* los empleados que hubieren pagado montepío, presenten sus comprobantes á esta oficina, para que formándose espedientes "con las formalidades con que se liquida la deuda pública" se les haga la conversion de su ajuste en bonos del 3 % del fondo de consolidación.

Si se trata de *todos los que hayan pagado montepío*, como literalmente dice ese articulo, la operacion es magna; entonces, se requiere una ley que, recorriendo las generaciones que se han sucedido desde los primeros funcionarios, empleados y militares que servian cuando se espidieron las reales cédulas por las cuales fueron quedando sujetos al descuento para fondo de montepíos, declare el orden en que se ha de considerar que han ido heredando los descendientes el derecho á los alcances; en quiénes de éstos prescribe ese derecho; en qué casos, y todo lo demas que seria necesario discernir [urídicamente, Entonces este negociado seria de inconmensurables dimensiones. Creo que no fué ésa la mente del legislador, y si en efecto no fué, es inesperable que el supremo gobierno se sirva declarar cuál es el sentido del citado articulo en esa parte.

El arto lo del reglamento de la ley de 30 de Noviembre puntualiza las formalidades con que se han de liquidar los créditos, y previene que sean presentados los documentos ó titulas á la tesorerla general para que examine su validez y legalidad, así como si están pagados en el todo ó en parte ó convertidos en otra especie de documentos ó certificados; y que hecho ese reconocimiento, que cer-

tificará el tesorero general, pasen los tenedores de esos documentos á esta oficina de liquidacion para que obre segun se le prescribe en los artículos posteriores.

Desde luego se advierten dos defectos de exactitud en esos articulas al aplicarlos al asunto de que se trata. El uno es, que al presentarse directamente á esta oficina los documentos, es un paso inútil y nocivo al buen servicio de esta oficina y á la celeridad y exactitud de sus operaciones, porque tocando á la tesorería general examinar la validez y legalidad de los documentos, si está pagado su importe, &c., segun el arto lo de la ley de 30 de Noviembre, esta oficina de mi cargo debe pasarlos á aquella luego que los reciba y antes de dar un solo paso. De ese órden de trámites solo resulta el aumento de correspondencia reciproca de ambas oficinas y de asientos en el libro que ésta se veria precisada á abrir para consignar todos los documentos que reciba y que pase á aquella, y anotar también los que le devuelva requisitados ó no.

Ese trámite seria indispensable segun el art. 11 de la ley de presupuestos, pues quiere que se formen expedientes "con las formalidades con que se liquida la deuda pública". Es así que la primera formalidad que puntualiza el arto lo citado, es el examen que debe practicar la tesoreria general para espedir el certificado sin el cual no puede proceder esta oficina á la liquidacion; luego la presentacion directa de los documentos á esta oficina de mi cargo, es inútil, aumenta las labores de ella y las molestias á los interesados. Así se va precisando á las **oficinas inadvertidamente, al aumento de**

manos, cuando con solo las de su dotacion podrian llenar sus peculiares deberes.

El segundo defecto, tratándose de este nuevo negociado de créditos procedentes de descuentos de montepíos, está en ese arto lo que puntualiza las formalidades, ó mas bien dicho, en la generalidad con que previene la presentacion de documentos á la tesorería general.

Esa oficina está en aptitud de descubrir si son ó no legales los comprobantes de alcances, ó si se ha dado alguna cantidad á cuenta ó en pago, cuando estos sean respectivos á los funcionarios y empleados cuyos pagos hayan debido hacerse por ella ó por las oficinas de su resorte; mas no lo está en cuanto á los documentos relativos á empleados de oficinas recaudadoras y á las oficinas generales á que estas han estado sujetas, porque las cuentas de esas oficinas recaudadoras no han sido presentadas á la tesorería general, sino á la direccion general de cada ramo, ó á la oficina general, que bajo otro título las dirigia; por ejemplo, la administracion general de correos, la superintendencia de las casas de moneda.

Por eso creo natural y debido que solo pasen á la tesorería general los documentos de funcionarios y empleados, cuyos pagos hayan estado cometidos á ella y á sus subalternas, y que los documentos respectivos á empleados de oficinas recaudadoras, y de las superiores de ellas, se presenten á otra oficina, que designe el supremo gobierno, que recorriendo las cuentas de aquellas, descubra el monto de los descuentos que ha sufrido cada

uno, si es que se puede descubrir. En algunos casos habia que registrar cuentas bastante antiguas, aun las del año de 1801, si solo se trata de los empleados que vivian al darse esa ley de presupuestos, pues si se entiende el artículo 11 citado, tal como está redactado, ya dije cuán difíciles son las disposiciones reglamentarias que se requieren.

La única oficina que por la naturaleza de su institucion puede recorrer las cuentas de las recaudadoras, es la contaduria mayor de hacienda; porque ella al traves de las transiciones que ha sufrido y del cuasi marasmo á que á veces se le ha reducido, ha sido y es el custodio del muy respetable depósito de millones de documentos históricos y económicos mas importantes, el monumento en que los estadistas hallarian un tesoro inapreciable, de cuyo arreglo y conservacion depende que las arcas públicas sigan ó no siendo la mina en que se bebe la rapiña, cuyo desarrollo progresa espantosamente.

En el archivo de esa contaduría mayor, cuyo aspecto hiere de muerte á todo corazon verdaderamente mexicano, se hallan las cuentas en que se deben rectificar los documentos que espidan las oficinas respectivas á los gefes y empleados de la antigua dirección general de alcabalas, á los de la posterior creada en 1831 y estinguida en 1852, y á los de la última llamada vaga é impropriamente de "impuestos", y á los de las aduanas sus subalternas; á los de la dirección general de arbritrios que cesó en 1821, á los de la de aduanas marítimas, de pólvora, de naipes, de papel sellado, de lotería, de taba-

ca, de contribuciones y de los demas ramos; en fin, de reeaudacion.

Pero esas cuentas que pasaba la dirección general respectiva al tribunal de cuentas ó contaduría mayor, no deben salir de allí, porque seria esponer al erario á las consecuencias de la perversidad que eludiendo las precauciones que han sido posibles en la lamentable situacion en que mas de tres épocas se ha hallado esa oficina, ha hincado sus uñas en ese erario, sacando de él por dos y aun tres veces el valor de un mismo crédito o dañándolo de otros modos, salvando á un responsable, ocultando ó estrayendo documentos que evidencien su quiebra y su crírcn, ó perjudicando á otras personas.

Las transiciones políticas y las rentísticas, la invasion americana y las insensatas providencias dictadas por diversas autoridades en sus épocas, ya en la capital, ya en las localidades de fuera de ella, y ejecutadas aun mas insensatamente, hacen imposible la depuracion de los documentos.

Habiéndose hecho cesar en cada transicion política las oficinas que existían sin el orden y formalidades precisas para que se conservaran en buen estado sus archivos, hacinando los cspedicntes en un rincón ó relegándolos á un local impropio y removiéndolos cada vez que ha ocurrido, sin conservar coordinados y reunidos todos los que son parte de un negociado, así en esta capital como fuera de ella, ¿qué oficina suple en cada lugar a las estinguidas para la formacion de la cuenta de cada empleado, con presencia de las respectivas nóminas?

Aunque parece que se salvarian las dificultades disponiéndose que se forme esa cuenta de los descuentos por la hoja de servicios de cada empleado, quedan en pié; pues para que no se aventure al erario á devolver cantidades que no haya recibido, es indispensable que se confronte esa cuenta con las nóminas de las oficinas en que, segun esas hojas, hayan servido; y esas nóminas son parte de la cuenta de cada oficina que ha pagado el **sueldo; y muchas de esas cuentas no existen** . no se sabe de ellas.

Si para que no pierdan la suma de esos **descuentos se resuelve en cada caso** como parezca equitativo, seria aceptar las **consecuencias que sobrevienen cuando** no se reglamenta una ley con inteligencia, prescribiendo para su ejecucion reglas bien calculadas. Las resoluciones parciales se van desviando del objeto fijo de aquella, y con el tiempo forman un conjunto de contradicciones en que fracasan los asuntos mas justos, quedando siempre lastimado el pensamiento capital ó alguno de los accesorios de la ley. Reservar las resoluciones para ir dándolas segun los casos que vayan ocurriendo, es aventurar el acatamiento á la justicia y á la moral del ramo de que se trate; porque la realidad es, que se resuelve discrecionalmente, y entonces es menos dificil la parcialidad.

En un negociado tan espinoso en la práctica, como es el de que me ocupo, por bien calculadas que sean las disposiciones del reglamento, queda la conviccion de que no se han puesto diques bastantes á la astucia. En muchos casos aparecerá el erario deudor de mayores cantidades

de las que se han descontado á los interesados, bien que respecto de otros, aquel resulta beneficiado, porque les ha quedado **debiendo en varias épocas, de mas ó menos meses ó años cada una**, los sueldos de que se debieron hacer esos descuentos.

Si como se ha publicado algunas veces, la distribucion hecha cada dia por la tesorería general, espresando nominalmente las personas á quienes se ha dado alguna cantidad á cuenta . en pago de sus haberes, se hubiera espresado tambien el *monto de lo que se les debe*, ya que se ha comprometido su situacion privada, avisándose á todo el público que han recibido aquel auxilio, servirian hoy esos datos para el objeto de que se trata.

Mas esa exactitud no ha sido fácil á la tesorería general y á otras oficinas distribuidoras por la irregularidad en la cuenta y razon á que mas ha de 30 años, han impelido las penurias del erario y las **órdenes escritas ó verbales que han recibido** sobre pagos por oficinas diversas de las que debian llevar la cuenta de *haber y debe* de cada individuo, . por cuenta de algun negocio hecho con el gobierno, sin que la tesorería general . comisaría, hayan tenido conocimiento oficial de esos pagos oportunamente para asentar los cargos correspondientes á los interesados.

La diversidad de clase á que han pertenecido muchos empleados, aumenta la dificultad para hacer con exactitud la cuenta de los descuentos. Un empleado que obtenia una plaza de planta, cuyo pago estaba radicado en una oficina distribuidora, pasó á la clase

de cesante ocupado, y pagado por una oficina recaudadora; el cese que le espidio aquella, solo dice que serán satisfechos sus alcances por ella hasta fin del mes anterior, sin que tal pago se efectuara; despues quedo de cesante sin ocupacion; luego pasó á una aduana marltima ó á desempeñar alguna comision no de residencia fija; posteriormente ha pasado a otro lugar á servir un empleo del órden político, pagándosele su sueldo por los fondos municipales o del órden judicial, ó del militar, percibiendo sus haberes por un fondo especial o por la caja de alguncuerpo sin que (en algunos de esos casos), se le hayan espedido ceses bien razonados, que espresaran si se han hecho los descuentos correspondientes á los meses á que se hayan aplicado las cantidades que ha recibido.

Algunos empleados han recabado esos documentos y los demas que les convienen, llegando su buena suerte hasta **sobreponerse** á inconvenientes de hecho y de derecho, que otros muchos empleados por no haber podido vencerlos, se hallan hoy aun sin esperanza de obtener los certificados del monto de los descuentos que han sufrido ó que debieron sufrir, si se les hubieran satisfecho los sueldos que se les deben.

La remocion de los archivos de las oficinas foráneas y la traslacion de los de algunas á esta capital, es otro de los **acontecimientos en** cuyas consecuencias van á fracasar las gestiones de un gran número de interesados.

Otras ocurrencias, en fin, ya generales y ya particulares, han **conspirado** á impedir que se siga la historia de cada emplea-

do por la oficina que deba espedirle el comprobante del importe de sus descuentos; y todas esas transiciones exigen un reglamento que espedüe el curso de este negociado.

Al efecto me parece oportuno proponer á V. E. las cuestiones siguientes.

1a. Las palabras "*todos los empleados que hubiesen pagado montepío*" ¿comprende á cuantos lo han sido desde que se resolvió su incorporación al fondo de ese nombre!

Za. i. La palabra *empleados* comprende á los funcionarios del órden político, del de hacienda, del judicial y del militar?

3a. A los individuos que han percibido sus haberes por oficinas recaudadoras, y á los que se han hallado en las diversas clases que he indicado. ¿qué oficinas les han de espedir los documentos que acrediten la cantidad á que ascienden los descuentos que se les han hecho?

-1a. ¿Qué documentos han de ser esos, y qué han de espresar:

5a. ¿Qué datos han de tener á la vista esas oficinas para formar la cuenta de cada individuo?

6a. Esa cuenta ha de comprender, como es justo, los descuentos eocorrespondientes á las mesadas que, deducidos esos y los demas descuentos, entraron y siguen entrando con rebaja de un 20 % al fondo de la deuda interior y los respectivos á las que con posterioridad á la ley de 30 de

Noviembre de 850 se les han quedado debiendo?

7a. ¿ Que oficina rectifica esa cuenta con las nóminas correspondientes y certifica estar esactamente formada, para que sobre ese dato proceda esta oficina de **mi** cargo á la líquidacion, segun las reglas que le están prescritas en las leyes, reglamentos y órdenes supremas sobre crédito público?

Me parece bastante lo espuesto para que V.E. se penetre de las dificultades que se presentan á esta oficina para proceder á la liquidacion de créditos de la

procedencia de que se trata, de los cuales afortunadamente no se han presentado hasta hoy mas que tres, que están pendientes; y que se sirva acordar con el Exmo. Sr. presidente las medidas que, en su concepto, faciliten el curso de ese negociado.

Dios y libertad. México, Julio 8 de 1856.- *l. Piquero.*

Acabó aquella administracion sin que hubiera resuelto la precedente consulta, y por consiguiente sin que se liquidaran los descuentos, y sin que se haya devuelto su importe á los interesados.

EL MUNICIPIO

Miguel S. Macedo

I. WS ORIGENES. EPOCA COLONIAL (1521-1821)

En la época de la constitución de la monarquía en los reinos de la España cristiana (siglos XI y XII), los reyes crearon los comunes ó concejos de los pueblos, para establecer seguridad y orden y para poner freno á los desmanes de los grandes señores, que, adueñados de la riqueza y de la **justicia, se convernán en azote de las comarcas.**

A fin de reducir el poder de los nobles y cimentar más tarde la autoridad real sobre bases sólidas, impidiendo la constitución de un feudalismo absoluto, á que por otra parte se oponía la premiosa necesidad de la reconquista, los reyes españoles depositaron la jurisdicción civil y penal, así como el gobierno económico de los pueblos, en los concejos, que formaron con los principales habitantes de cada lugar y especialmente con los jefes de familia, y de tal manera hicieron surgir ante el poder de la nobleza un nuevo poder apoyado en el común del pueblo, y

que pudo conducir á la organización democrática de España, pero cuya evolución estaba condenada á abortar antes de llegar á tal fruto.

Los concejos deliberaban sobre todos los asuntos comunes del lugar, nombraban á los alcaldes y demás ministros de la justicia civil y penal, así como á los oficiales del gobierno económico, y tuvieron su fuerza militar con el doble carácter de policía, como hoy decimos, para hacer efectivas las decisiones judiciales y perseguir a los malhechores, y de guerrera, para hacerse respetar de los nobles y aun del mismo rey, á quien auxiliaban en sus guerras cuando ocurrían los casos convenidos en las cartas y fueros.

Más tarde, conseguido ya el objeto, sometida la nobleza al poder real, constituida y casi unificada la monarquía, las ciudades y los pueblos, á quienes se había fortalecido por necesidad política para que fuesen aliados contra los nobles, fueron vistos por los reyes como sus enemigos, al menos posibles, en lo porvenir, y como vasallos no suficientemente sumí-

sos y dóciles, sino celosos de sus fueros y privilegios, inquietos y batalladores, á quienes á su vez era preciso someter. De ahí la lucha que terminó en los campos de Villalar, donde cayeron heridas de muerte las libertades municipales de España, arrastrando con ellas el espíritu foral y local y los gérmenes de toda libertad política, en el reinado del emperador Don Carlos, bajo el cual se desbordó sobre el continente americano la falange de aventureros valerosos y audaces que, movidos por su ambición, y más que por ella por su espíritu batallador y por su codicia, vinieron á conquistar las tierras que acababan de surgir del Océano ante la mirada europea, invocando hacerlo para ponerlas bajo la soberanía del Papa y la autoridad del rey; pero contando siempre con ser ellos los representantes de la autoridad real, y reservando para sí las mejores tierras y cuatro quintos del oro y de la plata que se ganaran, sin enviar al rey sino el quinto restante. "Al esfuerzo individual de esos aventureros debióse la conquista de México. La dirección y los medios, el plan y la ejecución, el intento y la obra, todo fué exclusivamente de Cortés, que tal hada en nombre de un soberano que ni siquiera sabía que existiera un vasallo que tan inmensos servicios le prestaba". (Manuel Ortiz de Montellano).

2. Cortés, jefe y tipo de los conquistadores de México, traía acerca del municipio las ideas dominantes en aquella época en España, que si vencidas en Villalar, no hablan muerto con Juan de Padilla ni desaparecido de las conciencias; respetaba al rey, en quien vela la autoridad suprema después del Papa, pero no

concebía un sistema de gobierno sin ayuntamientos ó concejos. Al emprender la expedición era alcalde mayor de Santiago (Cuba), pues ya en las islas habla aparecido la institución municipal, y su primer acto al decidir la conquista, trocando en política y guerrera la empresa que en sus comienzos fuera sólo de rescate, fué constituir en la Villa Rica de la Veracruz un ayuntamiento, con sus alcaldes ordinarios y demás oficiales, al cual se sometió como á primera autoridad, para á su vez recibir de él, con el nombre de Justicia mayor y Capitán general, autoridad y poderes distintos de los que del gobernador de la Fernandina recibiera, buscando legalizar, ante el espíritu de la época, la falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas para con Diego Velázquez y la conquista que iba á emprender. De la misma suerte que el soberano no sabía que existiera Cortés, tampoco sospechaba que se constituyese un concejo que comenzara á gobernar en su nombre como primer representante de su autoridad en el continente americano.

Por otra parte, la enorme distancia á que el rey se encontraba y la absoluta necesidad en que Cortés se había colocado de subtraerse á las órdenes de los gobernadores de las Islas, única autoridad legítima á que hubiérase podido ocurrir, hacian imposible todo sistema en que el mando no radicase en los conquistadores mismos. Aun después de vencidos los meshica y debelada la heroica Tenoshtitlán, el gobierno de la nueva colonia fué un problema erizado de dificultades, que no quedó definitivamente resuelto hasta la institución del virreinato

y de las Audiencias, y hasta que la hábil mano de D. Antonio de Mendoza modeló la organización colonial.

Las instituciones municipales nacieron, pues, en la Nueva España espontáneamente, merced al arraigo que tenían en el espíritu de los conquistadores, á la irregularidad con que la conquista se inició y á haber sido ésta obra personal de Cortés y de sus compañeros por sí y ante sí, y no bajo la dirección del poder constituido, que no la conoció sino cuando fué un hecho casi consumado, que hubo de aceptar cualesquiera que fuesen sus inconvenientes, ya que sus ventajas para la Corona y para la metrópoli no permitían desconocerlo.

3. En las cartas para nuevos descubrimientos y poblaciones se capituló á veces que los adelantados nombraran los ayuntamientos (justicia y regimiento); pero, generalmente, nada se asentaba, quedando todo á la arbitrariedad y procediéndose en cada caso según las necesidades del momento ó el buen deseo de cada uno.

Surgieron de ese modo los ayuntamientos en la Nueva España sin bases fijas para su constitución ni para sus funciones, y fué mucho después cuando, por diversas cédulas faltas de unidad y de plan, se comenzó á dictar algunas reglas acerca de ellos, sin llegar nunca á organizarlos completa y sistemáticamente.

Se ha observado ya por distinguidos historiadores, que, tomar las Leyes de Indias como datos ciertos para conocer la manera de ser de la Nueva España, sería, sin duda, el medio más seguro de incurrir

en error, pues la ley dietada en la metrópoli perdía, al pasar los mares, mucho de su prestigio y de su eficacia; y aun en los casos, poco frecuentes por cierto, en que no se recibiera el célebre *guárdese y no se cumpla*, contra ella y sobre ella se levantaban intereses personales y políticos, abusos administrativos y entidades sociales que constituían una resistencia insuperable.

Precísanos, sin embargo, conocer las más fundamentales disposiciones dietadas por los reyes españoles; cotejadas con los hechos, pueden dar una idea del estado de la institución municipal y de su evolución durante la época colonial.

En la recopilación de Indias sólo se hallan del emperador Don Carlos algunas leyes que, suponiendo la preexistencia de los concejos, se dirigen á regular sus funciones y asegurar su libertad de acción independiéndolos de las Audiencias, aunque siempre estuvieron sujetos al poder absoluto del rey y absorbidos en él, por más que otra cosa hayan querido ver ciertos historiadores. No se registra disposición alguna relativa á creación de ayuntamientos hasta el reinado de Felipe II, quien, en sus Ordenanzas de Poblaciones, cuerpo de legislación desgraciadamente perdido para nosotros, pero que se supone más completo, preciso y sistemado que los libros cuarto y sexto de la Recopilación, en que fué refundido, ordenó por primera vez que, "elegida la tierra, provincia y lugar en que se ha de hacer nueva población, el gobernador en cuyo distrito estuviere, ó confinare, declare el pueblo que se ha de poblar, si ha de ser ciudad, villa ó lugar, y conforme á

lo que declarare, se forme el concejo, república y oficiales de ella, de forma que si hubiere de ser ciudad metropolitana, tenga un juez con título de adelantado, ó alcalde mayor ó corregidor, ó alcalde ordinario, que ejerza la jurisdicción insólidum, y juntamente con el regimiento tenga la administración de la república: dos ó tres oficiales de la hacienda real, doce regidores, etc., y si diocesana ó sufragánea, ocho regidores y los demás oficiales perpetuos; para las villas y lugares, alcalde ordinario y cuatro regidores." Una cédula de Carlos V, dada á petición de los procuradores enviados por los concejos de Nueva España y repetida por Felipe II (1568) y por Felipe III (1610), fijó en doce el número de regidores para las ciudades principales y en seis para las otras ciudades, villas y pueblos.

4. La pérdida de las actas de los cabildos celebrados por el ayuntamiento de Coyoacán, primer asiento del gobierno después de la toma de Tenoshtitlán, nos hace ignorar cuál haya sido el personal del ayuntamiento de la capital en su origen. Sólo sabemos que el que tomó posesión de la ciudad de México en Marzo de 1524, cuando se acordó reedificarla, se compuso del alcalde mayor, dos alcaldes ordinarios y ocho regidores; que el de 1525 se redujo á dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores, con un procurador sin voto, agregándose en el curso del año un alguacil mayor con voto y otros dos regidores; que en 1526 se aumentó á doce regidores, con más los dos alcaldes ordinarios; que en 1527 el número de regidores se redujo á siete y que desde 1528 se cumplió con la cédula de Carlos V, funcionando el ayuntamiento con doce regidores.

La presidencia de los cabildos correspondía á los alcaldes.

5. Aunque por cédula del emperador Don Carlos (1523) la elección de regidores correspondía á los vecinos, á menos de haberse concedido nombrarlos á los adelantados de nuevos descubrimientos y poblaciones, los primeros regidores de México fueron designados por los gobernadores y sus tenientes. Los alcaldes fueron electos por los ayuntamientos. Además de los regidores anuales nombrados por los gobernadores, hubo otros perpetuos, á quienes el rey concedía el oficio en calidad de renunciante y vendible, y cuyo número, al cabo de pocas años, llegó á exceder por sí solo de los doce que hablan de componer el ayuntamiento de México. Esos regidores perpetuos y de nombramiento real no fueron bien recibidos por los cabildos, y las primeras que de esas provisiones se recibieron, originaron resistencias y representaciones en que se pidió al rey que los ayuntamientos fuesen *cadañeros*, para que todos los vecinos pudieran gozar la honra de ser regidores, y que, si habían de ser perpetuos, se dieran esos oficios á los conquistadores y pacificadores, siendo esto motivo de discusiones y trastornos en el cabildo de México, que al fin se sometió á aceptar los nombramientos reales. La facultad de vender los oficios se ejerció más de una vez.

Además de los regidores propiamente dichos, nombrados primero por el gobernador, después por él y por el rey, y más tarde sólo por éste, formaron parte de los ayuntamientos coloniales algunos oficiales reales, que, como función ac-

cesoria á su cargo, tenían la de asistir á los cabildos.

Por circunstancias de difícil explicación hubo en México, al principio, alcalde mayor, contra el uso establecido de erigir **en corregimiento las ciudades principales** y no dejar como alcaldías sino los lugares de escasa importancia y pocos recursos. Seguramente por anómalo desapareció bien pronto el alcalde mayor y fué substituído por el corregidor, que entró á formar parte del ayuntamiento, cuyo personal se alteró también por dejar de pertenecer á él los oficiales reales.

Andando el tiempo, su personal llegó á ser de quince regidores perpetuos y hereditarios, que nombraban cada año dos alcaldes, y cada dos años cinco corregidores y un síndico abogado. Los perpetuos y aun la mayor parte de los honorarios, como se llamaba a los temporales, llegaron á ser criollos, y de esa **manera sucedió que los ayuntamientos** fueron la única entrada de los hijos de la tierra á la cosa pública, pues lo mismo que en la capital se observaba en las otras ciudades, y por eso al iniciarse en 1808 el **movimiento de independencia, los cuerpos municipales, especialmente el de México, fueron el centro de esa idea política.**

6. Los funcionarios del Municipio no tenían retribución fija y determinada; pero además de algunos emolumentos, propinas que percibían, y de los cuales quedan vagas huellas en las actas de cabildo, y aun de algún salario cuando **desempeñaban ciertas comisiones, se buscaba compensación y estímulo á sus**

servicios concejiles con honores y prerrogativas que se les otorgaban. y aun con la preferencia para los puestos retribuidos y lucrativos.

7. Las funciones de los ayuntamientos **tuvieron siempre límites muy inciertos y vagos**, y aunque la institución española aparejaba lo mismo el gobierno local que la administración de justicia, ésta no fué nunca concedida de modo regular á los concejos de Nueva España, quedando sin efecto en este punto las leyes de Indias. Cuanto á la administración local, tuvieron á su cargo los ramos y servicios destinados á satisfacer las necesidades **comunes del vecindario, tales como la** apertura y conservación de calles, plazas y paseos públicos, el abastecimiento de agua potable, la inspección de los maderos y mercados, y en general, lo concerniente á la policía urbana, tal como aun hoy la entendemos, y agregándosele otros ramos que el régimen de libertad **individual, particularmente en lo tocante** á industria y comercio, ha retirado de la acción del poder público. A este grupo pertenecieron el pósito, institución regida por el Ayuntamiento y destinada á asegurar la provisión de cereales, en México maiz y trigo, para darlo barato á los pobres en las épocas de carestía; la reglamentación de las principales industrias y oficios por medio de sendas ordenanzas, la tasación de los precios de las subsistencias y la protección á los esclavos, en cuya defensa se publicaron también ordenanzas especiales.

Sus facultades fueron asimismo vagas **indeterminadas. La ingerencia de los primeros gobernadores y audiencias en**

las labores y decisiones del ayuntamiento de México fué preponderante; los cabildos se celebraron repetidas veces, no en la sala capitular, sino en las casas de habitación de los gobernadores, de otros funcionarios; allí quedaban los papeles de los archivos, y todo denuncia que la voluntad de los superiores se imponía á los concejales, lo cual provocó varias cédulas encaminadas á corregir así los abusos de forma y de ritualidad como los de fondo, en lo tocante á la libertad en las deliberaciones y acuerdos. Aun pasada la incertidumbre consiguiente á las agitaciones de los primeros días de la colonia y de la primera gestación de su sistema, fijadas ya las bases del gobierno y cuando se comenzó a dispensar al ayuntamiento de México mayores atenciones y a tralársele con más miramiento, quedaron sin embargo á los virreyes y audiencias facultades, plenamente legítimas ya, de revisión é inspección en los asuntos municipales, exigiéndose la previa aprobación de ciertas decisiones, tales como los gastos que no fueran de insignificante cuantía, y las ordenanzas y reglamentos de carácter general y permanente; casos hubo en que la aprobación emanó directamente del rey, y en esto, como en todo lo demás, imperaban la vaguedad y la incertidumbre, abriendo ancho campo á la arbitrariedad.

8. Los fondos de que fueron dotados los ayuntamientos se dividieron en propios y sísas, derramas y contribuciones (arbitrios). Los primeros consistían en tierras, que eran inalienables, y cuyas rentas o productos se aplicaban á los gastos comunes bajo estrecha inspección de las autoridades superiores; los arbitrios,

creados por el rey, autorizados por los virreyes, fueron de escasa importancia, y la mayor parte de las atenciones públicas fué cubierta con los productos de los propios.

9. Los ayuntamientos se extendieron por toda la superficie de la Nueva España á medida que iba siendo conquistada y pacificada, y cubrieron toda la colonia, con excepción de las provincias extremas del Norte y Occidente, donde no llegó á establecerse gobierno civil y que siempre fueron regidas militarmente, pues ni en **rigor estuvieron incorporadas al virreinato**, ni de hecho quedaron sometidos en ellas los indios, á pesar de los heroicos esfuerzos de las *misiones* para civilizarlos y cristianizarlos. Mas en la parte sometida, toda ciudad, villa o lugar fundado o poblado por españoles, fué erigido en **municipio; primero Veracruz, después Segura de la Frontera (Tepeaca)**, más tarde México y después centenares de lugares. Las poblaciones españolas, siempre distintas de los sitios para reducción de los indios en comunidad (en México la *traza* fué el medio para separar ambas poblaciones), fueron fundadas para satisfacer dos necesidades: la de pacificación y afianzamiento de la conquista, y la de la comunicación y tráfico; ésta fué atendida erigiendo pueblos en los sitios adecuados para servir de puestos de reparo á los caminantes, de centro para el comercio. Así nació la que es hoy Puebla de Zaragoza, la segunda ciudad de la República.

Más tarde, á las más premiosas necesidades de vida se unieron las de desenvolvimiento de la colonia, y fueron

surgiendo nuevos centros de población, ora agrícolas, ora mineros, que fué el mayor número, y los *Reales de Minas* aparecieron por doquiera sobre el enorme macizo mineralizado que constituye el suelo mexicano, caracterizándose desde luego el modo de ser del país, que en lo futuro iba á acentuarse más y más á medida que se fueran delineando más claramente sus condiciones de vida, dominadas por la explotación de la riqueza minera del territorio. Los pueblos de indios tuvieron un carácter distinto, mejor dicho, opuesto: fueron simples lugares de *reducción*, en que, bajo la dirección del clero en lo religioso y bajo el dominio del encomendero en lo material, **se hacía vivir á los indígenas en comunidad**, repartiendo por completo su trabajo entre la encomienda, la iglesia y las tierras comunales del pueblo.

Dicho se queda cómo disponía la ley que se hiciera la fundación de las poblaciones, y la práctica no se alejaba sensiblemente del precepto; sólo que la creación de la horca y la picota era la solemnidad que confirmaba el nacimiento de cada nuevo centro.

A toda población se le asignaba su fundo legal para dividirlo en solares, que se concedían á los pobladores (para los pueblos de indios 600 varas por rumbo, tomando como centro la iglesia), y sus ejidos para el uso común, además de las tierras que constituían los propios.

10. En el siglo XVIII, las ordenanzas municipales de Felipe V (1728) Y las ordenanzas de intendentes de Fernando VI (1749) Y de Carlos III (1786) dieron ya

mayor precisión á la organización de los municipios, sin alterar las bases fundamentales sobre las cuales habían sido constituidos; pero las últimas, al fijar reglas precisas á los intendentes en materia de policía, quitaron á los ayuntamientos **muchas de las facultades en ese ramo** y los privaron también de la administración de los propios y arbitrios, confiada á una junta diversa de los ayuntamientos, que se formó de un alcalde, dos regidores y el síndico, con sujeción estrecha e inmediata al intendente, que en las capitales tuvo asimismo la presidencia del Ayuntamiento.

La Constitución Española de 1812, que sin haber llegado propiamente a regir en la colonia, influyó en la opinión y en las ideas, siendo por esto un factor en la marcha ulterior, tampoco alteró profundamente la organización municipal, sino en lo relativo á nombramiento de los alcaldes, regidores y síndicos, que estableció por elección popular. Conservándolos bajo la presidencia de los jefes políticos y la dependencia de las diputaciones provinciales, dió á los ayuntamientos facultades más amplias y precisó los ramos de su cargo; pero los dejó siempre como autoridades subalternas del orden administrativo y de policía meramente local. Bajo la vigencia de esa Constitución, fueron reglamentados por los decretos de las Cortes de 23 de Junio y 11 de Agosto de 1813.

11. La supremacía en la Nueva España correspondió naturalmente á la ciudad de México, que, bajo el nombre de Tenochtitlán, había tenido la hegemonía del Anáhuac hasta la conquista y que

habla sido reedificada, por haber impuesto Cortés su voluntad de afirmar la conquista levantando los templos cristianos y los palacios de los nuevos gobernadores sobre las ruinas mismas de los **teocallís** y de los palacios **meshicas**, contra la opinión de sus compañeros, que creían, y **ciertamente no se equivocaban, que para** la salubridad y la facilidad de edificar era mejor poblar en **Coyoacán** ó en las lomas de Tacubaya (Atlacuihuayan) que sobre el fondo cenagoso y deleznable de un lago, que la generación siguiente á la nuestra será la primera en ver consolidado y saneado.

A la supremacía política de México, sede del gobierno y con jurisdicción sobre quince leguas á la redonda, correspondió también la de su Ayuntamiento, considerada como el primero de la Nueva España, y que á sus facultades naturales y comunes con los demás concejos agregó otras que no se limitaban al cuidado de la ciudad, sino que se extendieron á todos los lugares conquistados y á la defensa de todos los pobladores de la colonia. Por cédula del emperador Don Carlos (1522) se le autorizó á pedir mercedes para los conquistadores y pobladores; erigiéndose el Ayuntamiento en procurador general de la colonia, como en 1808 quiso hacerlo para asuntos políticos, pidió y obtuvo varias disposiciones, de la que resultó la introducción de las plantas y animales europeos, y algunas franquicias, muy relativas por supuesto, en favor del comercio y de la libertad de transitar y viajar. Más tarde tomó participación activa en empresas de interés común á todo el país: el desagüe del valle de México, la defensa de las costas del Golfo contra los

piratas, y en diversas ocasiones alzó la voz contra el clero y los conventos, abogando por los intereses económicos que ellos oprimían y absorbían. Era que la vida de la colonia estaba presidida y dirigida por la de la capital, casi hasta el grado de confundirse ambas. Y así como la ciudad atendía á la utilidad y servicio de toda la Nueva España, el gobierno superior de ésta cuidaba de la ciudad como de cosa propia y preferente, común a todo el país, como después ha seguido aconteciendo, según veremos; y de ahí que muchas de las más importantes mejoras municipales fueran iniciadas y ejecutadas por los virreyes y que la suerte de la ciudad dependiera, en no escasa parte, de la habilidad y empeño de éstos, y que algunos, como Bucareli y, sobre todo, el segundo conde de Revilla Gigedo (D. Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla, 1789-1794), se distinguieran por su celo, acierto, elevación de miras y energía, haciéndose acreedores á la gratitud de la ciudad más que á la del resto de la colonia.

Débase á Revilla Gigedo el alumbra- do público, la generalización de las atarjeas de desagüe y de los empedrados y banquetas; él mejoró y casi creó la policia de seguridad, abrió nuevas calles, haciendo desaparecer barrios infectos, y transformó la faz de la ciudad, iniciándola en las medidas de higiene y de cultura.

12. Las ciudades de la Nueva España nunca tuvieron fueros ni privilegios. Los **concejos nacieron en esta tierra espontáneamente**, y dondequiera que se fundó una ciudad, una villa, un pueblo, allí apareció un ayuntamiento. Mas su Municipio fué casi nada más que el nombre de

una división territorial y administrativa; no fué nunca una entidad política como el de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después. Los ayuntamientos fueron cuerpos de simple administración y policía local, "con mezquinas facultades, sin autoridad elevada ni respetable" (Ortiz de Montellano) y sin función política permanente. Sólo en la época de trastorno y de general vacilación que precedió á la lucha de independencia, reflejo de la honda perturbación que conmovió la metrópoli, los ayuntamientos tuvieron algo de actividad política y se les encomendó en algunas provincias el gobierno; mas entonces su función administrativa fué hondamente perturbada, y las inseguridades de la guerra, la disminución de las rentas y el general estado de trastorno llevaron la desorganización á los servicios municipales. La política candente y tormentosa se substituyó á la administración tranquila y serena.

¿Cómo, pues, sorprendernos de la falta de espíritu municipal y público de las poblaciones mexicanas? Ese espíritu, como cualquier otro fenómeno social, no **surge de improviso, sin antecedentes**, de la nada, sino que se crea y desenvuelve lentamente por las costumbres y la historia.

Si algunas veces, y no fueron pocas, el ayuntamiento de México mostróse celoso de sus prerrogativas y las sostuvo y defendió contra las autoridades coloniales, y en ocasiones ante el rey mismo, desgraciadamente no fué nunca por verdaderas prerrogativas, por derechos políticos de las ciudades y de los concejos, sino por

facultades sobre materias de simple policía ó de administración local, ó con motivo de precedencias de etiqueta y de mera forma. Verdadero sentimiento de patriotismo le animó empero en la crisis de 1808, precursora de la insurrección; fué entonces el centro del partido criollo, que propugnaba ya la independencia, inspirándose en los sentimientos y tradiciones de los viejos concejos españoles, pretendió que la acción política de la colonia fuese dirigida por unas cortes ó asamblea de los procuradores de todas las ciudades. El esfuerzo fué inútil y la conspiración de Yermo dió el triunfo al partido español. Del seno del Ayuntamiento **salió entonces su síndico, el licenciado Verdadero, para sucumbir misteriosamente en un calabozo del arzobispado.**

Las ideas de independencia se asocian á las de libertades y fueros municipales. Hidalgo veía en el Municipio una de las bases naturales del gobierno, y al propio tiempo que aparecía esta tendencia en la política insurgente, la Constitución Española de 1812 y las elecciones que conforme á ella se verificaron en la Nueva España, elevada momentáneamente del rango de colonia al de provincia, determinaron en los ayuntamientos desusados y efímeros movimientos de vida política.

Así se cerró el primer perlado de nuestra historia. La era de calma y de tranquilidad mecánica que el régimen colonial había mantenido como bien supremo, iba á concluir, íba ya á abrirse el período de las agitaciones y revueltas, consecuencia necesaria del anterior. El paso de uno al otro fué la guerra de independencia, que

se prolongó, más o menos activa, por once años y que fué siempre una crisis tremenda que 10 conmovió todo.

13. Administradores de los intereses locales y directores de la policía urbana, buenos muchas veces, medianos las más y malos casi nunca, los ayuntamientos, nacidos con el primer acto de la conquista y extendidos sobre todo el territorio pacificado y civilizado, subsistieron todo el periodo colonial, llevando en si un vago reflejo del prestigio y del poder de los concejos españoles, Nunca fueron dechado de perfección administrativa; pero si cumplieron con su humilde misión en la época de tranquilidad y equilibrio, no pudieron resistir la influencia disolvente de los once años de trastornos de la guerra de insurrección.

Al emanciparse la colonia la situación de los ayuntamientos era bien triste, y entregaban á la nacionalidad naciente un Estado corroldo por los males más graves que pueden aquejar á las instituciones administrativas: el desorden y la pobreza.

Lo que la nación mexicana iba á hacer de ellos en el periodo de su organización, ó más bien en los preparativos de ésta, no era difícil de prever. Vamos á verlo.

11. MEXICO INDEPENDIENTE. LA ANARQUIA Y LA REFORMA (1821-1867)

14. De los primeros actos de la Junta provisional, emanada del plan de Iguala y de los tratados de Córdoba, fué habili-

tar y confirmar todas las autoridades existentes, dándoles facultad para ejercer las funciones públicas, y de esta manera, naturalmente y sin transición brusca, entraron los municipios al régimen independiente, á la época de los ensayos y de las tentativas que la nueva nación iba á atravesar antes de encontrar las bases de su constitución definitiva.

Pronto comenzaron las innovaciones.

Desde luego el ayuntamiento de México hubo de hacerse cargo de las cárceles y de los hospitales, con la administración de los bienes y rentas de éstos, y el aumento de tales ramos debe de haber sido no pequeña carga y motivo de agravación en la desorganización administrativa y en las penurias del erario municipal.

15. Vino la Constitución federal de 1824, y aunque fué muda con relación á ayuntamientos, surgió de ella una entidad que andando el tiempo habla de influir poderosamente en el régimen municipal de la capital: el Distrito Federal, residencia de los poderes nacionales, formado con la ciudad de México y un círculo de dos leguas de radio, con su centro en la plaza Mayor, sobre el cual ejercía el Congreso general las mismas facultades que el legislativo de un Estado, y cuyo gobierno político y económico quedó exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin rentas propias, sino refundidas en las de la Federación, con representantes en la Cámara de diputados, pero no en el Senado, y cuyo poder judicial, en las instancias superiores, se refundió en la Suprema Corte federal. El gobernador del distrito substituyó al antiguo intendente y así quedó

como superior inmediato de los ayuntamientos y se inició, bajo el nuevo régimen político, la subordinación de éstos, que continuaron funcionando sin que se variaran expresamente las bases de su organización.

Bajo este sistema, aunque se aumentaron las rentas municipales, fueron grandes las dificultades financieras del ayuntamiento de México, pues varias veces tuvo el gobierno general que concederles auxilios extraordinarios, sea tomando á su cargo el pago de los gastos de algunos ramos (cárceles y hospitales); ó concediéndole subvenciones directas (1831). El gobierno general estableció escuelas de instrucción primaria directamente dependientes de él.

16. La nueva condición del país, caracterizada por la efervescencia política, contaminó bien pronto á los ayuntamientos, á pesar de carecer de funciones políticas, y en general los cuerpos municipales siguieron la varia suerte de los partidos, renovándose á cada cambio de gobierno general. El año de 1833 el ayuntamiento de México fué disuelto por Santa Anna, por razones políticas, y llamado á substituirlo el de 1829.

17. La Constitución centralista de 1836 (sexta ley constitucional) consagró como constitucionales á los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los habla en 1808, en los puertos cuya población llegara á 4.000 habitantes y en los pueblos de más de 8.000. El número de alcaldes, regidores y sindicados

se fijaría por las juntas departamentales y los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2. Los ramos á cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos, y la recaudación é inversión de los propios y arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto á los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes el derecho de presidir los cabildos.

Reglamentados los ayuntamientos por la ley de 20 de Marzo de 1837, se dispuso que la renovación de los alcaldes fuera anual y la de los regidores y sindicados cada dos años; y sin pretender ninguna modificación substancial en lo que hasta entonces habían sido los ayuntamientos, se definió su carácter y funciones por medio de bases claras y concretas, haciéndolos depender de los gobernadores de los departamentos por medio de los prefectos y subprefectos y confiándoles la policía en todos sus ramos, aunque distinguiendo la de orden y seguridad como función propia de los alcaldes, y dejando los otros ramos á los regidores y á los cabildos; quedaron también como **agentes administrativos secundarios, para atender á las necesidades meramente**

locales de las poblaciones y como administradores de sus fondos, sujetos á la revisión superior para todos sus gastos. De tal manera puede decirse que conservaron los ayuntamientos la doble función de policía y de administración local, como subalternos, y el carácter de última ramificación de la autoridad, para llevar la acción gubernamental hasta los puntos más alejados de los centros donde las autoridades superiores residían.

Mas en esta ocasión, como en otras muchas, como en casi todas, el resultado práctico no correspondió á la disposición legislativa, cuyo exacto cumplimiento hubiera exigido una firmeza, energía y autoridad de que hasta hace muy pocos años han carecido los gobiernos mexicanos, y que acaso no sea hoy todavía tan completa y eficaz como lo requiere la constitución de un gobierno fuerte y efectivo. La historia no conserva la huella del **movimiento iniciado para la** reorganización municipal por el gobierno centralista, y la administración pública continuó siendo en el país poco más o menos lo mismo que había sido durante el régimen federal. Sin embargo, consecuencia de **ese movimiento fueron las ordenanzas** municipales expedidas por la junta departamental y por el gobierno del departamento de México, que en gran parte se **consideran vigentes hasta hoy y que han regulado** la acción del ayuntamiento de la capital desde entonces. Expedidas esas ordenanzas por varios *bandos*, de los cuales el primero fué de 12 de Mayo de 1840 y el último de 19 de Agosto de 1841, constituyen un cuerpo bastante homogéneo y completo, que precisa con suficiente claridad las funciones municipales y

determina los procedimientos del mecanismo administrativo, teniendo por base los principios establecidos por las leyes de 1836 y 1837; atenúan algo en cuanto á dependencia de las autoridades políticas, aunque conservándola y estableciendo que ninguna decisión del cabildo podrá ser ejecutada antes de ser comunicada al superior y en tanto que éste no la haya desaprobado dentro de los tres días siguientes de haberla recibido.

Fué éste sin duda el esfuerzo más importante para la organización municipal en la larga época de incesante agitación política que medió entre la independencia y la constitución definitiva de la República, y de haber habido alguna tranquilidad, habría hecho que la institución municipal, como humilde agente de policía y administración local, se hubiera extendido y arraigado en todo el país sobre las bases entonces establecidas; mas tal ensayo corrió, en buena parte, la suerte común de todas las medidas de la época, si bien fué bastante **más** afortunado que la mayor parte de sus compañeras, por cuanto que no introduciendo innovaciones contrarias á las costumbres establecidas, sino tratando más bien de reglamentar y cimentar sobre las propias bases de antaño practicadas, no la autoridad ni el prestigio de la ley, sino la costumbre misma, sirvió para que no se **introdujeran reformas y continuaran** rigiéndose los ayuntamientos por las que llamamos las Ordenanzas de 1840.

18. Mas aun así, la constante agitación política, el ir y venir de los gobiernos, y con ellos el cambio incesante de constituciones y de tendencias, hizo que la orga-

nización de los ayuntamientos volviera á quedar indecisa, resintiéndose de general incertidumbre e inestabilidad. Las bases orgánicas de 1843, al hacer pasar á la nación de un centralismo á otro centralismo, se limitaron á reconocer la municipalidad como la última división política territorial y á dar facultades á las asambleas departamentales para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamente la policía urbana y rural; dejaron por tanto en pie á los ayuntamientos, y, como las asambleas departamentales, en medio de la conflagración general que envolvía á la República, no tenían ni tiempo ni calma para emprender obras de organización administrativa, se conservaron en vigor las reglas establecidas los años anteriores en cuanto a régimen y organización, sin más que haberse dictado algunas disposiciones de orden secundario, al mismo tiempo que el gobierno general continuaba tomando ingerencia en los asuntos de la ciudad de México, como ordenar la reposición de los pavimentos (1842), la demolición del Parián y la apertura de algunas calles, y para hacerse de recursos dictaba providencias para retirar al Ayuntamiento la administración de algunos bienes. Hecho culminante de este período fue la importante función de orden social y de patriotismo que el ayuntamiento de México desempeñó á la ocupación y á la evacuación de la ciudad por el ejército norte-americano (1847-1848), cuando asumió la autoridad, en defecto de todo gobierno mexicano, y cuidó del orden público como de la defensa de los ciudadanos contra las autoridades del invasor.

19. La administración del general Herrera, que, firmada la paz con los Estados Unidos, ensayó con fe y entusiasmo la reorganización de la República, dictó medidas importantes con relación á ayuntamientos, datando de esa época la primera ley general de dotación del fondo municipal (1848) que se registra en nuestros anales, y cuyas bases ni se separaban gran cosa de la práctica anteriormente establecida ni se han modificado substancialmente hasta hoy. Los impuestos municipales quedaron formados de los siguientes ramos: expendios de bebidas embriagantes (pulquerías, vinaterías, cafés, fondas y figones), harinas (amasijos y expendios de pan), matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas (teatros, maromas, gallos y toros), juegos (billares, bolos y pelota) y canales. Tales **impuestos estaban destinados á resarcir** en los fondos municipales la disminución que les ocasionaba una intentada abolición de alcabalas, con la que se velan reducidos á menos de la mitad. Medio siglo más tarde, al consumarse definitiva e irrevocablemente la abolición del régimen alcabalatorio (1896), volvía á ser necesario entrar en combinaciones económicas para compensar á los ayuntamientos los recursos de que el cambio les iba á privar, haciendo bajar sus ingresos.

En la misma época fueron suprimidos los alcaldes municipales (1848), quedando nada más alcaldes de *cuartel* para practicar las primeras diligencias en los juicios penales, y el ayuntamiento de México, compuesto tan sólo de diez y seis regidores y dos síndicos abogados.

La agitación política, cuyo centro fué el mismo Ayuntamiento cuando de él se adueñó en 1849 el partido conservador moderado, haciendo presidente municipal á su jefe D. Lucas Alamán, que al fin por actos del Congreso y por la hostilidad popular hubo de retirarse en medio de profunda crisis, dió origen á numerosas disposiciones sobre elecciones municipales y á que, no electo Ayuntamiento para 1850, quedaran todos los asuntos municipales al cargo inmediato del gobierno del Distrito, y como jefe de los servicios el oficial mayor del Ayuntamiento, hasta que fué llamado de nuevo, en 18 de Septiembre de 1850, el Ayuntamiento de 1848, y hecha elección para 1851, volvió á restablecerse la marcha regular de la administración municipal.

20. Reglamentados los ayuntamientos de los Territorios federales (Baja California y Tlaxcala), dotados de fondos los foráneos del Distrito Federal, parecía que la organización municipal comenzaba á cimentarse sobre bases firmes; pero la desorganización general del país, las continuas convulsiones políticas y los anteriores desórdenes no podían menos de producir sus naturales consecuencias, y el gobierno del general Arista, que hizo un nuevo y poderoso empuje para cimentar el orden y establecer el imperio de la ley, tuvo que continuar dictando frecuentes medidas de directa intervención en los asuntos municipales de la capital; obligado por el déficit del presupuesto municipal, la completa desorganización de los servicios y el descubrimientos de abusos y peculados de gravedad, llegó á declarar en documentos oficiales y públicos que consideraba "vicioso todo sistema que

consista en encomendar los pormenores de la administración á cuerpos colegiados, y más cuando sus labores deban repartirse entre sus individuos y desempeñarse gratuitamente por personas ocupadas de otros negocios personales que reclaman preferentemente su atención," y puso otra vez la administración de la ciudad al cargo inmediato del gobernador del distrito, confiándole todo el manejo de los fondos y dejando al Ayuntamiento con funciones de mera inspección, como las que pudiera tener respecto de sus propios contratistas de obras o de servicios, después de declarar que habían dado iguales malos resultados los dos sistemas ensayados de hacer **las obras por administración ó por contrata**. Si el gobierno del general Arista no hubiera desaparecido casi á raíz de haberse tomado estas medidas, el régimen municipal habría cambiado radicalmente, evitando acaso nuevos y graves trastornos, como la nación misma se hubiera visto libre de muchos de los males que hablan de pesar sobre ella; pero su caída, que llamó otra vez al poder á Santa Anna, abrió un nuevo cauce á la marcha administrativa.

21. Ni siquiera mencionados en las sucintas Bases para la administración de la República que se dió á sí mismo el nuevo gobierno, se redujo considerablemente el número de ayuntamientos, limitándolos sólo á las capitales de Estado, á las cabeceras de distrito o partido y á los puertos de altura; se impuso á los gobernadores el deber de cuidar de la buena administración é inversión de los fondos municipales y de los propios y arbitrios de los pueblos, dictando todas

las medidas y disposiciones convenientes, y el ayuntamiento de México, reducido á **un presidente, doce regidores y un síndico**, nombrados todos por el gobierno del Distrito, fué reglamentado por una ordenanza provisional, prohibiéndole expresamente el ejercicio de cualquiera atribución relacionada con la política del país, su forma de gobierno. con los actos **de la administración pública, encargada** á los altos poderes de la nación, y fijándole **algunas reglas generales, dictadas con** buen sentido y recta intención para introducir orden en el manejo de los fondos y **de los ramos, algunas de las cuales se han** conservado hasta fines del siglo.

Derogada la ley de dotación del fondo municipal de 1848, se intentó simplificar los títulos de ingreso, limitándolos para la ciudad de México á los productos de los propios, á la contribución directa sobre fincas, á las de carros, carruajes, caballos y bestias de tiro, al derecho de consumo, y á los impuestos sobre cerveza, diversiones públicas y canales (1853), que más tarde fueron ampliados á otros ramos, entre los cuales figuraron los perros y las puertas y ventanas.

Continuada bajo esta administración la serie de ensayos y tentativas, resultado del estado de desorden y de anarquía del país, á que llevaba á los gobiernos el punzante sentimiento de los vicios y deficiencias de la administración de los negocios públicos, se reglamentó el ramo de obras públicas de la ciudad, asignándole fondos especiales y quitándoselo al Ayuntamiento para confiarlo á una junta especial presidida por el ministro de Fomento, encargado de vigilar la inversión de los

fondos, y que poco después fué encargado ya directamente del ramo, quedando la junta de obras como cuerpo consultivo solamente. En la instrucción pública municipal también se concedió ingerencia directa al ministro de Justicia é Instrucción, con lo que las funciones del ayuntamiento de México quedaron muy mermadas y refundidas casi en el gobierno general.

Por cuanto á los demás ayuntamientos, una ley general de *Arreglo de municipalidades*, los suprimió, confiando la administración municipal á intendentes, bajo la inspección y vigilancia de Concejos, que más tarde, cuando lo permitiera el estado del país, habrían de ser popularmente electos, pero que por lo pronto eran nombrados por el gobierno.

22. El triunfo de la revolución de Ayutla echó por tierra éste sistema antes de que se hubiera implantado, y volviendo al estado anterior, se trató empero de introducir las medidas de orden que la experiencia reclamaba con mayor urgencia. El Ayuntamiento nombrado para terminar el año de 1855 se formó de un presidente, **doce regidores y un síndico, y el nombrado** para 1856, de un presidente, quince regidores y dos síndicos.

En el presupuesto general de la nación para 1856, aunque conservándose las rentas del municipio de México, con su **oficina recaudadora, se incluyeron todos** los servicios municipales, así como los del gobierno del Distrito y de policía, con lo cual se revelaba que aun al dictarse las medidas más loables en el camino del orden y de la organización, se descono-

clan los principios más elementales de la división y separación de las diversas entidades administrativas, y se confundían, lo mismo ó acaso más que en las épocas anteriores, los bienes y las rentas del municipio con los de la nación, sin establecer distinción entre el gobierno general y el particular del Distrito Federal, ni entre éste y el de la municipalidad de México, lo cual volvió á observarse cuando en 1860 se intentó por el gobierno del señor Juárez reorganizar toda la administración pública, pues volvió á ponerse en vigor el presupuesto general de 1856 y se expidió uno especial para el Distrito, en que al lado de las oficinas generales y de los tribunales de justicia figuraron las oficinas y gastos del ayuntamiento de México, tendiendo á confundir la capital con el Distrito Federal mismo, el cual fué considerado como una entidad administrativa, concediéndole para las atenciones de su administración el 10 por 100 del producto de la enajenación de bienes del clero.

23. No mencionados en el Estatuto orgánico de 1856, la Constitución de 1857 presupuso la existencia de los ayuntamientos en algunos de sus artículos, y para el Distrito y Territorios federales ordenó la elección popular de las autoridades municipales. Las leyes de desamortización (1856) afectaron profundamente á los municipios obligándoles á enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servicio público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aun de la parte de los palacios municipales ó casas de cabildo que tenían arrendadas (así pasó en México, cuyo

ayuntamiento era dueño de toda la manzana de la Diputación), y aun las vías públicas, las plazas sobre todo, fueron objeto de denuncias y de adjudicaciones, con lo que el espíritu de la Reforma se exageró y extremó mucho más allá de lo debido. Al lado de la necesidad legal, exagerada como acabamos de decir, se desarrolló el espíritu de la enajenación y los municipios perdieron numerosos y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanche de las poblaciones, y que más tarde se han visto obligados á readquirir á precios muy superiores á los que ellos recibieron, como ha tenido que hacerlo innumerables veces la ciudad de México para alinear y regularizar sus calles, **construir sus colectores de desagüe y ejecutar** otras obras.

24. La guerra de tres años abrió un paréntesis en la historia legal del municipio hasta 1861: restablecido el orden constitucional, aunque bajo el terrible amago de los próximos y profundos trastornos políticos que iba á traer la intervención, el gobierno del señor Juárez, para la reorganización municipal, dictó numerosas disposiciones que tendían **una vez más á implantar y convertir en** hechos reales, sacándolas de la esfera de leyes nada más escritas, las ideas dominantes hacia tiempo; se ordenó que los ayuntamientos se renovaran cada año por mitad, que el de México se formara de veinte regidores y dos síndicos, y los de los otros municipios, siempre que su población llegara á 4.000 habitantes, de siete regidores y un síndico, y que fuesen popularmente electos, lo mismo que los jueces, aun los del estado civil, los magistrados y el gobernador del Distrito Fede-

ral, dividiéndose éste en cinco secciones: la municipalidad de México y cuatro partidos foráneos que tenían en junto diez y siete municipalidades.

Las rentas habían disminuido considerablemente: de 603.000 pesos en 1860 y de un promedio de 491.000 en el decenio de 1851 á 1860, bajaron á 80.000 en 1861 y á 169.000 en 1862; ocupados por el gobierno general los bienes de la beneficencia pública, ésta había quedado á cargo de los ayuntamientos; la deuda de la ciudad de México crecía más y más, y su erario era devorado por un déficit enorme. **De ahí que se tomaran por el gobierno medidas tan extraordinarias como la de destinar á la amortización del pasivo municipal el noventa por ciento de los ingresos, lo cual hacía imposible atender los servicios y condenaba al Ayuntamiento al descrédito permanente; se decretó una contribución extraordinaria para la reposición de los empedrados y para la limpieza de la ciudad, y se dictaron nuevas leyes de dotación de los fondos municipales, quedando como propios los productos de mercados, aguas y licencias de obras, y como arbitrios los impuestos de consumo, licores, fondas, pulques, fábricas de cerveza, panaderías, empeños, expendios de tabacos, canales, carruajes, ordeñas, diversiones públicas y juegos,**

Por el hecho de tener su asiento en la ciudad de México, el gobierno federal continuó la tradición de providenciar en los asuntos municipales de ella: decretó la creación de hospitales, creó la Administración de rentas municipales, refundiendo la antigua Contaduría de propios, puso la instrucción primaria municipal

bajo la inspección del ministerio de Justicia é Instrucción, y favoreció el ensanche de la ciudad hacia el poniente por medio de nuevas colonias (Arquitectos y Santa María de la Ribera), á las cuales se concedieron algunos privilegios económicos.

25. La intervención abrió en seguida otro paréntesis en la vida legal de la nación, y el gobierno de hecho del Imperio llenó los últimos años del período de la anarquía y de la Reforma, que debía concluir en 1867. El Imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento del gobierno y **encargados de toda la administración comunal** y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes, inspectores, de elección popular y sin función política alguna. Tal sistema dió buenos resultados en la ciudad de México, mejores que los que habían producido los precedentes; las rentas subieron á 733.000, 840.000 Y 956.000 pesos en los años 1864 á 1866, para descender á 295.000 en 1867, año de grandes trastornos y del triunfo definitivo de la República; y aunque esos resultados hayan sido debidos en gran parte al celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de México D. Ignacio Trigueros, tal régimen, implantado por otro gobierno que el imperial, hubiera llegado probablemente á arraigar en nuestro sistema administrativo, como más conforme con el buen principio de no confiar la administración á cuerpos colegiados y concejiles, sino á funcionarios unitarios y remunerados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que

despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó así al olvido.

26. La organización democrática de la nación dió á los ayuntamientos la función electoral, erigiéndolos en base o punto de partida del mecanismo de toda elección popular, para lo cual se les confi6 el nombramiento de los ciudadanos encargados de formar los padrones de los votantes y de repartir á éstos las cédulas o boletas, así como también el nombramiento de los instaladores de las casillas para recoger las votaciones. De esta manera los ayuntamientos se convirtieron en un factor electoral de primera importancia, que legalmente habla de asegurar la pureza del voto público; mas tal función fué en sus manos un elemento corruptor, y casi siempre se convirtieron en agentes sumisos y fieles del partido que ocupaba el poder, para captarse en su favor, por pequeñas pero irregulares tolerancias y por actos de favoritismo para con los *caciques*, el voto de las bajas clases populares, de los *léperos* de los barrios en México y de los indios en los pueblos.

27. A la era de constitución definitiva de la República negaron los ayuntamientos, como á la de la Independencia, con la tradición de cuerpos administrativos desorganizados, abrumados por deudas enormes y sin elementos para atender sus servicios y satisfacer las necesidades públicas. Su historia los presentaba sujetos á las autoridades superiores y arrastrados, aunque menos que las otras entidades gubernativas, por los torrentes revolucionarios, no obstante que, en medio de la anarquía, hablan conservado algo más de unidad que los gobiernos generales, ha-

bían tenido mayor continuidad en su obra **y, en consecuencia, algo más de crédito económico.**

Medio siglo de revueltas y de guerra, de lucha incesante de partidos y de ensayos siempre abortados, habia respetado las bases de la institución creada por el sistema colonial, pero no habia podido hacerla progresar.

nr, LA REPUBLICA CONSTITUIDA (1867-1900)

28. El triunfo definitivo de la República sobre el Imperio, esto es, del partido liberal federalista, convertido en partido reformista, sobre el clerical retr6grado, abrió una nueva era en todas las manifestaciones de la vida nacional. La obra preparada por la Constitución de 1857 y, más que por ella, por las leyes de Reforma, iba á desenvolverse gradualmente y á permitir al pueblo mexicano entrar de lleno por primera vez á la senda de su evolución pacífica y progresiva.

Los movimientos revolucionarios disminuyeron en número y variaron de carácter, siendo menos anárquicos y vandálicos, y sólo los hubo á la conclusión de los periodos presidenciales de los señores Juárez y Lerdo, terminando el primero con la muerte del egregio república, y el otro con el triunfo del plan de Tuxtepec, que puso al frente del gobierno al general Díaz y que inició el fecundo perlado de paz que cerró para México el siglo XIX.

El régimen municipal, lo mismo que las demás instituciones, entró al camino de la organización y de las funciones regulares y normales, desenvolviéndose con tranquilidad y sin sufrir ya las consecuencias de las violencias revolucionarias, adaptándose á las necesidades del país, que pasaba de una democracia anárquica á un gobierno efectivo, dirigido por un estadista superior bajo las formas legales.

29. La solidaridad del ayuntamiento de la ciudad de México con el gobierno general del país, que existió desde **los tiempos virreinales, ha ido acentuándose más y más, y lo mismo ha sucedido entre los gobiernos de los Estados y los ayuntamientos de sus principales ciudades, sobre todo de sus capitales.**

El crédito de la nación y el de los municipios se han consolidado simultáneamente, aunque el primero fué reconocido en el extranjero antes de que **podieran contratar empréstitos exteriores los ayuntamientos, cuyo crédito empero, se cimentó en el interior antes que el de la Federación, por la experiencia de su menor inestabilidad política y porque, menos poderosos que los gobiernos generales, trataban á sus acreedores con menor arbitrariedad. La adquisición de crédito dió á la administración municipal un nuevo medio de proveer á la necesidad de ejecutar las grandes obras que las rentas ordinarias son insuficientes para emprender, y á sus ingresos comunes pudo agregar fuertes cantidades obtenidas en el exterior por medio de empréstitos á bajo tipo de interés y á largo plazo de amortización, ó de los Bancos mexicanos**

á plazos de menor duración. No en todos los casos han sido esas operaciones modelo de habilidad y acierto; pero tampoco han expuesto á quebrantos irreparables el crédito municipal, ni el equilibrio de los presupuestos de los ayuntamientos.

Por más que en México no hayan todavía abusado del crédito los municipios, como ha sucedido en muchas ciudades de Europa y Norte-América, donde no ha sido raro ver municipios en estado de quiebra, un loable sentimiento de prudente previsión ha hecho que se inicie y vote por las Cámaras federales una reforma constitucional que prohíba á los Estados, y naturalmente con ellos á sus municipios, emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera ó fuera del territorio nacional, contratar préstamos con gobiernos extranjeros ó contraer obligaciones con sociedades ó particulares extranjeros, expidiendo títulos al portador ó endosables. De esta manera, los ayuntamientos se verán limitados á los recursos que puedan obtener de empréstitos nacionales y no podrán ocurrir al crédito exterior, cuyo uso afecta necesariamente á la Federación, sino por medio de ésta, y siendo ella la que contrae y se obligue.

30. La amplia vía de progreso material en que entró la nación, comprendió necesariamente las ciudades. El México medioeval que trazaron los conquistadores, que el gobierno colonial edificó y extendió y que el espíritu religioso de los siglos XVI á XVIII llenó de iglesias, conventos y propiedades eclesiásticas, tenía que ser renovado, casi reconstruido, para convertirse en capital moderna. La Re-

forma había iniciado ya la transformación: nacionalizados los bienes del clero y desamortizados los de las corporaciones civiles, los viejos conventos fueron convertidos en edificios de servicio público ó en propiedad particular; los innumerales bienes de mano muerta entraron en la circulación, y, poco á poco, casas y edificios ruinosos y vetustos fueron trocándose en casas modernas y cómodas, adecuadas al gusto y á las necesidades de la época. Muchas iglesias, sobre todo en el centro de la ciudad, fueron derribadas con el propósito ostensible de abrir nuevas calles y facilitar las comunicaciones; pero verdaderamente para destruir el baluarte que por los recuerdos y por la magnificencia pudieran ofrecer al clero. Así como fueron erigidas por móviles políticos, como medio de consolidación del poder colonial, por móvil político fueron derribadas, para consolidar la emancipación y la Reforma. La obra ha sido lenta y el siglo XIX concluyó sin verla terminada; mas su curso ha sido incesante y su completa consumación está asegurada para tiempos no remotos.

Al par de la capital, todas las ciudades y poblaciones del país se van transformando, aunque en general con menor rapidez, si bien el movimiento de reforma es, en algunas, más rápido que en el centro, y otras han surgido enteramente de la nada ó se han elevado de pueblos á villas de último orden á ciudades de importancia.

31. El movimiento se acelera más cada día, y de ahí la necesidad de que las instituciones municipales vayan transformándose también con mayor rapidez que

nunca, pues las nuevas necesidades se imponen con creciente exigencia. En los países de usos y costumbres fijados paulatina y gradualmente, de crecimiento lento, de progreso de muy atrás iniciado y no interrumpido, y que, por lo mismo, no requieren ensanchamientos ni reformas considerables ni bruscas, las instituciones tienden también á una gradual fijeza; mas en los pueblos nuevos como el nuestro y en que un estado social anormal ha impedido durante luengos años la marcha progresiva, todo se encuentra en período de formación, más que de transformación, y todo tiene que ser creado, ó al menos, tan radicalmente reformado, que los cambios importan una verdadera creación, porque lo existente resulta rudimentario cuando el país entra en la vida normal. En cambio, en tales pueblos el progreso puede ser más rápido; se pueden adoptar, desde luego, los más recientes inventos, sin que lo existente sea una rémora para crear lo nuevo. El inconveniente de que todo progreso realizado constituye, por los intereses y los hábitos que crea, un obstáculo para otro progreso, no existe sino en pequeña escala en nuestras ciudades, que habían permanecido estacionarias muchos años y que conservaban el aspecto que les dió el siglo XVIII.

Los servicios municipales han venido extendiéndose y complicándose sin cesar desde que la República quedó definitivamente constituida: en todas las ciudades se han introducido mejoras de importancia, que principalmente han consistido en la erección de mercados y de rastros ó mataderos, en obras de desagüe y saneamiento, en la construcción de edificios

públicos, en el mejoramiento del alumbrado público. Desgraciadamente, en la mayoría de los casos las mejoras no han sido tan radicales como debieran y pudieran, sino que se han conservado los viejos sistemas y sólo se han perfeccionado Su **manera de ejecución y los edificios á ellos** destinados. En algunos ramos el progreso si ha sido bien sensible y completo, como ha sucedido en el de alumbrado, servicio que en ciertas ciudades mexicanas ha llegado á ser modelo y á superar á la mayor parte de las poblaciones de primer orden europeas y norte-americanas. Instalado en México (1869) y en otras ciudades el alumbrado de gas, antes de mucho fué substituido por el eléctrico (1881), y éste se ha perfeccionado y extendido muy rápidamente, alcanzando ya, no sólo á las capitales de los Estados, sino hasta poblaciones de quinto y sexto orden. El sistema de saneamiento de la ciudad de México, á punto de terminarse ya, puede también ser presentado como modelo de perfección y en nada cede á los de las ciudades más importantes del extranjero.

32. La creciente complicación de los servicios ha exigido una más amplia dotación de los fondos municipales y que se arbitren á los ayuntamientos nuevos y más abundantes recursos, pues aun la más rudimentaria observación ha demostrado á los hombres que, directa e indirectamente, gobiernan las ciudades, que **si sus recursos crecen á medida que se** desenvuelven los elementos del país, las necesidades crecen más rápidamente todavía.

Clasificadas las rentas públicas por la ley de 12 de Septiembre de 1857, que sólo

hizo la división de ellas entre la Federación y los Estados, sin tomar en consideración á los municipios, aunque si enumeró los productos que se han considerado siempre como municipales, asignándolos á los Estados y á la Federación, en la parte relativa al Distrito y á la Baja California, de hecho continuaron existiendo las rentas municipales y siguieron recaudándose y distribuyendo con entera separación de las demás. Declarada vigente la ley de 1857 al restablecimiento de la República, pero derogada poco después, se inició desde luego un acentuado **movimiento de separación y clasificación**, que ha continuado sin cesar y que aun no acaba de deslindar, con entera precisión, las rentas meramente municipales y las que corresponden á los Estados o la Federación; pues hasta el día el impuesto de patente á establecimientos mercantiles está dividido, según los ramos, entre el municipio y el erario federal, sin que sea posible determinar los principios generales en que la división se haya fundado ni determinarla con exactitud, á menos de tener á la vista y hacer un estudio minucioso de las leyes de impuestos.

Desde 1867 expidió el ejecutivo un decreto de dotación del fondo municipal de México, que, respetando las bases fundamentales de la ley de 1848, dió mayor extensión al derecho municipal de portazgo, consumo e alcabala sobre los efectos nacionales introducidos á la ciudad, haciendo de tal derecho el ramo de ingreso más importante para el municipio, al cual concedió un tanto por ciento de la contribución predial y del derecho federal de patente.

Leyes posteriores aumentaron para las municipalidades del distrito, y especialmente para la de México, las cuotas establecidas; les cedieron algunos ramos de la contribución de patente y les crearon como nuevos recursos el impuesto de carros de transporte (1885), el de pavimentos y atarjeas, graduado primitivamente por sólo la extensión de las fachadas (1885), y después también por la ubicación de las fincas en las diversas secciones de la ciudad y la clase de pavimento usado en las respectivas calles (1897); el de 15 por 100 á entrada á corridas de toros (1886); el de hornos para la fabricación de ladrillo y el de canales (1888), y el de aguas, que de simple remuneración del servicio voluntario y contractual de abasto á las casas, se elevó a general, haciendo obligatoria la loma para toda finca que no tuviera merced en propiedad ó pozo artesiano (1890). Las mercedes de aguas en propiedad, concedidas por los ayuntamientos de la época colonial y por los de la República en sus primeros tiempos, cuyo origen fué el de remuneración á servicios distinguidos prestados á la ciudad, y más comúnmente la compra, aceptada en momentos de grave penuria del erario municipal y para cubrir atenciones urgentes, han sido reconocidas y respetadas en todo tiempo, constituyendo un motivo de disminución en la renta del ramo de aguas, aunque su número no excede de doscientos cincuenta y hace muchos años no se otorga ninguna nueva.

En 1885 se aumentó hasta 40 por 100 la participación del ayuntamiento de México en el derecho de portazgo, imponiéndole en cambio la obligación de

destinar \$ 400.000 anuales para el desague del valle, obligación que más tarde se convirtió en la de destinar á esa obra la mayor parte del producto del empréstito municipal del 5 por 100, contratado en Londres en 1889 por £ 2.400.000.

En las diversas leyes cuyas disposiciones quedan reseñadas, se observa, como tendencia principal, la de aumentar los fondos municipales; pero, en segundo término, aparece también la de procurar, por medio de algunos impuestos especiales, la mejor policía bajo diferentes formas, ora gravando con cuotas mayores los objetos cuya reforma se quiso producir, ora haciendo obligatorio el pago de una cuota, aunque no se recibiera el correspondiente servicio. Por tales motivos, y procurando la menor destrucción de los pavimentos, se estableció una cuota especial para los vehiculos con muelles, menor que la correspondiente á los demás, y, por razón de higiene, se hizo obligatoria la provisión de agua para todas las casas.

33. La abolición de las alcabalas, decretada por precepto constitucional expreso, desde 1857, y cuya realización había llegado á parecer una utopía, quedó consumada el 10. de Julio de 1896, merced á la autoridad efectiva adquirida por el Gobierno Federal bajo la presidencia del general D. Porfirio Diaz y á la energia y habilidad del distinguido estadista licenciado D. José I. Lirnantour, ministro de Hacienda.

Con los derechos de portazgo, consumo y demás alcabalarorios, los municipios perdieron parte importantísima de

sus **rentas y vieron cegada la fuente principal** de sus ingresos, recayendo sobre ellos no pequeña parte de la crisis transitoria que produjo en todo el país la extinción de las aduanas interiores, rémora del **comercio, de la industria y, en general, de la prosperidad de la nación**. En consecuencia, hizose preciso substituir, en la dotación de los fondos municipales, el producto de las alcabalas ó liberarlos de cargas y servicios en cuanto fuera necesario para conservar el equilibrio en los presupuestos; para los municipios del Distrito y Territorios federales el problema fué resuelto por la combinación de **dos medios: uno, el de aumentar los ingresos** por la creación de nuevos impuestos, por el aumento de su participación en **las contribuciones directas recaudadas** por la Federación (predial, patente, etc.) y por la concesión de subvenciones; y otro, el de disminuir sus egresos, retirándoles total y definitivamente algunos ramos de servicio ó librándoles de la obligación de contribuir á los gastos de servicios que hablan perdido ya el carácter de municipales, pero á cuyo sostenimiento continuaban cooperando los municipios. El de la ciudad de México dejó de cubrir los gastos del Gobierno del Distrito y los de la inspección general de policía, y de contribuir para la beneficencia pública, á la cual ministraba \$ 500 diarios; recibió \$ 60.000 anuales para el sostenimiento de la cárcel y dejó de tener á su cargo la instrucción primaria, lo mismo que los demás municipios del Distrito y de los Territorios.

Dando unidad al sistema que gradualmente se había establecido por las leyes anteriores, en 1897 se expidió la ley gene-

ral de ingresos de las municipalidades del Distrito, que clasificó los productos en rentas propias (aguas, arrendamientos, etc.), impuestos municipales, asignaciones de impuestos federales, subvenciones del Gobierno General é ingresos extraordinarios y accidentales. Esa misma ley creó los impuestos á los materiales de construcción y á las apuestas públicas.

34. El progreso general del país y las medidas á que nos hemos referido han hecho que los ingresos de la ciudad de México hayan aumentado, en promedio anual, de \$ 645.000 en el decenio 1861-1870 á \$ 3.310.000 en el decenio 1891-1900, Y los de todos los municipios de la República, que en 1889 fueron de \$ 11.500.000, se hayan elevado á \$ 14.600.000 como promedio anual en el decenio 1890-1899, llegando á representar 80 por 100 en comparación del ingreso total de los Estados, que fué de \$ 17.332.000 en el mismo decenio t

35. Al efecto favorable del aumento de las rentas propias ha venido á acumularse el del auxilio que los Estados han prestado á sus respectivos municipios,

tPromedio anual de los **Ingresos** de la ciudad de México por decenios: 1851-1860, \$ 491.000; 1861-1870, \$ 645.000; 1871-1880, \$ 890.000; 1881-1890, \$ 1.844.000; 1891-1900, \$ 3.778.000.

Ingresos de la ciudad de México á fines del siglo XVIII, por promedios anuales: 1767-1770, \$ 60.500; 1771-1780, \$ 70.200; 1781-1789, \$ 94.800

Ingresos de todos los municipios de la República, según cálculo hecho sobre los datos de los anuarios de la Secretaría de Fomento, de 1898 y 1899: año 1889, \$ 11.500.000; decenio 1890-1899, promedio anual, \$ 14.600.000; año 1899, \$ 16.900.000.

especialmente á los de las capitales, y la Federación á los del Distrito y de algunos puertos, ya bajo la forma de subvenciones directas entregadas en efectivo, ya bajo la de pago de obras municipales de saneamiento, **abasto de aguas, ensanche de calles y plazas**, y otras mejoras análogas.

De muy atrás, los ayuntamientos de los puertos de altura han recibido alguna parte de los derechos de importación, considerando el Gobierno Federal que la salubridad, la comodidad y el ornato de esas ciudades no es tan sólo de interés local, sino que atañe á todo el país, en sus relaciones con las demás naciones.

36. Para la inversión de sus fondos, esto es, para los servicios y para la ejecución de las obras municipales, los ayuntamientos han empleado alternativamente el sistema de administración y el de contratos, sin que ninguno de ellos haya dado **nunca resultados bastante satisfactorios** para hacerlo adoptar en definitiva, sino que sucesivamente se han puesto en práctica y se han abandonado uno y otro, y aun se han combinado ambos, según el grado de capacidad administrativa y las inclinaciones personales de los funcionarios de las ciudades, Los más aptos y laboriosos han preferido que los ayuntamientos administren sus servicios y ejecuten sus obras por sí mismos, como pudiera hacerlo un particular para satisfacer sus necesidades directamente; otros, alegando que el resultado del sistema de administración produce servicios muy deficientes en calidad y á precio muy alto, han ocurrido á contratar con proveedores ó asentistas y constructores,

por precios de antemano concertados y sujetos á la vigilancia de los funcionarios municipales, vigilancia que también ha podido en muchos casos ser acusada de omisa y deficiente,

En la ciudad de México ningún sistema ha preponderado y se han alternado ambos, desde 1834, sin llegar a satisfacer ninguno y pudiendo extenderse á toda la época posterior á la Independencia lo que, en 1852, dijo oficialmente el Sr. D. Fernando Ramírez, ministro de Relaciones Interiores y Exteriores en el gobierno del general Arista: el mal no está en el sistema de ejecución, sino en la falta de unidad en la dirección y en la ejecución misma, por estar confiadas á cuerpos colegiados, sin unidad y sin cohesión.

En toda la República se ha observado casi siempre la regla de contratar las obras de mayor costo é importancia, pues precisamente en ellas se han visto con **mayor realce los defectos de insuficiencia** de la organización municipal, cuya eficiencia ha dependido, más que de ella misma y de la capacidad de sus empleados permanentes y remunerados, de la aptitud y empeño de los presidentes **municipales y de los regidores no remunerados y de renovación frecuente, que, según la ley, debería ser anual y que la práctica ha convertido en bienal ó trienal.**

Diversa manifestación de la **insuficiencia de la organización municipal es la** constitución y nombramiento de juntas especiales, más ó menos dependientes de los ayuntamientos, pero siempre distintas de ellos y muchas veces sin término para la renovación de sus individuos, que

toman á su cargo la administración de algún ramo del servicio (beneficencia ú otros) ó la ejecución de alguna obra **terminada (desagüe, saneamiento, monumentos, etc.)**, y que no son sino auxiliares y delegados de los cuerpos municipales, en cuya misión natural entran las funciones que encomiendan á esas juntas, y de las cuales se desprenden para asegurar, sea á los poderes, de quienes reciben subvenciones destinadas á determinado objeto, sea al público mismo, que serán honrada y acuciosamente aplicados á su objeto los fondos asignados.

Las juntas auxiliares han sido hasta ahora de personal reducido y muy selecto y han prestado excelentes servicios á la administración de las ciudades.

A medida que han ido creciendo y **complicándose los servicios**, las dificultades para obtener un resultado saustacrorio por medio de la organización municipal se han acentuado más, y de ahí ha resultado que el campo de acción de los ayuntamientos, sobre todo en las capitales de importancia, vaya restringiéndose y que se les retiren numerosos ramos, después de haber ido tomando ingerencia en ellos otras autoridades superiores. Sólo en las poblaciones de último orden y de ínfima imponancia subsisten ayuntamientos que representa y resumen toda la autoridad.

El ayuntamiento de México ha perdido, como otros muchos ayuntamientos, los ramos de justicia de paz o inferior, que ejercieron antes los alcaldes; la policía de seguridad, hoy á cargo del Gobierno del Distrito, como jefe de todo el cuerpo po-

licial, aunque la gendarmería conserve aún el nombre (le municipal; el de beneficencia, que pasó primero á una junta especial y más tarde á la secretaria de Gobernación; el de instrucción primaria, que es ya á cargo de la secretaría de Instrucción Pública; buena parte de la policía sanitaria, confiada al Consejo de Salubridad, y las prisiones, puestas bajo la administración exclusiva de las autoridades políticas superiores.

37. Mas si por la imperiosa necesidad de dar cohesión á las funciones administrativas y satisfacer mejor los intereses sociales, han perdido los ayuntamientos no escasa parte de atribuciones en cuanto á los ramos de su incumbencia, esa misma necesidad y las ideas de orden gubernamental han hecho, en cambio, que vayan a. Iquiriendo, **no por leyes expresas, sino** de una manera gradual y casi insensible, facultades que nunca se **había** considerado pncnecerles, aunque por la propia naturaleza de su institución debían caer en sus atribuciones. Por más extraño que parezca, **fué** el hecho que el ayuntamiento de México no tuvo sino hasta hace pocos años la facultad de reglamentar sus propias oficinas, ni crear empleos municipales, **ni fijar su remuneración, ni organizar sus servicios, sino que todo eso** estuvo regido por leyes ó acuerdos emanados de los Poderes Federales superiores, habiendo llegado en vigor casi hasta el último día del siglo XIX los reglamentos expedidos por el ministerio de Gobernación, en 1856, para la secretaria, la **tesorería, la obrería mayor 6 dirección de obras públicas** y el fiel contraste (comprobación de pesas y medidas).

Así, pues, á las restricciones que los ayuntamientos tenían de someter á la aprobación de las autoridades policas todos sus actos y decisiones de observancia general ó que se referían á distribución de los fondos, se agregaba la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior, lo cual nos obliga á decir que la mezquindad de los poderes confiados á los ayuntamientos no pudo ser más patente y que, como lo haremos notar en las observaciones finales del presente estudio, jamás el Municipio fué entre nosotros ni un verdadero poder ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo á su cargo la administración pública.

38. El Gobierno del Distrito Federal, entidad que surgió á virtud de la Constitución de 1824, ha subsistido desde entonces, pues aunque á las épocas de régimen federativo se sucedieron muchas de centralismo en que desaparecía naturalmente el Distrito Federal, se variaba el nombre al Gobernador y se le llamaba Prefecto; pero sus funciones continuaban siendo las mismas, como primera autoridad política, jefe de la policía y superior de los ayuntamientos. Sus funciones, todavía más vagas e indeterminadas que hoy, y que más que por la ley se fijaban por el carácter personal y la importancia política del hombre que las desempeñaba, han ido delineándose lentamente y sus atribuciones aumentando á medida que los ayuntamientos velan reducirse el campo de su acción, pasando al Gobierno muchas materias de las que hablan sido municipales, y observándose

muy á menudo que no existía regla precisa para separar las atribuciones gubernativas y las municipales, y que, apenas faltaba la armonía personal entre unos **y otros funcionarios, se producían** inmediatamente conflictos jurisdiccionales que turbaban de profundo modo la marcha administrativa. No podía dejar de suceder; siendo el Gobernador del Distrito un funcionario clara e indudablemente del orden municipal, puesto que sus funciones se limitan á la policía bajo sus diferentes fases y á la satisfacción de las necesidades locales, de interés inmediato para el vecindario, y confiada al mismo tiempo la administración municipal á los ayuntamientos, la ley no podía hacer una división clara y precisa de funciones. Las ideas dominantes al elaborarse la Constitución de 1857 fueron también un elemento que perturbó la evolución tranquila de la institución del Distrito Federal: se creyó entonces que era posible y, más todavía, que era necesario trasladar la residencia de los poderes federales á otra población y que la ciudad de México, con el Distrito, debería formar el Estado del Valle, una entidad federativa igual á los demás Estados. Ha transcurrido ya medio siglo y lo irrealizable de ese pensamiento está hoy en la conciencia de todos los mexicanos; pero entretanto, la organización del Distrito y de sus municipios ha sido obra erizada de dificultades políticas de gran tamaño, y que no ha sido abordada de lleno, limitándose todos los gobiernos á dictar **disposiciones de importancia secundaria**, que han dejado en pie todas las cuestiones de fondo y que sólo han servido para **satisfacer las exigencias de momento.**

Hoy, el orden administrativo, la mayor precisión de las ideas de los gobernadores y la mayor fuerza efectiva del gobierno, **hacen sentir su influencia en la legislación municipal**, y es seguro que el movimiento hace años iniciado, terminará antes de mucho por una reorganización fundamental de los municipios del Distrito Federal.

39. Las leyes vigentes al terminar el siglo XIX carecen por completo de unidad. Teniendo por base las Ordenanzas de 1840 á 1841, muchas de cuyas disposiciones están en abierta pugna con la Constitución de 1857 y que han sido modificadas por numerosas leyes posteriores, que establecen disposiciones contrarias, la legislación municipal está convertida en un dédalo inextricable, en que sólo las disposiciones nuevas son observadas, mientras por el transcurso del tiempo ó por dejar de figurar en la administración sus autores, no caen en desuso. De hecho, más que las Ordenanzas, la base de la legislación han sido las leyes de impuestos y los reglamentos de los servicios, policía, salubridad, etc.

A pesar de la no interrumpida labor de organización del último cuarto del siglo, la administración municipal ha continuado muy confusa é intrincada; en muchos de sus ramos, han tenido ingerencia directa é inmediata otras autoridades, y aunque mucho se hizo para poner término á la confusión, no llevándose la clasificación á todas sus consecuencias, la misma materia se encontró regida al propio tiempo por disposiciones emanadas del Ayuntamiento, del Gobierno del Distrito, del Consejo de Salubridad y de

otras autoridades. El Gobierno y los Prefectos dictan las reglas sobre policía de las vías públicas, en tanto que la construcción y conservación de pavimentos figura en el catálogo de las funciones de los ayuntamientos; el Consejo reglamenta los rastros municipales en todo lo relativo á higiene, y así en numerosos ramos.

40. Por lo que hace al personal de que se componen los ayuntamientos, la regla general es que se divida en regidores, que forman la mayoría del cuerpo municipal y de los cuales el primero tiene el carácter de presidente, y uno o dos síndicos, cuyas funciones son las de procuradores de los municipios y sus representantes judiciales. Las leyes establecen que todos estos funcionarios duren un año en su cargo y sean electos popularmente; pero la práctica ha consagrado que la renovación no sea anual, á lo que se llega por medio de reelecciones, y que la designación se haga por las autoridades políticas superiores, obrando de entero acuerdo con ellas y sancionando siempre su determinación los cuerpos electorales, sin que haya agitación ni lucha popular. Alguna vez que el Gobierno general se abstuvo de dirigir las elecciones municipales (1876), el ayuntamiento de México resultó de una composición tan heterogénea y de un personal tan notoriamente incompetente para la dirección de los negocios de la ciudad, que se hizo indispensable que fuera nulificada la elección. Este poder de designación de los funcionarios municipales, que de hecho ha concedido la República tanto al Gobierno Federal como á los locales de los Estados, ha probado ser muy superior al de la elección verdaderamente popular y ha contribul-

do en buena parte al progreso nacional, permitiendo que en los ayuntamientos, de la misma manera que en los cuerpos verdaderamente políticos, tengan entrada hombres de probidad, inteligencia y dotes administrativas, aunque carezcan de popularidad entre las masas analfabetas que forman la mayoría de las poblaciones.

Ciertamente que tal divorcio de la práctica y de la ley tiene que ser transitorio en este punto, como en todos los demás de las instituciones mexicanas, y que en un porvenir no remoto habrá de sancionarse por la ley algún sistema capaz de ser practicado sin comprometer los intereses sociales; mas en el último cuarto del siglo XIX el hecho ha sido el que dejamos sellado, como un caso especial del fenómeno característico de ese período de paz en que la Nación ha entrado francamente en el sendero de su organización social y política, depositando por tácito consenso, en manos de un jefe por todos acatado, un poder omnímodo y general para la dirección de los negocios públicos

41. Al abrirse el siglo XX, los ayuntamientos se encuentran, lo mismo que las demás instituciones nacionales, en pleno período de desenvolvimiento y de rápida transformación: dotados de mayores elementos pecuniarios que nunca, pero ante la ingente necesidad de satisfacer exigencias crecientes, que pueden resumirse en una sola: la de convertir en poblaciones cómodas y salubres, para grupos numerosos y de vida activa, las que fundó el régimen colonial en una época de quietud y de vida reposada, y que el período

revolucionario conservó pequeñas, estrechas, insalubres é incómodas. Adaptar las ciudades mexicanas al tipo moderno, para una vida amplia y activa, es la actual misión de los ayuntamientos, y de la manera de cumplirla dependerá en gran parte el porvenir de la Nación, pues aun para subsistir necesitan los pueblos seguir la marcha del progreso general de la humanidad.

De ah! tremendos problemas hacendarios y de organización municipal, que **urge resolver con acierto, tanto más intrincados y difíciles** cuanto más extensas é importantes sean las ciudades.

42. Bien diversa de las ciudades ha sido la historia de las poblaciones pequeñas, y especialmente la de los que llamamos *pueblos de indios*. En vano las leyes mexicanas se han empeñado en borrar la honda división de las razas que constituyen la población nacional y que en la legislación colonial española dió origen á dos leyes, una para el blanco, europeo o criollo, y otra para el indio. La República borró de sus códigos toda diferencia y dió á su legislación, como base fundamental, la más completa igualdad civil y política de todos los mexicanos; pero desgraciadamente el esfuerzo ha sido en gran parte estéril, y el indio ha continuado y continuará aún por muchos años sentado á la puerta de su *jacal* ó cultivando y explotando por los procedimientos más primitivos sus tierras y montes, que conserva en común contra la ley, hasta que el alza del jornal y la instrucción, tanto alfabética como industrial, lo curen de sus enfermedades crónicas: la miseria y la ignorancia, que hoy lo tienen condenado

á la apatía y á la triste inmovilidad de los ídolos sedentes de sus antepasados.

La ley ha hecho, ó mejor dicho, ha querido hacer del pueblo de indios una población regida y administrada conforme á los mismos principios que las de blancos y mestizos, y aun ha confiado á sus ayuntamientos la misión de vigilar el reparto de los terrenos de comunidad, alma de los viejos pueblos y cuya desamortización fué decretada desde 1856; pero tales disposiciones han sido inútiles, y en vano al restablecerse la República (1868) se insistió en el reparto y reducción de las tierras comunes á propiedad individual. Esos ayuntamientos, faltos de toda iniciativa en cuanto á administración municipal, han continuado amparando y defendiendo con toda clase de ardides y subterfugios legales los bienes de comunidad, y ni siquiera han hecho desaparecer los viejos cacicazgos **locales**, pues los caciques han sido siempre los regidores y presidentes municipales, robusteciendo y legalizando así su poder sobre los indios.

CONCLUSION

43. ¿Qué ha sido el Municipio en la historia mexicana? ¿Qué es hoy? ¿Cuál sea el porvenir que su pasado y su presente permiten conjeturar para el? Tales son las cuestiones que en breve síntesis trataré de resolver.

44. El Municipio ha sido la unidad administrativa elemental y la primera base de la división territorial. Lo mismo que

las provincias, intendencias de la época colonial, y los departamentos durante las épocas de centralismo, los actuales Estados de la Federación y el Distrito y Territorios Federales están divididos en municipalidades, que forman, por la reunión de varias, una división administrativa superior bajo el nombre de partido, distrito, prefectura ó cantón, aunque Estado hay cuya división se hace directamente en municipios, sin el intermedio de distritos.

45. El Municipio ha constituido siempre una persona jurídica, capaz de derechos y obligaciones, que puede adquirir y poseer bienes, así como contratar, y forma hoy con la Unión y los Estados la trilogía de las personas morales de la administración pública, distinguiéndose por este carácter de los distritos ó prefecturas, y también del Distrito y de los Territorios Federales, que carecen de personalidad civil.

46. La función general del Municipio ha sido la de satisfacer en cada localidad las necesidades más directas y primordiales de la vida, tales como el abasto de agua potable, el desagüe, el alumbrado y la pavimentación de las calles y plazas, los parques públicos, la salubridad general y la policía, Necesidades más imperiosas é ingentes que cualesquiera otras, su satisfacción es más urgente y la manera de realizarla se hace más patente y sensible á todos, resultando por lo mismo de mayor importancia. Los habitantes de una ciudad tendrán siempre un interés más claro y perceptible en estar bien dotados de agua, en disponer de calles limpias, bien pavimentadas y alumbradas, y en

contar con buenos mercados donde adquirir sus comestibles, que en la mayor parte de las materias sometidas á la legislación federal, pues por grande que sea la importancia de éstas, será ordinariamente indirecta.

Así, pues, la deficiencia de los servicios municipales ha sido prueba irrecusable de que la vida no ha llegado á elevarse á un grado superior de cultura y que el hombre no ha alcanzado, en la satisfacción de sus necesidades materiales inferiores, una facilidad que le permita consagrar la mejor parte de sus actividades al desenvolvimiento de sus más altas facultades.

47. Aunque el poder municipal implica naturalmente la función legislativa en lo tocante á la organización de las ciudades, sus ordenanzas de policía y los impuestos locales, como se observa en varias naciones europeas, en México nunca los ayuntamientos han tenido tal función; considerados como agentes subalternos del poder ejecutivo y dependientes de él, ni han arreglado ellos las bases del gobierno de las ciudades, ni han dictado disposiciones sino de mera infima policía, ni menos aún han decretado impuestos para cubrir sus presupuestos. Sujetas al Congreso Federal en el Distrito y en los Territorios, y á las Legislaturas en los Estados, como los otros poderes y todas las autoridades, no han dependido sin embargo del Poder Legislativo, como acontece con las corporaciones municipales norteamericanas, ni nunca han rendido sus cuentas á ese Poder ni le han sometido sus actos, para ser revisados ó aprobados, sino que,

como queda dicho, en todo y para todo se han considerado como una rama y dependencia del Ejecutivo, lo cual ha contribuido de algún modo á substraerlos á las agitaciones políticas y á darles unidad.

48. En rigor, tampoco han tenido funciones judiciales los ayuntamientos de este país, pues si en la época colonial ejercieron jurisdicción los alcaldes, ellos no se confundían con los Concejos, por más que fueran funcionarios municipales; sus decisiones eran ejecutadas con total independencia del cabildo y como emanadas de una facultad propia y personal.

49. En lo general, han sido y son los ayuntamientos cuerpos que administran por sí mismos y directamente, y cuyas resoluciones se ejecutan por comisiones **de su seno, sometidas en todo caso á los** acuerdos de la corporación, y por ende sin unidad ejecutiva, no obstante la existencia de presidentes municipales, pues las funciones propias de éstos se limitan legalmente á la dirección de las deliberaciones y á distribuir las labores, sin llegar á dictar providencias superiores y fundamentales ni á ejecutar los acuerdos de los ayuntamientos. A diferencia del *mayor* de las ciudades de los Estados Unidos, facultado para nombrar empleados, expedir ordenanzas y oponer el veto á las decisiones del cuerpo municipal, los presidentes municipales mexicanos son tan sólo los primeros regidores, encargados, lo mismo que, en defecto de ellos, los regidores segundos, terceros, etc., de la marcha material de los ayuntamientos, pero no de imprimirles su dirección ad-

ministrativa ni de trazarles sus planes. generales de acción.

50. El sistema pudo subsistir sin graves inconvenientes durante la tranquilidad, ó más bien, el quietismo de la época colonial. Subsistió también en la época **revolucionaria, porque precisamente** el estado permanente de crisis impedía reorganizar la administración. Pero después, en la época de desenvolvimiento del país bajo la República, definitivamente constituida, ha entrado en un periodo de transformación radical, que mucho se aproxima á su disolución.

Compuestos de funcionarios sin remuneración ni responsabilidad, y caracterizados por su falta de previsión y por la incapacidad de satisfacer las crecientes necesidades de ciudades extensas y populosas, los ayuntamientos van dejando de **cumplir su misión, y la creciente complicación** de sus negocios pone de relieve la insuficiencia de su organización, insuficiencia que se trata de atenuar por la creación de juntas auxiliares, pero independientes. En vano el Gobierno Federal y los de los Estados, cada uno en los Municipios que le corresponden, han tratado de poner remedio al mal, enviando á la administración municipal á los hombres de mejores dotes de gobierno, de más inteligencia y más probidad; muchos de ellos han sido llamados más tarde á funciones de jerarquía y responsabilidad superiores, y aun han desempeñado con habilidad Secretarías de Estado; pero á pesar de sus dotes personales, el Municipio continuó bajo su administración lo mismo que ha sido en todo tiempo, con

sólo diferencias de grados: un cuerpo de eficiencia muy escasa y poco coherente.

De ahí que, aun sin conciencia precisa del hecho, cada vez que se ha querido mejorar notablemente un ramo ó han aparecido necesidades más imperiosas que las ordinarias, se haya reducido la esfera de las atribuciones municipales y los Gobiernos superiores hayan ido absorbiendo gradualmente las funciones de **los ayuntamientos.**

51. No parece, pues, aventurado prever que tal absorción continuará su curso y que en porvenir poco distante los ayuntamientos habrán desaparecido de las grandes poblaciones, ó que al menos se **transformará radicalmente su organización, perdiendo su carácter de administradores,** y sólo quedarán en los pueblos de segundo ó inferior orden, para desempeñar en ellos las funciones de última **ramificación del poder administrativo, á semejanza de los vasos capilares en el sistema de la circulación en el organismo animal.**

Por cuanto á los ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales, puestos por la Constitución bajo la dependencia inmediata de los Poderes de la Unión, y sobre todo, en lo tocante al de la capital de la República, residencia de esos Poderes y del Cuerpo diplomático, á las razones propias del gobierno de una gran ciudad se unen consideraciones de orden político que exigen que los altos **funcionarios de la Nación no estén, ni aun indirectamente,** bajo la jurisdicción de autoridades que no sean exclusivamente federales.

52 La creencia de que la elección de los funcionarios municipales y la rotación de esos cargos entre los vecinos constituye una escuela de democracia y es necesaria preparación para la vida política nacional, ha ido abandonando con tanta mayor rapidez, cuanto que la experiencia de un cuarto de siglo de paz y de progreso ha demostrado al pueblo mexicano que no son precisamente los principios jacobinos de una democracia absoluta los que pueden curar de sus males á la Nación y hacerla perdurar en la senda de la civilización y del engrandecimiento. Los principios de la política abstracta é ideal han sido substituidos más y más por las enseñanzas de la sociología positiva. Y aunque el actual estado político del país no deba ser considerado sino como transitorio, preparación de otro mejor y más elevado, las inducciones basadas sobre el pasado y el presente hacen creer que la organización definitiva de las instituciones políticas de esta tierra se hará sobre bases totalmente diversas que las que trataron de establecer los contrituyentes de hace medio siglo.

53. Los últimos treinta años han abierto al gobierno de las ciudades nuevos y amplios horizontes, y en algunos países la administración municipal fué radicalmente transformada, después de profundos estudios y largas discusiones. En la mayor parte de las naciones se abrió paso la convicción de que los reglmenes establecidos eran deficientes é ineficaces para satisfacer las necesidades de los habitantes, y más ó menos, en todas partes se introdujeron grandes reformas, siendo acaso la más importante la llamada *municipalización* de los servicios

públicos, que consistió en elevar á obligación de los ayuntamientos dar al vecindario, no sólo agua, vías públicas y mercados, sino también transportes urbanos, alumbrado, fuerza y calor para las habitaciones y edificios privados, declarando que esas necesidades, y otras análogas, son, en los tiempos modernos, tan ingentes como las de agua potable, desagüe, etc., y que, por ende, es la administración pública, y no la empresa particular, quien debe tomarlas á su cargo, para que no se convierta en objeto de especulación comercial lo que es de primera necesidad para la vida culta y superior. Para fundar el nuevo sistema se ha invocado el ejemplo de los servicios que de antaño tiene á su cargo el Estado: el correo, los telégrafos, los muelles, los caminos, etc.

Planteado por primera vez el sistema en Inglaterra (Glasgow, 1870; Birmingham, 1873; Manchester, 1875), ha ido generalizándose, y la noción del Municipio se ha transformado allí hasta decirse que "el concejo municipal de una ciudad es el director de una gran sociedad cooperativa en la que cada vecino es accionista y cuyos dividendos consisten en el mejoramiento de la salud, del recreo y de la felicidad de todos." (Lord Chamberlain.)

Poco disciplinados los ayuntamientos mexicanos para la dirección de negocios industriales, sin la unidad de acción necesaria para tales empresas, no ha sido posible que entren en la nueva vía, y hemos visto que, por el contrario, han abandonado diversos de sus ramos más importantes en las manos más enérgicas

y fuertes de los Gobiernos superiores ó de juntas delegadas.

54. La obra del siglo XX será dar á las instituciones municipales, es decir, á la rama del poder público que tiene á su cargo la satisfacción de las más ingentes necesidades locales del vecindario, una organización más fuerte y eficiente, privando á los ayuntamientos de la administración directa, inmediata, y dejándoles **como función política la de continuar** siendo el elemento primordial en el organismo electoral, con el cargo de formar los padrones de los votantes é instalar los **centros de votación.**

En lo concerniente al aumento de bienestar en las ciudades y á su progreso, es **de creerse que habrán de complicarse los** problemas que ya están planteados, con **otro que comienza á iniciarse en nuestro** país: el de la despoblación de los campos y de los pueblos para concentrarse todos

los habitantes en las grandes ciudades, que ejercen un poder de incontrastable atracción por las comodidades y placeres que ofrecen, determinando con ello un éxodo que trastorna el orden social profundamente, sobre todo en su parte moral. Es claro que para combatir ese fenómeno perturbador son más eficaces las medidas económicas que el buen arreglo municipal de las ciudades y pueblos pequeños; pero éste será en todo caso un **elemento favorable, que entre otras consecuencias** producirá la de arraigar á sus habitantes y hacerles vivir conformes y contentos con su tranquilidad.

El problema municipal es, sin duda, muy arduo; pero hay que tener fe en que los gobernantes mexicanos. sabrán resolverlo. ¿Por qué no, si ya han dado **satisfactoria solución á otros no menos** complejos y trascendentales para la constitución de la nacionalidad y para el engrandecimiento de la patria?

OBSERVACIONES SOBRE VARIOS PUNTOS CONCERNIENTES A LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE ZACATECAS

Luis de la Rosa

1. Hace muchos dias que el mal estado de mi salud no me permitía ocuparme sino en pocas horas del dia en el despacho de los negocios que están á mi cargo. Aprovecho los primeros días de alivio para contestar la atenta nota del V.E. fecha 13 de Marzo en la que me excita á volver lo mas pronto posible á la República y encargarme del Gobierno del Estado.

2. Veo con pesar por la citada nota, que las circunstancias en que se halla el Estado de Zacatecas son penosas y dificiles; pero me parece que el celo patriotico de V.E. le ha hecho considerar la situacion de Zacatecas, no solo como dificil, sino COMO verdaderamente deplorable. Yo me consuelo al ver por los mismos documentos publicados en el periodico oficial del Estado, que su situacion aunque penosa, no es tan desgraciada.

3. V. E. me dice que el Estado se halla sin hacienda. Veo por los documentos publicados en el periodico oficial, que los **ingresos del erario no son suficientes** para cubrir todos los gastos públicos; pero

no por eso puede decirse que el Estado carezca absolutamente de recursos para **sus mas urgentes atenciones.**

4. Me dice tambien V. E. que en el Estado no hay seguridad pública. Veo por los principales periodicos de Mejiico que aunque se habian cometido en el Estado de Zacatecas y principalmente en sus des poblados algunos robos y asaltos de bandidos, no por eso se podría decir que la seguridad de las personas y propiedades **estaba sin garantías.**

5. Me dice tambien V.E. que en el Estado no hay enseñanza pública. Sin duda que este ramo es todavía suceptible de muchas mejoras en Zacatecas; pero me parece que aun en su estado actual, y segun lo que el periodico oficial publica en orden á esto, la instrucción primaria y la instruccion secundaria que se dá en Zacatecas á la juventud y á la niñez, harían honor á cualquier pais civilizado.

6. Finalmente me dice V.E. que en el Estado de Zacatecas no ha quedado ya ninguno de los elementos que constituyen la felicidad de los pueblos y que todo es preciso organizarlo. Si yo tomase al pie de la letra esta aserción, debería creer que la población había disminuido de una manera extraordinaria y lamentable. Que la minería estaba casi del todo paralizada; la agricultura completamente arruinada, y la industria y el comercio en la mas absoluta decadencia. Afortunadamente **no es así, y solo el vivo deseo que** anima á V.E. de ver á Zacatecas prosperar mucho mas que los otros Estados de la República, le ha hecho formar una idea tan triste de la situación actual del mismo Estado.

Sin duda que la desastrosa epidemia que sufrió recientemente Zacatecas, y la falta de lluvias y escasez de viveres que le han sucedido, son dos calamidades de que se resentirían profundamente aun los Estados mas opulentos. Pero yo veo con el mayor placer que los esfuerzos de la Honorable Legislatura, los de V.E. y los de muchos ciudadanos benéficos, habían logrado que disminuyesen notablemente los estragos del hambre, y que el Estado iba saliendo ya, aunque penosamente, de esta fatal crisis.

7. V.E. me escita á que pase cuanto antes á encargarme del Gobierno del Estado. Así lo haría si pudiera verificarlo, para corresponder á la confianza de mis conciudadanos; pero nunca apresuraria mi viaje solo por los motivos que V.E. se sirve esponerme y sobre los que creo conveniente hacerle algunas observaciones. Antes debo decir á V.E. que mi deber y

mi honor mismo exigen que continúe todavía por algun tiempo desempeñando ésta Legación. Si no fuese ésta consideracion, prescindiría de cualquiera otra y regresaria muy pronto á mi pais como tan vivamente lo deseo. Sin embargo, apresuraré mi vuelta á él cuanto me sea posible.

V. E. se cree embarazado hasta cierto punto para dirigir los negocios de la Administración pública, temiendo, segun puedo entender, que si yo llego á encargarme del Gobierno del Estado, haga ó promueva cambios . reformas que **trastornen enteramente el sistema administrativo** adoptado por V.E., lo que sin duda seria muy perjudicial á los intereses del Estado. Creo que no hay motivo alguno que justifique este temor.

Por los periodicos de toda la República y principalmente por el periodico oficial de Zacatecas, **veo cuales son los** principales obstaculos y dificultades que se presentan á V. E. en los negocios de la Administración, y los medios que ha adoptado para hacer en ella mejoras importantes. Puedo asegurar á V. E. que pocos serán los puntos en que lleguemos á disentir en orden al sistema administrativo que convenga adoptar para el bienestar de Zacatecas.

8. La calamidad de la hambre que ha sufrido una gran parte de la República, creo que se ha agravado notablemente por las leyes dictadas en algunos Estados, prohibiendo ó restringiendo excesivamente la exportacion de viveres y principalmente de granos para el consumo de otros Estados. Considero éstas leyes in-

compatibles con los sentimientos de justicia y de benevolencia que deben existir entre Estados que forman una sola nación, y las considero también como opuestas al espíritu de la Constitución Federal que ha declarado como una de las facultades exclusivas del Congreso nacional la de arreglar el comercio interior entre los diferentes Estados de la Federación. No recuerdo que se haya dictado alguna ley con el espreso objeto de fijar las bases á que debe arreglarse el comercio de los Estados entre si; pero seguramente que una de las principales de éstas bases debe ser, la de que ningun Estado pueda dictar leyes ó providencias gubernativas á virtud de las que se prohíba ó se restrinja la libre circulación y cambio de las producciones y mercancías de cada Estado en lo interior de la República. Una ley especial sobre ésta materia sería pues de primera necesidad para los intereses y bienestar de toda la nación.

El fatal sistema de alcabalas y gabelas municipales impuestas á los viveres; el sistema anti-económico de abastos establecido por el Gobierno Español, y del que todavía quedan restos en nuestro país; los peajes, el mal estado de los caminos y la falta ó suma escasez de carros ligeros y á propósito para el transporte de las mercancías, son también causas que influyen mucho en la frecuencia con que se sufre en Méjico la carestía de viveres y de toda especie de mantenimientos. Si se abolieran las alcabalas y pensiones municipales impuestas á todas las cosas que son de primera necesidad para la vida; si se mejorasen notablemente nuestros caminos y si se permitiese *libre de derechos* la importación de carros del extranjero,

para sustituir con ellos las carretas que nos enseñaron á construir, los Españoles desde los días de la conquista, sería muy raro en Méjico el año en que se llegase á sufrir una notable escasez de mantenimientos.

Pero me parece que la causa radical de esas calamidades de hambre ó suma escasez y carestía de viveres que sufre Méjico con frecuencia, consiste principalmente en la mala distribución de la propiedad territorial; en la circunstancia verdaderamente lamentable de que los terrenos de la República, por resultado de causas muy lejanas, se hallen todavía acumulados en un corto número de propietarios, y la muchedumbre reducida á la triste condición de proletaria. No podrán menos de ser frecuentes en Méjico la hambre ó la carestía ó escasez de viveres mientras unos cuantos millares de personas posean infructuosamente muy estensos terrenos susceptibles de cultivo, al mismo tiempo que millones de familias de la clase agrícola carecen de los beneficios de la propiedad territorial y están reducidas á la precaria condición de arrendatarios, ó á la condición mas miserable todavía de simples jornaleros.

Si yo llegara pues, á encargarme del Gobierno del Estado, promovería con todos mis esfuerzos la sanción de leyes dirigidas á hacer una distribución de terrenos entre millares de familias ahora casi indigentes; pero sin que las tierras se diesen gratuitamente, para no hacer al pueblo perezoso, indolente, y sin herir en lo mas mínimo los derechos de ningun propietario territorial, ni los de ninguna clase, corporación ó establecimiento.

Estoy dispuesto no solo á promover en el Estado esta grande mejora, sino á contribuir yo mismo á ella distribuyendo en *enfiteusis* 6 renta perpetua (y si pudiera lo haria en venta) la mayor parte de los terrenos que poseo en el Estado; y arreglando esta distribucion de manera que los solares en que se dividan los terrenos, (y cada uno de los qué podrá, con un buen cultivo, alimentar á una familia,) sean ocupados por familias pobres y laboriosas. Quizá ya se hubiera adelantado mucho en esto si las personas que tienen a su cargo aquellos terrenos hubiesen comprendido mis ideas y las hubieran realizado aunque les pareciese á primera vista que el plan era perjudicial á mis intereses.

9. Esta especie de colonizacion agricola, que no tiene por base la emigracion extranjera, sino el aumento de la poblacion por la abundancia de recursos y medios de subsistencia, es en mi concepto la unica que por ahora conviene á la República.

Para hacer por mi parte un ensayo de esta especie de colonizacion, he invertido ya en este pais una parte considerable de mis escasos fondos en la compra de maquinas, instrumentos agrarios y de instrumentos de toda clase de oficios y artes mecánicas que debo remitir muy pronto, y que me propongo distribuir á precios cornadas entre las familias que colonicen mis terrenos, dándoles largos plazos para el pago.

Hablo de todo esto á V.E. porque me ha hecho una dolorosa impresión de lo que se ha escrito bajo el rubro de "Miseria pública" en el periodico oficial de

Zacatecas, Considero como muy útiles los hospicios y toda clase de establecimientos de caridad; pero me parece que el acto mas grande de beneficencia para con **un** pueblo, consiste en mejorar su suerte de tal modo que no se vea en la necesidad de mendigar su subsistencia ni en los hospicios, ni en las calles y caminos.

10. Veo con mucha pena que á consecuencia de la escasez de víveres, habia aumentado considerablemente en el Estado el número de bandidos y salteadores de caminos. Diré á V.E. con franqueza cuales son en mi concepto las causas de este grave mal y los medios de remediarlo.

Los subidos derechos de importacion impuestos á las mercancías cstrangeras; las leyes prohibitivas; el estanco del tabaca; y el fatal sistema de alcabalas, derechos de consumo y gabelas municipales han creado en Mejico la infame profesion de contrabandistas, fomentada algunas veces aun por comerciantes acaudalados; y esta clase de contrabandistas á la que desgraciadamente pertenecen en la República muchos millares de familias, es por decirlo asi el plantel donde se crian los bandidos y salteadores de caminos. Es en vano esperar que esta plaga que dcso-la nuestro pais y que tanto lo deshonra. llegue á desaparecer mientras subsistan las causas que la han producido y que incesantemente la fomentan.

11. Otra de las principales causas de esta inmoralidad consiste también en la miseria á que está reducida la clase proletaria, que desgraciadamente es la mas numerosa del Estado. V.E. sabe muy

bien cuan desdichada es en nuestro pais **la suerte de todas esas clases que conocemos con los nombres de menestrales, gañanes, peones y jornaleros**, principalmente la de aquellos que viven en el campo. Mientras no mejore la condicion de estos millares de familias, es imposible que dejen de salir de ellas tambien millares de hombres que se entregan **muchas veces al robo y á otros vicios**, cansados ya de haber pasado una gran parle de su vida ocupados en un trabajo **incesante, improbo, y apenas remunerado con un jornal tan miserable que, no bastandoles ni aun para satisfacer las primeras necesidades de la vida, no les deja ni aun la remota esperanza de que mejore** su porvenir ó el de sus hijos. Yo he vivido muchos años en el campo, he visto muy de cerca las horribles miserias de la clase pobre; he hecho por mi parte algunos debiles esfuerzos para mejorar su condícion, y me he convencido hasta la evidencia de que el sistema de cultivar las grandes propiedades territoriales por medio de jornaleros á que se da el nombre de peones, es funestisimo para la moralidad pública y cada dia ha de ser mas perjudicial para los intereses de los grandes propietarios.

De entre los labradores, por miserable que sea su eondicion, es muy raro que salga un hombre que se haga ladrón, ni menos un bandido. ladron de caminos. En todos los paises del mundo y principalmente en Mejico los labradores forman la clase más recomendable de la sociedad por sus buenas costumbres, por su laboriosidad y por su caaeter pacifico y naturalmente benevolo. Pero en Mejico donde el giro del campo consiste princi-

palmente en la ganaderia y en la cria de animales, hay en las rancherias otras clases de hombres que no pueden llamarse **propriamente agricultores y cuyo** caracter, ocupaciones, costumbres y genero de vida son muy diferentes del caracter y costumbres de los labradores.

Hablo de los que se conocen en las haciendas de Mejico con los nombres de **arrimados, arrendatarios, pastores y vaqueros** ó campistas. Los arrimados son **artesanos ó menestrales ordinariamente muy atrasados en sus oficios, ó mercaderes** de muy corto capital que se avecindan **en las haciendas con consentimiento del** dueño . contra su voluntad. Viven en perpetua contradicion y enemistad con el mismo dueño, propenden sobre todo á **hacer el comercio al menudeo; y como no** está en los intereses del propietario de la hacienda permitirlo, hacen siempre el comercio fraudulentamente y sacrifican á todos los campesinos con los contratos **mas sordidos y usurarios. Se dedican los** mas á comprar y vender tabaco de contrabando; tienen relaciones con todos los contrabandistas, proveen á las poblaciones del campo de naipes y licores embriagantes; compran á los vaqueros y pastores los animales que roban al dueño de la hacienda; tienen en sus casas cantinas y garitos de juego, dan hospitalidad á los vagos y bandidos y son en fin, los receptadores de los robos y principalmente de los robos de bestias.

Los llamados arrendatarios crían un gran número de animales y principalmente de mulas y caballos, oeupaieion que requiere muy poco trabajo; defraudan por lo eomun la renta que debían

pagar por la pastura de sus animales; rehusan dedicarse al cultivo y pasan lo mas del día, como unos arabes, montados en muy buenos caballos, vagando por los campos desiertos, ó promoviendo pleitos y riñas en las rancherías. Lo restante de su tiempo y principalmente los días festivos lo pasan en fandangos y borracheras, y en el juego de albuces y de gallos á que tienen una irresistible y funesta propension.

Los pastores forman en Mejico la clase mas ignorante y ruda de nuestra sociedad. Son una mezcla incomprensible de estupidez y de malignidad; hacen una vida casi nomada y en la soledad de los campos se entregan á toda especie de vicios y de excesos. Se apropian para si y sus familias y roban tambien para vender los mejores animales de cuantos tienen á su cargo y burlan toda la sagacidad y prevision con que un buen administrador de campo procura evitar sus fraudes y sus robos.

Los vaqueros ó campistas viven tambien en la soledad como los pastores; andan siempre montados en muy buenos caballos, recorriendo los campos ú ocupados en ejercicio de equitacion.

Como sus salarios son muy miserables se adeudan en muy grandes cantidades con los dueños de las haciendas; roban muchos de los animales que tienen á su cargo y los venden por lo comun á los salteadores de caminos ó á los contrabandistas; y cuando ya no pueden soportar una vida llena de privaciones y miserias, entran tambien de contrabandistas ó se van á las grandes poblaciones á vivir de

picadores ó sirvientes. Allí se ponen en contacto con los ladrones y foragidos de profesion que viven en los barrios; y como son hombres hábiles en el manejo del caballo, se alistan, por fin, en una cuadrilla de ladrones. En todo esto no hablo sino de la generalidad, habiendo como hay muy honrosas excepciones personales.

Por todo esto verá V.E. que, (en mi concepto por lo menos) la principal causa de los robos y asaltos de caminos, se encuentra en el desorden é inmoralidad de esas grandes rancherías que conocemos con el nombre de Haciendas. Ninguno de esos males sufren los países (á la verdad muy venturosos) en los que la propiedad territorial está dividida en suertes ó solares de pequeña estension, y estos, distribuidos entre muchos millares de propietarios. Donde está distribuida de ésta manera la propiedad territorial no hay campos desiertos; y aun en medio de los pequeños bosques hay una ó mas familias y un caserío mas ó menos grande; en estos países cada propietario territorial cria un pequeño número de caballos ó yeguas, vacas, cabras, ovejas ú otros animales, que reunidos formarían muchos millares de bestias; pero no hay ganados numerosos y transumantes, ni pastores nomades y rudos que vaguen por los campos despoblados incultos y desiertos; ni vaqueros ó campistas que, como los arabes del desierto, pasen su vida en la soledad, adiestrandose en el manejo de briosos y ligeros caballos, para entregarse un día en los despoblados y caminos a las aventuras y peligros de una vida de asaltos y rapiñas; no hay, en fin, en esos países esas grandes rancherías,

esas poblaciones desordenadas, indefinibles, sin escuelas, sin cárceles, sin policía, sin regularidad en sus caserios, que conocemos con el nombre de haciendas. Están formados estos burgos de tres ó cuatro casas, algunas veces suntuosas y magníficas; pero rodeadas por lo comun de centenares de barracas y chozas miserables.

12. Si se han de atacar de raíz las causas de los vicios y desordenes que hay en nuestro país, una de las principales reformas debe consistir en que las grandes haciendas de campo, en las que con el trascurso del tiempo se ha reunido una numerosa población, se trasformen en villerios ó municipalidades siempre que su situacion topografica, su salubridad, su abundancia de agua y combustible las hagan proposito para aquel objeto. Hasta entonces no habrá en esas poblaciones regularidad en sus caserios, orden y policía, cárceles y escuelas y sobre todo libertad para ejercer toda especie de comercio o industria que no esté prohibida por la ley.

¿Pero como puede hacerse esta trasformacion? Yo creo que se puede verificar de una manera pacífica y legal y con ventajas de los mismos propietarios.

Primeramente convendria que el Estado comprase á los propietarios el terreno en que está situado el caserío de las haciendas y otro terreno de bastante estension al derredor de él; no para ejidos, (que creo no debe haberlos en nuestras poblaciones,) sino para distribuirlo en solares para casas, edificios en el centro, y para huertas ó pequeñas casas de campo

en las orillas. Comprado el terreno se debería formar el plano topografico de la nueva población, trazando en él sus calles, plazas y solares. Despues se procederia al avaluo de los solares, y se pondrian en venta por cuenta del Estado, reservando en los puntos convenientes los solares **necesarios para mercados, alhondigas ó graneros públicos, iglesia y cementerio, cárceles, hospital, casas consistoriales, escuelas, etc.** Si el propietario se prestaba espontaneamente á vender sus principales casas, edificios se le podrían comprar para establecimientos públicos, as; como las iglesias, capillas de cada hacienda; pero si se rehusaba á hacer aquella venta deberían dejarse en propiedad dichos edificios, y aun se le debería permitir que se reservase, como una especulación basta la tercera ó cuarta parte de los solares que debian formar la nueva poblacion. Asi tambien podria reservarse, si queria hacerlo, sus huertas y jardines; pero dejando siempre los manantiales de agua potable necesarios para la poblacion que iba á establecerse.

Ningun propietario puede rehusarse legalmente á vender por su justo precio los terrenos necesarios para la fundación de nuevas poblaciones. Esta es en Mejico una de las condiciones con que las tierras fueron primitivamente mercenadas y no han pasado sino con esa servidumbre á los actuales propietarios. Pero de ninguna manera convendria **abusar de esa** circunstancia para obligar al propietario á vender sus terrenos en un infimo precio; al comprarlo debe tenerse presente por el Estado que muy pronto la acumulacion de pobladores les dará un valor considerable.

En cuanto á franquicias concedidas á estas nuevas poblaciones, yo creo que bastarian estas: 1a Que por diez allos por lo menos, no se cobraran en ellas alcabalas ni por la venta de mercancias, ni por la de fincas y solares; 2a Que no se pueda restringir ni embarazar en manera alguna la libre importacion, exportacion, acopio y venta de toda clase de granos, semillas, viveres y mantenimientos, ni imponerse pension alguna municipal, o derecho de ninguna clase por la venta de dichas mercanelas. No habrá en esto mas escepción que la de los licores **embriagantes**. Por lo demas se podrán imponer derechos de patente á las tiendas ó almacenes de viveres y mantenimientos, y exijirse pensiones moderadas cuando su venta se hiciese en los mercados públicos, debiendo tener siempre la autoridad municipal toda la intervencion necesaria para evitar la venta de viveres perjudiciales á la salud y la falsificacion de pesos y medidas; 3a Que todo lo que la naturaleza produce ó ha depositado en la superficie de la tierra o en el seno de ella fuese propiedad del duello del terreno; que nada fuese denunciabile por los mineros, aun cuando con el tiempo un cultivador propietario que cavase su terreno encontrara en él un criadero de plata, un placer de oro o una veta de esmeraldas. Esta ultima concecion podra parecer estravagante; pero hablare despues sobre ella á V.E. mas detenidamente.

13. La frecuencia con que se cometen los robos y asaltos de bandidos, resulta tambien de hallarse desiertos en mucha parte los terrenos del Estado y principalmente los inmediatos á los caminos.

14. Me parece pues, que desaparecerán de nuestro pais las principales causas del robo y de la inseguridad pública cuando haya sido posible hacer **cesar** las causas del contrabando, y cuando por otra parte haya mejorado considerablemente la condicion de las clases proletarias. No creo posible esta mejora sino cuando millares de familias pobres hayan adquirido en propiedad terrenos cultivables de corta estension; pero suficiente cada uno de ellos para asegurar con un buen cultivo la subsistencia de una familia.

15. Todo lo relativo á la venta de terrenos realengos, ahora nacionales, ha estado tan completamente desarreglado en Mejico desde los dias de la conquista hasta nuestra epoca, que no es posible calcular ni vagamente cual sea en cada Estado ó Territorio la estension, calidad y valor de dichos terrenos. Pero no cabe duda en que cada Estado tiene mayor ó menor estension de terrenos realengos y que la distribucion de ellos en pequeñas suertes o solares, haria la felicidad de millares de familias. Soy de opinion que estos terrenos deben pertenecer á la nacion y no á los Estados; que deben venderse por el gobierno general despues de medidos, mapeados y divididos en pequeñas suertes. y que su valor debe aplicarse esclusivamente á la amortizacion de la deuda pública. Creo que una de las mas grandes ventajas que resultarian de este arreglo para los Estados seria la de que la riqueza territorial comenzara á distribuirse entre muchos propietarios.

16. Considero que todavia los pueblos de indigenas del Estado poseeran varios terrenos de los que se llamaban **tierras de**

comunidad. V.E. sabe cuan funesta ha sido para los indigenas y en general para **los intereses de la agricultura esa especie de comunismo** establecido desde los días de la conquista. Grande oposicion se ha hecho siempre al cumplimiento de las leyes que previenen que aquellas tierras se distribuyan en propiedades personales entre las mismas familias indigenas. Yo creo que la principal causa de esta oposicion ha consistido en que las tierras de comunidad y de cofradias de parcialidades de indios, no tienen bastante extensión para que, distribuidas entre las familias que ahora las poseen en comun, correspondiese á cada una de ellas una suerte ó solar suficiente para asegurar su subsistencia. Me parece por lo mismo que el Estado allanaria esta dificultad si obtuviese por compra algunos terrenos colindantes con los pueblos indigenas.

17. Mejorada la situacion del erario en el Estado se podrian comprar terrenos en las orillas de los caminos y en los mas grandes despoblados, y distribuirlos tambien entre muchos propietarios que los cultivasen. Creo que este seria el unico medio de evitar del todo ó hacer disminuir muy notablemente los asaltos, robos y ultrajes que se cometen por los bandidos en los despoblados y caminos. Yo recuerdo que en 1821 y en 1822 eran todavia muy frecuentes los robos y homicidios que se cometian en los palmares que rodean á la ciudad de Zacatecas, y aquellos delitos fueron disminuyendo gradualmente, hasta llegar casi á cesar del todo, á proporcion que se fueron estableciendo rancherias y cultivandose el terreno en aquellos despoblados. V.E. sabe tambien que las ciudades de Aguas

calientes, Lagos y algunas del bajo no fueron fundadas por el Gobierno Español, sino con el objeto de hacer cesar como cesaron los robos y asaltos que en los despoblados se habian hecho tan frecuentes.

18. Considero que la parte mas despoblada de los terrenos del Estado es la que forma su frontera con los Estados de Coahuila, Nuevo Leon y Durango. **Alli es, en mi concepto, donde mas** convendria establecer nuevas poblaciones. Ellas serian tambien ante-mural para evitar las incursiones de los indios salvajes que algunas veces se han internado hasta aquellos puntos. Es tanto el interés que tienen los grandes propietarios territoriales en la fundacion de esas nuevas poblaciones, que yo creo muy probable que, excitados por V.E. cedan aquellos propietarios algunos terrenos apropósito para la fundación de esas poblaciones fronterizas. De esa manera fue como el Gobierno Español comenzó á poblar las fronteras del norte de Mexico. El Conde de Sierra-gorda, el Marquez de San Miguel de Agualló y otros ricos propietarios territoriales, cedieron al Gobierno Español grandes y muy buenos terrenos para el establecimiento de nuevas poblaciones, y ellos mismos fueron sus fundadores. Muy recientemente el Señor Don Gregorio de Mier y Teran ha cedido con la mayor generosidad al Estado de Nuevo Leon grandes y excelentes terrenos para la fundación de colonias agricolas.

Ya fuese por cesion ó por compra de **terrenos, seria muy conveniente á los intereses de zacatecas**, y muy util á los Estados con él limitrofes, el establecí-

miento de nuevas poblaciones agricolas en las fronteras inmediatas á los minerales de Mazapil, Sombrerete y Nieves.

Por la grande despoblación de estos terrenos y por otras circunstancias, convendría dar *gratis* á los nuevos pobladores solares para construir sus habitaciones y suertes de tierra de suficiente estension para que bien cultivadas proporcionase cada una de ellas la comoda subsistencia de una familia. Seria tambien muy conveniente que á cada colono se diese por cuenta del Estado una habilitacion en semillas, animales de labranza é instrumentos agrarios, y un rifle ó carabina con su polvorin y demas utiles correspondientes.

La grande dificultad que se presentaria para el establecimiento de estas colonias, seria la escasez de agua en los terrenos en que debian fundarse; pero en el dia se conoce tanta diversidad de maquinas hidraulicas, que el Estado podria á *poco* costo establecer allí las mas convenientes. No serian necesarios gastos excesivos para formar en aquellos terrenos los pozos artesianos. La inmediacion de las nuevas colonias á algunos minerales, y la circunstancia de que aquellos terrenos son apropiados para el cultivo de la viña, influirian mucho en sus progresos.

19. Ignoro cuales sean las leyes que se hayan sancionado recientemente en el Estado con el objeto de acelerar los procedimientos judiciales y para hacer pronta, segura é indefectible la pena impuesta á los ladrones y bandidos. No he llegado á ver la ley que establece una especie de

jurado para conocer de las causas de robo. Veo solamente por lo que se ha escrito en el periodico oficial sobre aquella ley que no se considera compatible con las garantias concedidas por la Constitución á toda especie de reo, sea cual fuere el delito de que sea acusado. Diré francamente á V.E. que si una ley de esta naturaleza existe en el Estado, yo creeria de mi deber pedir su derogacion al Honorable Congreso.

20. Con la misma franqueza debo decir á V. E. que me propongo, si llego á encargarme del Gobierno del Estado, hacer uso en todo caso de la facultad de indultar, de tal manera que durante mi administracion jamas llegue á haber una ejecucion de la pena de muerte en el Estado. Mas bien opinaria por la imposición á los ladrones y bandidos de la pena de azotes, ya adoptada en algunos de los Estados de la Federacion, si este rigor era necesario por dificultarse mucho el establecimiento de una Penitenciaria.

21. La fundación de este establecimiento, **asi como la mejora en lo material** y moral de nuestras carceles, lo considero de absoluta necesidad para la moralidad pública del Estado. He examinado detenidamente en este pais los mejores presidios, penitenciarias y casas correccionales; he visto practicamente su regimen interior; he adquirido sus planos y reglamentos y estoy persuadido de que el establecimiento de una Penitenciaria general para todo el Estado no exige gastos que sean superiores á los recursos de un país como Zacatecas.

22. Considero tambien de absoluta necesidad para la policia general del Estado y principalmente para la persecucion y aprension de los ladrones y bandidos, el establecimiento (á la verdad muy costoso) de algunos cuerpos de gendarmes; y me parece que no se puede sustituir la gendarmeria con piquetes o compañías de milicias rurales, que tienen cuando menos el inconveniente de hacer recaer todo el gravamen de la seguridad pública en la clase de propietarios territoriales y habitantes del campo, lo que me ha parecido siempre una enorme injusticia. Tampoco puede encargarse la policia de seguridad de los despoblados y caminos, de las carceles etc. á la milicia del Estado, por que esto la haria degenerar del principal objeto de su institucion, y haria odioso á los ciudadanos el servicio-militar. Si los terrenos por los que pasan los principales caminos del Estado llegaran á poblarse y cultivarse como en otro lugar he dicho á V. E., nada seria mas facil que establecer en esas poblaciones una estricta policia. Una gran parte de los vecinos de ellas, sin alejarse de sus lugares y sin abandonar sus intereses, podrian hacer entonces con poco costo para el Estado el servicio de la gendarmeria.

23. La organizaci3n de la milicia nacional ha presentado á V.E. graves dificultades segun veo por una iniciativa sobre este asunto que V.E. dirigi3 al Honorable Congreso. Me parece que las dificultades casi insuperables que se presentan en Mejico para la organizacion de la milicia est3n en la naturaleza misma de nuestra sociedad, en los elementos de que ella se compone. Como por desgracia la mayoria de la poblacion est3 formada

de miserables proletarios que no tienen ni una propiedad raiz, ni un giro, ni un peque1o capital que los arraigue al pais y que les d3 un vivo interes en conservar el orden, falta en nuestra sociedad una clase media muy n1merosa que es la base de que se forma la milicia nacional en los paises libres. Aun en estos paises rara vez pertenecen á la milicia los ricos 3 grandes capitalistas, que pagan gustosos cualquier contribucion por no hacer el servicio militar. Tampoco pertenecen á ella por lo comun los menestrales y jornaleros que, aun en paises donde los jornales son muy subidos, se prestan mas bien á hacer cualquier otro servicio p1blico, como el de bomberos 3 el de operarios en los caminos m1nicipales, que á servir en un cuerpo de milicia. Esta se forma pues de la clase media y principalmente de la juventud que, con el permiso correspondiente del gobierno, forma compañías de voluntarios de diferentes armas. En estas compañías, por lo comun, asi los soldados como los oficiales se visten y uniforman muy decentemente, se arman y municionan á sus expensas y costean tambi3n por suscripcion los gastos de musica, cuartel y ejercicio de fuego. V.E. conocera desde luego que milicias de esta naturaleza no son una carga para la sociedad; son el mas firme apoyo del orden p1blico y una garantia de la estabilidad de los gobiernos. Pero tambien es cierto que á estas milicias no se les impone el gravamen de cuidar de la policia, ni de conducir presos, ni de hacer guardias en los cuarteles, carceles 3 hospitales; y en fin, los milicianos no estan obligados sino á presentarse armados y equipados á la casa municipal al por un toque de alarma y obrar despues, segun las ordenes del Mayor de la ciudad,

de la manera que se crea conveniente para conservar y restablecer el orden público. Tampoco tienen estos milicianos ni aun en el acto del servicio el fuero militar de las tropas veteranas.

Si algún día por el esfuerzo unánime de los hombres más ilustrados, generosos y benéficos de nuestro país se logra que la muchedumbre salga de la triste condición de proletaria á que se haya reducida, entonces tendremos en una clase media, acomodada y muy número la base necesaria para el establecimiento de las milicias. Entre tanto los hombres públicos que se hallan en la situación de V. E., se verán á cada paso rodeados de dificultades y de obstáculos para plantear aquel establecimiento.

24. Veo con placer por el periódico oficial de Zacatecas las medidas que había dictado el Hon. Congreso para el establecimiento de comisiones que se encarguen de la formación del mapa y de la estadística de Zacatecas. Creo que **los trabajos de estas comisiones servirán** muy pronto al gobierno para dirigirse en los negocios de la administración.

25. Aprovecho esta ocasión para decir á V.E. que esta Legación tiene actualmente en depósito el Mapa general de la República y uno particular de cada Estado, formados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística de Méjico. Se trata de grabar estos mapas cuya propiedad justamente se ha reservado el mismo Instituto. Son seguramente los mapas más exactos y perfectos de la República de cuantos hasta aquí se habían formado, y convendría mucho que V.E. fuese auto-

rizado para arreglar con el Instituto de Estadística la pronta publicación del mapa de Zacatecas,

26. La formación de un censo general de la población del Estado será otro de los importantes trabajos de que se ocupará la Junta de Estadística. Por el artículo 12 de la Constitución Federal se dispuso que un censo de toda la Federación se formaría dentro de cinco años y se renovaría después cada decenio. Parecía regular que se hubiese dado por el Congreso general una ley que contuviese las bases según las que se pudieran formar con uniformidad los censos particulares de cada Estado. No sé que se haya dado esta ley, y sin duda que el Instituto Nacional de Geografía y Estadística sería el cuerpo científico más apropiado para preparar el proyecto y iniciativa de ella. Entre tanto cada Estado estará en la necesidad de **formar su respectivo censo sin que pueda** haber en esto la unidad de plan que sería tan importante.

27. El Catastro y descripción y apreciación general de todas las riquezas del Estado, será otro de los más importantes trabajos de la Junta de Estadística. El debería ser la base del establecimiento de un sistema de contribuciones directas, muy equitativo y bien calculado, que sustituyese con muchas ventajas para el erario y para la riqueza y moralidad pública, el funesto sistema de alcabalas, derechos de consumo y arbitrios municipales. Pero yo creo que se van á presentar á V. E. muy grandes obstáculos para realizar esta obra. Uno de los errores muy generalizados en nuestro país por lo menos entre **ciertas clases de la sociedad, consiste en**

creer que bajo instituciones libres y principalmente bajo instituciones republicanas, el gobierno no puede tener facultad para investigar las rentas, capitales y bienes que posee cada persona ó corporacion en el Estado. Este error es tanto mas funesto cuanto que ningun gobierno podrá acertar jamas con el mejor sistema tributario que convenga establecer, si no tiene el mas exacto conocimiento que sea posible adquirir, del valor de la riqueza pública, de las diferentes clases de bienes, capitales y giros que la forman y de la manera con que está distribuida entre las diferentes clases del Estado. Seguramente que en este país se entienden y practican mejor que en cualquier otro los **principios que constituyen la verdadera libertad política, civil y personal. Pues bien, aquí, todos los habitantes de** esta basta República que poseen en ella cualquier especie de riqueza, hacen **periodicamente una franca y leal** manifestacion de sus propiedades de todo genero, y esta es en todos en la mayor parte de los Estados la base del sistema tributario; y nadie pone aqui en duda la facultad que tiene el gobierno de un **Estado para hacer cuantas investigaciones crea convenientes sobre el estado de las** propiedades, rentas y giros, y para castigar al que cometa una defraudacion al manifestar el estado de sus giros é intereses.

En esto como en casi todos los graves negocios de la Administración pública, los principales obstaculos que se presentan al gobierno para su arreglo, consiste en la mala distribucion de la riqueza. Como la riqueza está acumulada en pocas manos, los opulentos propietarios y capi-

talistas, (con pocas pero honrosas excepciones) son los primeros que se oponen con todo su poder á que se hagan investigaciones dirigidas á conocer el estado de la riqueza. Como ellos previenen que estas investigaciones deben de **servir de base para el establecimiento de** un sistema de impuestos distribuidos con proporcion á la riqueza de cada individuo, y como ellos calculan que las contribuciones que bajo este sistema se les han de imponer han de ser, proporcionalmente hablando, tan cuantiosas como su **riqueza, resisten cuanto está en su poder** semejante arreglo; y como es tan fácil que un corto número de personas que poseen las riquezas se pongan de acuerdo en **tudo lo que conviene á sus intereses, el gobierno se encuentra á cada paso detenido** por una formidable oposicion.

Obstaculos de la misma naturaleza se presentan siempre por la propension que desgraciadamente hay en nuestro país á solicitar y conceder excepciones, principalmente cuando se trata de distribuir entre los contribuyentes cualquier genero de impuestos. El clero es el primero que pretende substraerse de la obligacion comun de contribuir para los gastos públicos. La mineria pretende tambien **exenciones y privilegios; los solicita igualmente el comercio. La industria manufacturera** expone que en su estado naciente no puede pagar contribucion alguna; y en fin, de exencion en exencion, de privilegio en privilegio, toda ley viene á ser ineficaz y todo plan para un arreglo financiero queda nulificado enteramente.

Será pues precisa una grande energia y constancia por parte del gobierno para formar el Catastro de las riquezas del Estado. Creo que las bases principales para la formacion de esta obra importantisima son las siguientes: los titulas, planos y acordonamientos de las propiedades territoriales y sus ultimas inventarios y avalúos: los titulas, planos, inventarios y avalúos de las fincas urbanas y las ultimas escrituras de venta de toda clase de propiedades raices: los registros de hipotecas: los libros que todo capitalista que gira por el comercio debe llevar segun las leyes. No creo que haya un solo habitante del Estado que tenga derecho para negar al gobierno la **presentacion de estos documentos.** Bajo el Gobierno Español se hizo por dos veces en 17% y en 1813 el Catastro general de las fincas de la ciudad de Mejico, documento curioso y de interes que tenga ahora á la vista.

28. Recien establecida la Federacion los curas parrocos de todo el Estado remitian á la capital con toda oportunidad los estados mensuales de nacidos, casados y muertos, que se publicaban en el periodico de la Sociedad patriótica de zacatecas. V.E. conocera cuan util debe ser para la farmacia de la estadística la reunion y publicacion de tan importantes documentos.

29. Paso ahora á hablar á V.E. sobre el establecimiento en el Estado de un *sistema de hacienda*. He visto con mucho gusto por el periodico oficial de Zacatecas, que V.E. estaba ya, casi decidido á iniciar al Han. Congreso la abolicion del sistema de alcabalas. Considero esta contribu-

cion, asi como el derecho de consumo y las pensiones municipales impuestas sobre el valor de las mercancías, como una de las mas grandes calamidades de nuestro pais. Me parece imposible que se desarrolle en él el espíritu de empresa: que el comercio se anime: que la industria se vivifique: que la agricultura salga de su decadencia actual y que la mineria vuelva alguna vez á su antigua prosperidad, mientras subsista el sistema de alcabalas. Este sistema de contribuciones entorpece todos los giros, pone trabas y obstaculos á la actividad del comercio: dificulta y retarda todos los cambios: pone al contribuyente en la mas vehemente tentacion de cometer el fraude: cria el contrabando, la delacion y la corrupcion de los empleados publicos: somete al contribuyente á vejaciones y humillaciones muy frecuentes; le obliga á sufrir el registro y **cateo no solo de sus mercancías, sino aun de las cosas mas secretas que querria ocultar de la vista de los hombres; sobre todo, los mercaderes pobres estan siempre expuestos en el sistema de alcabalas al orgullo, á las vejaciones y á la rapacidad de los empleados subalternos.** Algunas veces, cuando con templo con admiracion la prosperidad de este pais, la actividad asombrosa de todos sus giros, la circulacion rapida é incesante de todas sus riquezas, y el movimiento y vida que el comercio dá aqui á toda la sociedad, me pongo á considerar cuan facil seria paralizar todo este grande movimiento, extinguir toda esta animacion y reducir la sociedad á un estado de inaccion y languidez, sin hacer mas que establecer aqui las alcabalas. En el momento se frustrarían todos los calculas de prosperidad, se extinguirla el espíritu de empresa, se para-

Ízarían todos los giros; el comercio entraría en la mas completa inaceion y los habitantes de este pals no podrian CQm- prender como, para trasportar sus mero cancias por lo interior de esta República, para importarlas ó exportarlas de cualquier lugar, para venderlas ó dejarlas en deposito se les exijan facturas, ~~pases~~, guias y tornaguias; se les obligaba á seguir precisamente ciertos caminos, á andar de oficina en oficina, á sufrir por todas partes el espionaje del resguardo, el cateo y registro de los vistas y administradores, y se les embrollaba en cuestiones íntermí- nables sobre la calidad y valor de sus **mercancias**.

30. Se ha escrito ya en la "Razón General de Real Hacienda" la historia de las alcabalas en Mejico desde su funesta introduccion hasta el Vireynato de Revilla- gígedo, y bastaria leer esta historia ~~con~~ alguna atención para ver en ella las causas principales de la decadencia y mal estado de Méjico, del atraso de su agricultura y de su industria bajo el Gobierno colonial. Hecha la independenciam nacional y establecida despues la Federacion, las alcabalas se asignaron como una de las rentas pertenecientes á los Estados. Increibles habrian sido á no verlos los abusos y excesos que entonces se cometieron, gravando algunos de los Estados los productos y mercancias de otros con tan subidas alcabalas, que la imposicion de tales derechos equivalia ya casi á una prohibicion. Si tal desorden hubiese seguido por mas tiempo, el comercio interior casi se habria paralizado, y habría llegado á ser preciso para darle garantías, que los Estados hubiesen celebrado entre sí tratados de comercio como lo hacen las

naciones independientes. Establecido el Gobierno central, los abusos fueron de otra clase. Las alcabalas causaban vejaciones incalculables y casi nada producen. Entonces se cometió tambien la falta funestisima de haber establecido las contribuciones directas, ofreciendo que cesarian las alcabalas; y llegado el tiempo de que aquella promesa se realizara, se continuo cobrando las alcabalas y las nuevas contnbuciones. Asi se hizo odioso é insoportable todo genero de impuestos.

Reflexionando atentamente sobre esta materia, YO no puedo concebir como en el sistema federal los Estados puedan imponer alcabalas á los productos y mercancias de los otros Estados que forman la Confederacion. Nada mas facil que el que un Estado imponiendo alcabalas excesivas ó exigiendo para su cobro formalidades, tramites y condiciones vejatorias, excluya de sus mercados los productos y mercancias de los demas Estados de la Republica. Si el Congreso nacional (conforme á lo prevenido en el artículo 50 parrafo 11 de la Constitucion Federal) llega á dar una ley que fije las bases del comercio interior de los Estados, YO no sé como pueda arreglar esta materia si se reconoce en los mismos Estados el ~~dere-~~cho de imponer las alcabalas.

31. Pero sea de esto lo que fuere, está casi generalmente reconocido en la República que el sistema de alcabalas no conviene á los intereses de los Estados, y con respecto ál de Zacatecas las observaciones que V.E. ha dirijido al Hon. Congreso y otras interesantes reflexiones que se han publicado en el periodico oñcial, no dejan la menor duda sobre lo

conveniente que es para los intereses y moralidad del Estado la pronta abolicion del sistema de alcabalas, sustituido por el establecimiento de contribuciones directas.

Yo creo que los trabajos de las comisiones de estadística del Estado, reunirán y prepararán muchos datos importantes para el establecimiento de dichas contribuciones. Creo que no debe desalentar para esta reforma el mal éxito que han tenido hasta aquí los ensayos hechos con este mismo objeto. En mi concepto el mal resultado de estos ensayos se ha debido principalmente á dos causas: la á la circunstancia de haberse hecho de las contribuciones directas un ramo de las rentas federales; pues era imposible que la Direccion general de contribuciones establecida en Méjico pudiese desde aquella capital reunir con oportunidad todos los datos estadísticos, y resolver todas las dudas que se presentan al plantearse un nuevo sistema tributario, no pareciendo por otra parte conciliable con los verdaderos principios del sistema federal que las contribuciones directas pertenezcan á las rentas generales. La segunda circunstancia que ha hecho malograr todos los esfuerzos dirigidos á plantear las contribuciones directas, ha sido la de que se ha obligado al pueblo á pagar á un tiempo estas contribuciones y las alcabalas.

Entre tanto no se establezcan las contribuciones directas serán siempre grandes y penosas las escaseces del erario.

32. El H. Congreso ha autorizado á V.E. para adquirir por via de prestamo algunos fondos que debian invertirse en

socorrer las necesidades públicas del Estado. Ninguna persona mejor que V.E. puede negociar de la manera mas ventajosa para el mismo Estado esos pequeños prestamos para los que y aun para otros mas cuantiosos dan suficientes garantías asi los recursos que puede proporcionar al erario la riqueza pública, como la reputacion de V.E. y sus vastas relaciones con las principales casas de la República.

33. Siempre ha creído que para mejorar muy notablemente la suene del Estado era necesario comenzar por intraducir mejoras muy importantes en la Administracion municipal. Si se lograra que no hubiera una sola poblacion del Estado sin iglesia, sin escuelas, sin curcel, y sin casa municipal, y que en todas las principales poblaciones como las cabeceras de partido hubiera casas municipales, archivos bien arreglados, alhondigas y graneros públicos, mercados, fuentes, acueductos, baños y labadros públicos, hospital, escuelas de niños y de niñas, una biblioteca pública, una imprenta y un diario económico, una academia de dibujo aplicada á las artes, empedrados y cmanquetados. un paseo público, alumbrado. una junta de sanidad y una oficina de vacunacion. un bosque" grande arbolado pncnciente á la municipalidad, y buenos caminos, puentes y calzadas. asi como una carcel en la que los reos recibiesen instruccion religiosa y moral y estuvieran continuamente ocupados en trabajos mecanieos, creo que eso bastaría para el bienestar, para la comodidad y progreso de cada municipalidad, y que de este conjunto de beneficios y mejoras locales, resultaria el bienestar y la prosperidad general de todo el Estado, aun cuando

por lo pronto no fuese posible realizar otras grandes mejoras que no pertenecen ya á la Administracion municipal, sino al gobierno general del mismo Estallo. Creo que la Administracion municipal, tal como se halla organizada actualmente en Mejico tiene tres grandes defectos introducidos en ella desde en tiempo del gobierno colonial. Considero como el **primero, la funesta intervencion que se ha dado á los Ayuntamientos y cernas autoridades municipales en asuntos puramente políticos.** Nada es mas comun en nuestro pais que ver á los Ayuntamientos tomar la voz del pueblo en cuestiones y **disenciones políticas, constituirse sus representantes; declararse interpretes de la voluntad popular y organos de la opinion de las facciones y partidos.** Esto era disimulable cuando, bajo el gobierno colonial eran desconocidos los principios del verdadero sistema representativo, y cuando ni habia ni podia haber cuerpos legislativos electos libremente por el pueblo y sin mas objeto que el de ser sus representantes, los organos de su opinion y los interpretes de su voluntad en materias polfticas. Pero ahora que cada Estado está representado en el Congreso nacional por sus diputados y senadores, y cada partido y cada municipalidad y cada poblacion están representados por sus diputados en la legislatura del Estado, no se puede tolerar absolutamente que Jos Ayuntamientos tengan una intervencion política, sin exponer los Estados á la anarquia y sin fomentar el espiritu de escision que desgraciadamente existe en algunos cuerpos municipales para segreggar sus poblaciones, haciendo de ellas entidades polfticas é independientes, sin poder, sin recursos y sin esperanza de mejorar su

situacion en un estado de aislamiento. Por otra parte son demasiado importantes y dificiles de cumplirse las atribuciones y deberes de los Ayuntamientos, para que todavia se dificulte mas una buena Administracion municipal, distrayendose en cuestiones y disenciones politicas unas corporaciones que solamente con mucho trabajo y dedicacion podran arreglar todo lo relativo á la provision y abundancia de viveres y mantenimientos, á la higiene y salud pública, á la instruccion elemental de la niñez, á la conservacion de las costumbres públicas y represion de la inmoralidad y de los vicios, al ornato y mejoras materiales de cada municipalidad, á la reposicion y mejora de los caminos, y sobre todo á la seguridad y garantias de las propiedades, del honor y de la vida de los transeuntes y vecinos. Se conoce todavia mas la necesidad de separar á los Ayuntamientos y demás autoridades municipales de toda intervencion en materias políticas, cuando se reflexiona que en casos de desorden y perturbacion interior de las poblaciones, ó de una grande exaltacion de los partidos políticos, solamente la imparcialidad con que se haya conducido en materias politicas los Ayuntamientos, puede darles todo el prestigio y respetabilidad de que necesitan en tales circunstancias para calmar la irritacion de las pasiones, y para ser como son, por la misma naturaleza de su institucion, los mediadores y conciliadores de todos los partidos.

34. Otro defecto radical que me parece existe en la Administracion municipal de nuestro país es la excesiva sumision y dependencia en que están los Ayuntamientos con respecto al gobierno del Es-

tado. Me parece que una vez fijadas por una ley las bases de la Administracion municipal y una vez aprobadas por el Congreso las ordenanzas municipales de cada poblacion, se debe dejar á los Ayuntamientos cuanta libertad sea posible para ejercer las importantes atribuciones que les han sido asignadas por la ley y bajo la responsabilidad que ella misma establezca. Sin esta especie de holgura y libertad concedida á cada poblacion, es imposible que cada municipalidad pueda desarrollar todos sus recursos locales, proveer cómodamente á sus necesidades, méjorar bajo todos aspectos su situacion y tomar en fin, aquel caracter peculiar que dan á cada poblacion su clima, la configuracion de su territorio, sus producciones naturales y otras circunstancias que influyen siempre demasiado en el bienestar y prosperidad de cada pueblo.

35. Otro de los grandes defectos que me parece existe en la Administracion municipal consiste en la escasez de recursos y en ocasiones en la verdadera indigencia á que están reducidos los fondos municipales, estando todavía sumamente restringidos los Ayuntamientos aun para emplear estos recursos tan escasos en beneficio público. Pocos son los Ayuntamientos que tienen aseguradas cuantiosas rentas en esa clase de bienes que conocemos con el nombre de Propios. Las mas de las municipalidades casi no tienen otros recursos que los que provienen de esas gabelas odiosísimas conocidas con el nombre de Arbitrios municipales. Es imposible que desprovistos así los pueblos de los fondos necesarios para proveer á todos los objetos de

utilidad y beneficencia pública, encomendados á la Administracion municipal, puedan salir jamas de la decadencia y atraso en que ahora se hallan. Pero al hablar de este atraso y decadencia estoy muy lejos de creer, como aparentan creer algunas personas, que nuestras poblaciones esten actualmente en peor situación que en la que se hallaban bajo el gobierno colonial. Demasiado bien conozco por la historia de mi pais y por lo que yo mismo observaba pocos años después de su independencia, cuan grande era el abatimiento y el atraso y abandono en que se hallaban bajo el gobierno Español nuestras principales poblaciones. Sus adelantos y mejoras bajo todos aspectos son incontestables para todo el que conozca los hechos y compare la situacion de nuestras municipalidades en una y otra epoca. Pero al fin las mejoras materiales y morales de nuestras poblaciones no han sido tales como debia esperarse que lo fueran cuando han existido durante muchos años bajo gobiernos tan moderados, justos y beneficos y bajo instituciones tan libres como las que pueden disfrutar los paises mas civilizados de la tierra.

Si llega á realizarse el establecimiento de un buen sistema de contribuciones directas en el Estado, podrá proveerse suficientemente á los mas importantes gastos de las municipalidades, asignandoles una cuarta parte del producto liquido de aquellas contribuciones. Este arreglo tendra tambien la ventaja de identificar los intereses de cada municipalidad con los intereses del erario del mismo Estado. Veo con mucho gusto por el periodico oficial de Zacatecas, que ya se habia adoptado este buen principio de

Administracion, asignando á los Ayuntamientos para gastos municipales, una parte considerable del producto de las alcabalas.

36. Despues de lo que he observado en mis viajes y excursiones por este pais y por el Canada, me parece que no son necesarios tan cuantiosos fondos para construir en cada municipalidad una casa correccional, una carcel, un mercado y alhondígas, dos ó mas escuelas para niños y niñas, un hospital y una casa de pobres, y otros edificios de primera necesidad para que la Administracion municipal pueda llenar los importantes objetos de su benefica y pacifica institucion. En nuestro pais empleamos muy grandes sumas de dinero en la construccion de esos edificios públicos, por que estamos habituados tiempo ha, á no considerar como util y como bueno sino lo que es esplendido y grandioso, lo que respira por todas partes suntuosidad, buen gusto y elegancia. Aqui admiro la prontitud, la sencillez y la economia con que se construyen aun en las grandes poblaciones los edificios públicos. Paredes y tabiques de ladrillo, pisos formados solo por tablas y algunas vigas, tejados de pizarra, puertas y ventanas de madera de pino, vidrieras y chimeneas, que aqui son de primera necesidad; todo pintado y adobado de la manera mas conveniente para darle una buena apariencia, esto es todo cuanto aqui se necesita para construir una escuela, una templo, un colegio, un hospital, una casa de pobres, una casa consistorial ó cualquier otro edificio público. La construccion de los mercados es mas sencilla todavia y reunen en si las ventajas de la economía, de la comodidad y de la ele-

gancia y buen gusto algunas veces. En el Canada hay templos y colegios magníficos, **suntuosos mercados y edificios públicos** notables por su hermosa y correcta arquitectura; pero no hay un número de establecimientos públicos y de beneficencia, **proporcionado como en los Estados Unidos** á las necesidades de la poblacion.

Una vez construido en una municipalidad un colegio, escuelas, hospital, casa de pobres ú otro establecimiento de utilidad ó beneficencia pública, se reunen fondos por suscripcion entre los hombres beneficos para proveer aquel establecimiento de muebles y utensilios. Despues **se arbitran recursos para sostenerlos.** Si se trata por ejemplo, de una escuela de niños ó de niñas que no sea costeadada por la municipalidad, se forman asociaciones cristianas parecidas á nuestras confradias que toman bajo su proteccion aquella escuela. Si se trata de un hospicio se provee á los pobres por medio de una suscripcion de telares y de instrumentos de artes y oficios, y con su trabajo proveen en mucha parte á los gastos de su subsistencia. Sucede tambien que una comunidad de religiosas como las capuchinas de Montreal en el Canada están encargadas de una casa de pobres y dérijen ellas mismas sus trabajos mecanicos principalmente en el departamento de mugeres. Hay tambien otras religiosas como las de la Visitacion en Nueva York, que se encargan como las monjas de la Enseñanza en Méjico, de la educacion y enseñanza de las niñas. Cada una de estas instituciones o corporaciones de beneficencia existe por una carta ó titulo por él que ha sido reconocida por el Congreso del Estado, en la que se le conceden ciertos derechos

y la facultad de adquirir fincas y terrenos hasta cierta cantidad y bajo ciertas restricciones. Los hospicios y hospitales subsisten por lo comun con el producto de una pension de pobres equivalente cuando mas á la contribucion voluntaria con que en nuestro pais fomentamos con tímosnas la mendicidad por falta de edificios en que mantener y hacer trabajar á los mendigos. Yo he visitado en este pais muchos de esos establecimientos públicos y de beneficencia: he observado practicamente su regimen interior: he recojido los planos de sus edificios y sus reglamentos; y si Dios me concede volver á mi pais como tanto lo deseo, no dudo que hallaré entre mis compatriotas todo el apoyo y cooperacion necesaria para realizar grandes mejoras.

37. He visto en el periodico oficial de zacatecas las importantes observaciones que se han publicado sobre la necesidad de reformar y moderar los *aranceles parroquiales*. Es este un asunto sobre el que no puedo pensar sin contristarme. Parece que Dios por un designio incomprensible ha puesto una venda al clero catolico de Mejico y lo ha cegado enteramente para no dejarle conocer todos los peligros á que se espone la unidad religiosa de nuestro pais y su misma nacionalidad, solo por la existencia de los aranceles parroquiales. Son absolutamente incompatibles con el espiritu del Evangelio, con la dignidad y santidad del culto catolico, con el decoro mismo de sus ministros. y sobre todo, son una causa perpetua de inmoralidad y disolucion en las costumbres por los obstaculos que oponen á la celebracion de los matrimonios y por la necesidad en que ponen á millares de

jovenes de viviren el celibato, estorbando los progresos de la poblacion, corrompiendo á las jovenes y llenando á las familias de inmoralidad, de alliccion y de miseria. Pero es imposible obtener por ningun medio la reforma. la abolicion de los aranceles parroquiales. La inutilidad de los esfuerzos hechos con este objeto, hace mas de cuarenta años debe ya convencernos de la imposibilidad de obtener buen resultado. Es por otra parte una reforma que presenta gravisimas dificultades, por que ni puede ni debe hacerse sin dejar enteramente asegurados los gastos del culto y la comoda y decente mantencion de sus ministros. Si á los ministros del culto catolico se les asignan sueldos pagados del erario como á los empleados públicos, se les reduce á una dependencia del gobierno incompatible con la santidad de su ministerio; se les expone á las necesidades y privaciones que sufren muchas veces los empleados públicos por la falta de sus sueldos, y se da á los gobiernos una influencia sobre el sacerdocio, que si llegara á existir, seria funesta para la libertad de los pueblos. Si la conservacion del culto y la mantencion de sus ministros se deja solo á la caridad o liberalidad de los fieles, muy pronto veremos á los ministros catolicos reducidos á la indigencia, y el culto público sin esplendor y casi sin decoro como sucede por la pobreza de las iglesias en algunos paises en que el clero no cuenta sino con las limosnas voluntarias de los fieles. Yo no tengo sino una remota esperanza de que todo lo relativo á los aranceles parroquiales llegue á arreglarse en Zacatecas, cuando en el Estado se erija una Diocesis con un Obispo sin cavildo eclesistico que consuma la mayor parte de los diezmos,

y con todos los recursos que puede proporcionar para los gastos eclesiásticos el cuantioso fondo de obras pías. Puede ser que entonces el gobierno del Estado conferenciando francamente con un prelado que tenga á la vista todos los recursos y **necesidades de su iglesia, obtenga una** reforma que hasta aquí hasta aquí ha sido imposible alcanzar apesar de los mas constantes y de los mas grandes esfuerzos.

38. Como veo el mucho empeño que se ha tomado en dar una ley sobre denuncios de terrenos para la explotacion de la sal, y lo mucho que se ha escrito en el periodico oficial Zacatecas para sostener aquella ley, tengo un verdadero sentimiento en decir á V. E. que si yo me encargara del gobierno del Estado iniciaria su derogacion ante el Han. Congreso; y lo haria, no porque soy propietario de **una laguna de agua salada, cuya miserable utilidad jamas me haria desconocen** los intereses del Estado, sino por razones poderosas que indicaré á V.E. Fijaré primeramente los hechos.

El Gobierno Español que recién hecha la conquista habia convertido casi todas las riquezas del pais en un estanco ó monopolio, intentó tambien estancar todas las salinas de Mejico. Segun refiere la ley 13 lib. 8, lit. 23 de la Recopilacion de leyes de Indias, se llegó á mandar por la corte de España que todas las salinas de las colonias se pusiesen en estanco y se declarasen una regalia. Pero se reconoció, dice la misma ley, que resultaba daño y perjuicio á los indios, y se desistió de llevar á efecto el estanco asi por esta razon como por otras sobre las que guaro

da silencio la ley. Este silencio proviene sin duda de que no se quiso decir cuan grande oposicion se habia presentado para el estanco, por parte de los propietarios territoriales, dueños de las salinas situadas en sus terrenos. Pasado algun tiempo se dispuso por la citada ley que se estancasen todas las salinas que no pertenecian á los indios y todas las que á juicio de los Vireyes diesen bastante utilidad para ser administradas por cuenta del **erario.**

Con efecto, se apropio el gobierno las salinas mas productivas; pero un gran número de lagos, lagunas y terrenos salados quedaron, como habian sido hasta entonces, como una propiedad de los dueños de los terrenos en que aquellas salinas estaban situadas. En 1771 vino á estorcionar á Méjico con el caracter de visitador D. José de Galvez despues Marquez de Sonora. Este visitador (como se ve por la Instrucción reservada que dejo al Virey Bucareli) hizo inútiles esfuerzos por reducir á estanco todas las salinas. terrenos salinos de Méjico, aun los que solo producian el tequezquite, especie de sal muy diferente de la sal comun de que habla la ley de Indias. El mismo visitador expone que no se habia llegado á lograr establecer el monopolio: que en la California los Jesuitas disponian de las salinas para gastos de sus misiones ó de sus conventos: que en todas partes los indigenas sostenian su derecho á las salinas situadas en sus terrenos; y que en Colima donde se recoje la mayor cantidad de sal y de la mas excelente calidad de toda la República, el vecindario se habia opuesto al estanco, habia presentado los titulas de la propiedad de sus terrenos, y habia sido

necesario respetar sus derechos. El visitador dictó muchas medidas, pero inutilmente para llevar á efecto el monopolio despojando de su propiedad á los dueños de tierras.

En 1774 se sancionaron las Ordenanzas de Minería. Por el artículo 22 lit. 6 de estas Ordenanzas se especifican, aunque no con mucha claridad las sustancias minerales que pueden denunciarse, aunque sean de propiedad particular, para ser explotadas por los mineros. Entre estas sustancias se encuentra la salgema y según esto parece no cabe la menor duda **en que los criaderos de esta sal, aun cuando se hallasen en terrenos de particulares** debían ser denunciables por los mineros para adquirirlos en propiedad y para explotarlos como cualesquiera otro producto mineral. Pero no sucede así, porque el legislador tuvo por conveniente el sancionar en el art. 15 tit. 13 de las mismas Ordenanzas una disposición especial sobre los pozos de agua salada y venas de salgema. Si se lee este artículo **de la Ordenanza con atención, se observará desde luego el artificio y capciosidad con que ha sido redactado.** Con efecto, por él se declara que son denunciables aun cuando pertenezcan á un particular los pozos de agua salada y venas de salgema, y se excita y estimula á los mineros **con la esperanza de una remuneración á descubrir nuevos criaderos de sal;** pero se guarda muy bien el legislador de decir que se pondrá al denunciante en posesión de los pozos y venas de sal que haya descubierto, para que los explore y se aproveche de ellos. Este provecho se reserva para el erario y por eso se dice en la misma ley que se dé cuenta con los de-

nuncios al Vireynato: que el gobierno arregle todo lo relativo á la extracción y precio de la sal y que se atienda y se beneficie en lo que fuere posible al descubridor y denunciante. Este es exactamente el mismo artificio de que se valió el gobierno Español cuando en el art. 22 tit. 6 de las Ordenanzas excita á los mineros **al descubrimiento de las minas de azogue** que también había monopolizado aquel Gobierno.

Se infiere de todo esto y es un hecho, que jamás según la Ordenanza de Minería han podido los mineros adquirir en propiedad y para su explotación los criaderos de sal común. De estos criaderos, los que llegaron á ser puestos en estanco, y cuya mayor parte ya se han enajenado, fueron propiedad de la corona, y los que quedan aun pertenecientes á aquel estanco, son propiedad de la nación. Aun hay algunas salinas de esta clase, pues yo recuerdo que teniendo á mi cargo el **Ministerio de Hacienda en circunstancias** muy aflijidas para la República, obtuve un pequeño préstamo, hipotecando al pago de él una de aquellas salinas nacionales. Los demás criaderos de sal común que se hallan en terrenos de propiedad particular, por que nunca llegaron á ser **estancados, han sido siempre en el Estado de Zacatecas** y en toda la República una propiedad del dueño del terreno. No lo serán ya (si es que hay tales criaderos *de sal común* en el Estado de Zacatecas) **en el caso de que subsista la ley que el Hon. Congreso ha sancionado.**

Pero yo creo que realmente no hay en el Estado de Zacatecas los pozos de agua salada y venas de salgema de que habla

la Ordenanza de Minería en los artículos ya citados. Es una sal muy diferente la que forma la base de los lagos ó lagunas saladas de Zacaiecas.

Me permitirá V. E. que le recuerde las noticias que da sobre esto Mr. Humboldt en su ensayo sobre la Nueva España. Hablando de la Intendencia de Zacatecas dice que hay en ella nueve lagos en los que se encuentra algun muriato de sosa . sal comun; pero que verdaderamente, tienen por base el carbonato de sosa ó tequezquite. El Sr. O. José Oarzes y Eguia mineralogista de Zacatecas, llamó la atencion de los mineros sobre aquellos lagos; pero no porque los reputase criaderos de sal comun, sino porque habia inventado un metodo para la fundicion de metales de plata, en el que se usaba como fundente del tequezquite. Parece que á consecuencia de esto algunos de los mineros de Zacatecas llegaron á pretender que se declarase denunciabile el tequezquite, como tan util para la minería; y aun creo poder asegurar que mi abuelo O. Anastacio de la Rosa y mi tio O. Pablo de la Rosa, que aunque mineros eran tambien propietarios territoriales, sostuvieron á principios del siglo actual un pleito con el mismo Sr. Garzes, para impedir como impidieron que los criaderos de tequezquite ó carbonato de sosa (en que abundan los terrenos de Zacatecas mas quiza de lo que fuera necesario) se declarasen denunciabiles. No lo fueron jamas bajo el gobierno Español. Los dueños de ellos los aprovecharon siempre como una propiedad, recojiendo el tequezquite para la fabricacion del jabono vendiéndolo á los mineros para sus fun-

diciones y aprovechando las aguas de las lagunas para abrevaderos de los ganados.

Los atentados contra esta especie de propiedad comenzaron en el Estado de Zacatecas por los años de 1827 ó 1828, y creo que mi casa fué la primera que sufrió uno de estos atentados. Las personas que habian arrendado á la nacion las salinas del Peñon Blanco hicieron una tentativa para agregar á aquellas salinas la laguna llamada del Salitre perteneciente á mi familia y situada en la hacienda del Lobo. Se apoderaron de ella y comenzaron á recojer una abundante cosecha de sal-tierra y tequezquite. Yo me quejé de despojo ante el juez de la instancia del mineral de Pinos; exhibi los titulos de mi familia é inmediatamente le fué restituida su propiedad. No se habia logrado pues, reducir á estanco aquellas salinas de propiedad particular; pero siguieron las **tentativas de los emprendedores que se** llamaban mineros y que denunciaron varias veces las orillas de la laguna, no para cosechar eltequezquite, sino para extraer de los mismos terrenos una corta cantidad de sal comun que suponen está mezclada alli con el carbonato de sosa, con el nitro y otras sales. Unas veces se admítian y otras se desechaban estos denuncios, por que realmente los juzgados no habian tenido hasta ahora una ley en que apoyarse para declarar denunciabiles aquellos terrenos. Creo que otro tanto habra sucedido con sus salinas á los demas propietarios territoriales del Estado de Zacatecas.

Está pues fuera de toda duda que el Hon. Congreso del Estado, al sancionar la ley sobre esplotacion de terrenos sali-

nos, ha dado á los mineros, ó mas bien á los empresarios de un cierto genero de industria, derechos que jamas habian tenido, y ha privado á los propietarios territoriales de un derecho, de una propiedad que adquieren por justo titulo al comprar sus terrenos y que defendieron durante tres siglos contra el espiritu de monopolio de rapacidad que animaba al Gobierno colonial.

Nadie puede dudar de la buena fe y de las patrióticas intenciones con que la Hon. Legislatura del Estado ha dictado aquella ley; pero lo que conviene examinar es si ella puede apoyarse, no en leyes preexistentes, ni en costumbres legítimas, que ciertamente no las ha habido con respecto á esto, sino en los principios de la utilidad pública bien entendida, que es la base mas segura de una buena legislación.

Permítame V.E. que aunque sea ligeramente entre á este examen.

Desde luego que no convendra tomar por base para una buena legislación sobre minas los principios adoptados por el gobierno Español en esta materia. Segun estos principios, casi no hay cosa alguna que contenga un terreno y de la que sea dueño el propietario del mismo terreno. El propietario territorial no es pues, sino un depositario de la tierra, que puede sacar de ella algun provecho mientras el minero viene á disfrutarla.

Conforme estos principios el gobierno Español se declaró dueño de todos los criaderos minerales de sus colonias, y segun las leyes primitivas que se ven en el

codigo de Indias, todas las vetas y todos los criaderos minerales de cualquier naturaleza que fuesen debian ser explotados por cuenta de la corona. Solamente se debian vender ó arrendar aquellas minas cuya explotacion no fuese muy productiva. Hasta pasado algun tiempo no se comenzo á conceder á los particulares el derecho de adquirir minas por denuncia; pero todavia asi se les exigió que debian pagar una quinta parte de los productos de sus minas sin deduccion de gastos. Solo con el trascurso del tiempo y con muy grandes esfuerzos se fué disminuyendo aquella asignacion hasta llegar á reducirse á los derechos de quinto. A mas de los excesivos derechos que al principio se habia reservado el gobierno Español, monopolizó ó procuró monopolizar por mucho tiempo las minas de cobre, las de alumbre y otras sustancias minerales de que podia hacerse uso en la tintoreria; prohibió en Méjico la explotacion de las minas de azogue y de los minerales de hierro; monopolizó el salitre y el azufre y la fabricacion del acido nítrico y del acido sulfurico; intentó en fin, como hemos visto monopolizar los criaderos de sal, de suerte que el propietario territorial no era dueño ni de lo que contiene la tierra dentro de su seno, ni de lo que produce en su superficie; por que las sales, por ejemplo, se encuentran mas bien en la superficie que en el seno de la tierra.

Cuando el gobierno Español comenzo á ceder en sus pretenciones de monopolizar todos los minerales, los mineros ó explotadores de minas comenzaron á ser beneficiados; pero este beneficio se les concedió sin tomar en cuenta para nada los derechos é intereses de la agricultura,

y principalmente de la propiedad territorial; como si se hubiese creído que el cultivo de la tierra tan honrado y protegido en todas las naciones civilizadas no era sino una ocupación inútil, frívola y despreciable comparada con la explotación de minas. Se concedió pues á los mineros por la Ordenanza (arto. 22 tit. 6) que pudiesen denunciar, aunque estuviesen en terrenos de propiedad particular, las minas de oro y plata, las de piedras preciosas, las de cobre, plomo, estaño, azogue, antimonio, calamina, bismuth, salgema, y en general todos los fósiles, todo lo que se llamaba antes metales y semi metales, los betunes y lo que la Ordenanza llama jugos de la tierra. Ya por otras leyes se habían declarado denunciabiles el alumbre, el azufre y el salitre. Ahora bien: cuando se considera todas las especies de minerales que pueden comprenderse bajo el nombre generico de piedras preciosas, todo lo que la ciencia entiende por fosiles, todo lo que la cabilosidad de los mineros puede hacer comprender bajo los nombres de metales perfectos . medios minerales (palabras de que usa la Ordenanza;) cuando se reflexiona sobre la diversidad de sustancias que se comprenden bajo el nombre de betunes, y lo vaga que es la significacion de lo que llama la misma Ordenanza "jugos de la tierra", no se puede menos de conocer que si tal ley se ha de llevar á efecto á beneplacito de los mineros, los propietarios territoriales del Estado de **nada son dueños, por que cuanto la tierra** contiene y cuanto produce; es decir, todo cuanto constituye su valor les puede ser denunciado. Aun es peor la condicion de los propietarios territoriales por otras disposiciones que contiene la ordenanza.

Por el artículo 12, tit. 13 de ella misma se declara que los montes y selvas proximas á las minas deben servir para proveerlas de madera con destino á sus maquinas y de leña y carbon para el beneficio de sus metales. De suerte que desde que una mina se abre en un terreno de propiedad particular, ya el propietario no puede extraer madera, leña y carbon de sus montes y selvas (sin que la ley fije limites en esta materia) sino que está obligado á reservar toda aquella riqueza para que sea debastada por los mineros; y aunque la ley previene que se le indemnice por el valor de la leña, carbon y madera, es un hecho que los propietarios jamas han obtenido en esto una competente indemnizacion; y realmente nada puede indemnizar á un propietario de la perdida de sus bosques y arbolados y de la esterilidad del terreno que es su consecuencia. Por otra disposicion de la Ordenanza se obliga á los propietarios territoriales á dar terrenos á los mineros para que pasten en ellos las bestias que trabajen en las minas (art. 4, tit. 13); el propietario territorial está obligado tambien por el arto 14 tit. 6 de la Ordenanza á ceder á los mineros todo el terreno de que necesiten para construir las oficinas de amalgamacion . fundicion que conocemos con el nombre de haciendas de beneficio, y debe ceder con el mismo objeto los manantiales de agua necesarios. V.E. sabe muy bien que en un pais como Méjico y mas aun en el Estado de Zacatecas, un manantial es muchas veces lo que constituye todo el **valor de un terreno.**

Pero yo seria interminable si me pusiera demostrar todos los abusos y atentados contra la propiedad, todas las

disposiciones anti-económicas y ruinosas para todos los giros, que han sido adoptadas por el gobierno Español como base de la legislación de minas. Todos los intereses y los mas sagrados derechos de la propiedad y del trabajo se han sacrificado bajo aquel gobierno á la mal entendida proteccion que dispensaba á la minería. No solamente se ha pretendido que los mineros se hiciesen dueños por denuncia de todo cuanto la tierra contiene en su superficie y en su seno, sino que se han cometido todo genero de injusticias y violencias para hacer que los mineros pudiesen comprar á bajo precio todo cuanto necesitaran para la explotacion y beneficio de los metales. El sistema de abastos **del gobierno colonial era injusto y anti-económico** limitado á los objetos de primera necesidad para la vida; pero llegó a **ser inicuo, ruinoso y detestable cuando** por la Ordenanza de Minería se le hizo extensivo á todo cuanto puede ser util necesario para el consumo de las minas, para su explotacion, para la exportación de sus productos y para todas las operaciones metalurgicas que son indispensables para aprovechar los minerales.

Ya una gran parte de esa funesta legislación de minas ha sido derogada como absolutamente incompatible con los principios de un gobierno libre. Pero nuestro pais está ya demasiado ilustrado en las ciencias económicas, y conoce demasiado bien sus verdaderos intereses para que puedan subsistir por mas tiempo muchas disposiciones injustas y ruinosas á la riqueza pública sancionadas como bases fundamentales de las Ordenanzas de la Minería; y en cierto modo debemos alegrarnos de que la cuestión sobre de-

nuncios de criaderos de sal haya alarmado tanto y tan justamente á los propietarios territoriales de Méjico, porque esta alarma dará lugar á una discusion profunda y luminosa sobre la necesidad de **adoptar una nueva legislación de minas** compatible con los principios de justicia mas generalmente reconocidos y con los intereses bien entendidos de todas las clases productoras y laboriosas de la sociedad.

Permitame V.E. manifestarle cuales son en mi concepto los principios de legislación que convendria adoptar en esta **materia.**

Segun espone Don Joaquin Escriche **en su Diccionario de legislación, es indudable** que, "por el antiguo derecho Romano las minas de oro, plata, cobre, hierro, plomo, y otras, pertenecian al propietario del fundo en que se hallaban." Este debia ser en mi concepto el principio fundamental de la legislación en materia de minas, y explotacion y aprovechamiento de toda especie de minerales. La codicia de algunos gobiernos, no satisfecha con imponer derechos sobre los productos de las minas, destruyó aquel principio fundamental de una buena legislación, declarando propiedad de los mismos gobiernos, casi todas las producciones minerales de la tierra.

Benthan y su sabio comentador D. Ramon Salas que han esclarecido mejor que ningun otro escritor los principios fundamentales de la legislación, han reconocido la justicia y conveniencia de la legislación romana primordialmente establecida en materia de minas. "La pro-

piedad de una tierra, dice Benthán, comprende todo lo que ella contiene y todo lo que puede producir: ¿puede consistir en otra cosa su valor que en lo que ella contiene y lo que produce? Se entiende por contenido todo lo que está debajo de su superficie como las minas y las canteras, y por producto todo lo que pertenece al reino vegetal. Todas las razones posibles se reúnen para dar esta extensión al derecho de propiedad de la tierra; la seguridad, la subsistencia, el aumento de la riqueza general, el bien de la paz." Pero Benthán, preocupado con el respeto que estaba acostumbrado á tributar á la ley inglesa, no fué muy consecuente con ese grande principio de justicia y utilidad común que acababa de establecer, cuando hablando de la explotación de minas en la finca de otro dice lo siguiente: "Una **tierra tuya encierra en su seno algunos tesoros; pero sea que carezcas de conocimientos ó de medios, ó sea que tengas poca confianza en el buen éxito, no te atrevas á tentar la empresa, y los tesoros quedan enterrados. Si yo sin tener parte en tu finca, tengo todo lo que te falta para trabajar la mina, y pretendo hacerlo; se me deberá conceder este derecho sin tu consentimiento? ¿y porque no? En tus manos estas riquezas enterradas no serían un bien para nadie: en las mías adquirirían un gran valor, y puestas en circulación animarían la industria: ¿que perjuicio se te hace? Tu nada pierdes, pues la superficie que es la única cosa que te aprovechas queda siempre en el mismo estado."** Quizá después de haber reflexionado Benthán por un momento sobre estos principios tan funestos á los derechos é intereses de la propiedad territorial, agregó lo siguiente: "Pero lo que

la ley, atendiendo á los intereses de todos, debe hacer por tí, es darte una parte más ó menos considerable en el producto; porque, aunque este tesoro fuese nulo en tus manos, te dejaba una cierta esperanza de aprovecharte de él algún día, y no se te debe quitar esta probabilidad sin indemnización. - Tal es la ley inglesa, dice aquel escritor. Ella permite, bajo de ciertas condiciones, seguir una veta de metal, descubierta en el campo de otro, á quien quiera tentar la ventura."

Don Ramon Salas, ha sido más consecuente que Benthán en esta materia, y sin preocuparse con los principios adoptados sobre minas por la legislación española, escribe lo siguiente: "Hemos dicho antes que todo lo que contiene una tierra pertenece al señor de ella: con que le pertenecen las minas; y permitir á otro el trabajarlas contra la voluntad del señor de ellas, es una violación evidente de la seguridad: ¿porque otro ha de poder aprovecharse de lo que es mío contra mi gusto? Cuando trata Benthán de las permutas forzadas, defiende que no se puede obligar á Pedro á vender su casa á Pablo, aunque este ofrezca por ella un precio muy superior á la estimación común; porque este precio, que en la apariencia parece excesivo, no lo es en realidad para Pedro, pues que si lo fuera no rehusaría recibirlo. Para Pedro pues, vale sin duda la casa más de lo que Pablo le ofrece, sea por un afecto particular, sea por que espera sacar de ella mejor partido, ó sea por cualquier motivo: ¿porque esta doctrina no podrá aplicarse á la mina existente en una tierra mía, y que Benthán pretende se me puede obligar á ceder, si yo no quiero ó no puedo trabajarla? Es

posible que lo que no quiero ó no puedo hacer hoy, lo pueda y quiera hacer mañana; y no puede la ley obligarme sin violencia á partir con otro un beneficio, aunque futuro y contingente que yo quiero reservarme para mí solo. Por la misma razon podria decirse que, si guardo en mis arcas un capital ocioso porque no sé ó porque no quiero hacerle valer, podria la ley forzarme á darlo á un comerciante á que lo negociase, dandole una parte en las ganancias que hiciese: el caso me parece identico; y la ley inglesa que cita mi autor, no prueba ciertamente el respeto casi superticioso que, en otra parte nos dice, se tiene en Inglaterra á la propiedad."

Yo creo que una vez sentado el principio de que el propietario de un terreno es dueño de todo lo que él produce y contiene, se habra consignado en él la base mas segura é importante de la moralidad y de la riqueza pública; porque yo considero la propiedad territorial y su buena distribucion entre muchos propietarios, como el medio mas eficaz de asegurar la abundancia y la prosperidad de un país, de fomentar su poblacion, de dar arraigo y estabilidad á las familias, de infundir al hombre propension al trabajo, apego y adhesion al suelo cuyo cultivo y aprovechamiento lo alimenta, y amor al país en él que tiene una propiedad que constituye su mas solida riqueza y la esperanza de un venturoso porvenir para sus hijos. Fuera de la agricultura, que no florece ni prospera sino donde la mayor parte de los cultivadores son propietarios, todas las demas especies de riqueza que conocemos en la sociedad son por su naturaleza tan faciles de cambiarse, de

transportarse y consumirse, que no dan al que las posee ni un fuerte apego á ellas, ni una afectuosa adhesion al país, á cuya suerte y porvenir solo la propiedad territorial está ligada irrevocablemente.

Por lo mismo creo que cuanto mas respete el legislador en materias de minas y explotación de minerales, los derechos é intereses de la propiedad **territorial; cuanto mas reducea el derecho** de denunciar lo que constituye el valor de la tierra, y cuanto mas bien demarque los limites de aquel derecho para evitar los abusos que de él puedan cometerse, tanto mas habra acertado con los medios de asegurar la prosperidad de un país dando igual proteccion y garantias para sus propiedades é intereses á todas las clases productoras y laboriosas de la sociedad.

La clase agricola, la mas numerosa, la mas morigerada, la mas util en todas las naciones, jamas ha aspirado en Méjico á formar gremios y corporaciones privilegiadas como los han formado bajo el gobierno colonial, los menestrales, los comerciantes y mineros. Los agricultores y principalmente los propietarios territoriales no piden privilegios y exenciones, ni una proteccion perjudicial á las demas clases del Estado; pero tienen derecho á pedir proteccion, respeto y seguridad por sus propiedades, sin que pueda obligarseles á una expropiacion sino en los casos en que la haga inevitable una grande necesidad pública, por ejemplo, la necesidad de ocupar alguna propiedad territorial para la construcción de una obra ó para una fundacion de la que dependa la defensa del territorio nacional,

la salubridad pública 6 la seguridad de las propiedades y de las vidas de los hombres.

Seguramente que ninguna de estas graves necesidades hace indispensables la expropiacion que se obliga á sufrir á los propietarios territoriales por la ley relativa a los denuncios de los criaderos de sal. Tres son los principales fundamentos en que se ha querido apoyar la conveniencia y utilidad pública de aquella ley: lo Que haciendose denunciabiles los terrenos en que se cria la sal, se cria un nuevo ramo de industria que ahora no saben 6 no quieren explotar los propietarios territoriales á quienes se quiere hacer odiosos llamandoles monopolistas de la sal: 20 Que explotados los criaderos de sal en el Estado abaratará este efecto en beneficio de la minería: 30 Que cederá esto tambien en beneficio de la agricultura que aprovecha la sal para abrevaderos de los ganados.

Con respecto al primer punto repetiré á V.E. que es muy dudoso para mi que existan en el Estado de Zacatecas verdaderos criaderos de salgema. Sin duda que, una corta cantidad de esta sal se halla mezclada algunas veces en muy pequeña proporcion con los terrenos en que se forma el tequezquite. Pero si realmente diera utilidad la extraccion de la salgema de aquellos terrenos, los propietarios de ellos no son tan ignorantes y tan imbeciles que dejasen perder grandes sumas que podrían utilizar, dedicandose á aquella industria. Si no lo han hecho hasta aqui, es sin duda porque nadie, mejor que ellos pueden conocer sus intereses y calcular sobre los medios de fomentarlos; y

asi Como á un comerciante no se podria jamas privar de su capital bajo el pretexto de que otro podria sacar de él mayores utilidades, ni á un fabricante se le podria despojar de sus fabricas porque otro se proponia dirigir su mecanismo y operaciones con mas acierto, ni á un minero se le podria obligar á ceder sus minerales porque otro conocia mejores metodos que él para hacerlos productivos, asi á un propietario territorial no se le puede despojar de sus terrenos salinos á pretexto de que hay hombres que sacarian de ellos grandes riquezas. Siguiendo estos principios se deberia obligar á un propietario territorial á que estableciera ladrilleras y alfarerias en todos los puntos de sus terrenos donde hubiese arcilla; porque se diria que ésta especie de tierra que no produce sino pocos y ruines vegetales daria grandes riquezas convertida en objetos de alfareria. Así se le podría obligar tambien á explotar por fuerza 6 á ceder á los mineros la cal, el yeso, el ocre, las canteras, los marmoles, las piedras de chispa, la pizarra, el cuarzo, las piedras litograficas. La caolina de que se hacen las obras de porcelana, la tierra refractaria y tantas producciones minerales que la industria hace cada dia mas utiles y productivas. Pero volviendo á hablar sobre la sal diré á V.E. que yo no he visto hasta ahora que se hayan publicado analisis quimicos de los terrenos del Estado suficientemente comprobados para demostrar con ellos que existan en el Estado terrenos salinos cuya base sea la salgema 6 sal comun; y si han de ser denunciabiles todos los terrenos tequezquitosos que contengan aunque sea en la mas intima proporcion una pequeña cantidad de sal comun, pocos serán los propietarios territoriales del Es-

tado que no tengan que sufrir en diferentes puntos de sus terrenos todos los inconvenientes y perjuicios de un denuncia, sin que estos males causados á la agricultura y en particular á los propietarios territoriales puedan compensarse con los beneficios que resultarían de introducir en el Estado una nueva industria con la extracción de sal; pues si bien en el Estado se encuentran por todas partes terrenos húmedos más ó menos cubiertos de eflorescencias de carbonato de sosa ó tequezquite, esos terrenos no contienen sino en muy pequeña proporción el muriato de sosa ó sal común. Son demasiado abundantes en Méjico los criaderos inagotables de salgema que la naturaleza ha esparcido en una vasta extensión del territorio nacional, para que puedan concurrir ventajosamente en los mercados con los que extraen la sal de aquellos criaderos naturales, las personas que se proponen extraerla (por métodos más ó menos costosos y complicados) de los terrenos que tienen por base el tequezquite.

No sé por qué motivo ni en qué sentido haya podido decirse por los que sostienen la ley que los propietarios territoriales son monopolistas de la sal. Para monopolizar los productos naturales que se hallan esparcidos en más ó menos cantidad por toda la extensión del territorio del Estado, sería necesario que los particulares monopolizaran los terrenos del mismo Estado. Pero la propiedad territorial aunque mal distribuida por consecuencia de los errores del gobierno colonial, y acumulada todavía en pocas manos, no está monopolizada. Los actuales propietarios de tierras en Méjico no

pueden vincularlas para sus familias, y ésta vinculación sería lo único que podría parecerse de algún modo á un monopolio de la propiedad territorial. Las tierras del Estado se dividen y subdividen cada día, aunque lentamente, por el resultado de las sucesiones hereditarias, de las ventas, de las adjudicaciones por embargo y de otras transacciones civiles. Y por poco que el legislador favoreciera los derechos e intereses de la propiedad territorial, cada día se haría más divisible y cada día se presentarían millares de hombres y familias á disfrutar los beneficios de una propiedad que en concepto de los **mas famosos escritores de nuestros días**, es la única base sólida que ha quedado para conservar el orden social. Si es pues, como no lo dudo, uno de los más grandes beneficios de la civilización, el aprovechar en utilidad del hombre todas las producciones de la tierra, el mejor modo de hacer partícipe de aquellos beneficios á la muchedumbre de la sociedad es facilitar hasta donde sea posible la división y subdivisión de los terrenos para que cada hombre que por justo título adquiera la propiedad de ellos, aproveche por medio de su industria todas las producciones que en la tierra ha creado la naturaleza, y que la ley debe reconocer como una parte del derecho de propiedad á la misma tierra. Pero el valor de la propiedad territorial se envilecerá más cada día, se dificultará más la distribución de esta riqueza y habrá menos personas que querrán asegurar en ellas sus capitales, á proporción que el legislador restrinja más los derechos de los propietarios. En esta materia se comienza por adoptar de buena fe un principio falso, y no se puede prever hasta donde nos llegue á conducir

el desarrollo de aquel principio. Asi por ejemplo, ahora que se trata del denuncia ó expropiacion de los criaderos de sal, cuantos conocemos la ilustracion, la probidad y buena fe de las personas que actualmente forman el H. Congreso del Estado, podemos prever que no se aplicará por el legislador, sino con mucha limitacion, el principio de declarar denunciabile todo lo que puede ser util ó necesario para la mineria. Pero nadie puede decir hasta donde llegarían las consecuencias de aquel fatal principio, si alguna vez por desgracia el poder legislativo se ejerciera en el Estado por hombres que no fueran ni dignos ni capaces de ejercerlo. Si, por el contrario, la Legislatura actual del Estado que disfruta justamente una reputacion de instrucción y probidad, respela en todos sus actos la propiedad, escrupulosa y nimamente, pueda ser que algun día este ejemplo evite excesos y atentados por parte de los futuros legisladores. Vivimos en un tiempo en que las funestas doctrinas del socialismo y del comunismo que desconocen y aun atacan el derecho de propiedad, hacen progresos aun en las naciones más bien consolidadas. Precavamos pues á nuestro pais por todos los medios posibles de esas doctrinas incompatibles con todo orden social.

Creo que aunque se lleguen á explotar con mucho acierto y con muy buen exito todos los criaderos de tequezquite y otras sales que hay en el Estado, para extraer de ellos la sal comun, será tan corta la cantidad de ella que por este medio concurra á los mercados, que no seria sino insignificante y casi imperceptible la baja de precio que habria en la sal que consu-

men ahora nuestras minas. Pero por otra parte es muy facil prever que una vez que algunos pocos individuos hayan llegado á adquirir por denuncia los terrenos, mas abundantes en sal comun, no perderán oportunidad para vender esta sal al mejor precio posible.

Se ha dicho que la ley relativa al denuncia de criaderos de sal será benefica para la agricultura. He estudiado y practicado demasiado tiempo esta noble profesion, para conocer que actualmente la agricultura del Estado, y principalmente las muchas personas que giran en la ganadería, sacan de los terrenos salinos que hay en el mismo Estado. cuanta utilidad pueden apetecer, sin que sea necesario que una ley sobre denuncias, introduzca innovacion en esta materia. Los dueños de las lagunas de agua salada, aprovechan estas aguas como abrevaderos para sus ganados y para toda especie de bestias; y exigiendo una muy pequeña indemnizacion, admiten los ganados de todas las demas haciendas colindantes. Lejos de perjudicarse los dueños de ganados con esta especie de trashumacion que se les obliga á hacer para aprovechar las aguas saladas de otras haciendas, está comprobado por una larga esperiencia que este viaje que hacen dos ó tres veces al año los ganados, es muy conveniente para su salud, para su robustez y para la afinacion de las lanas. Los propietarios de las lagunas venden también, á todo él que quiere comprarlo, no Sala el tequezquite que sirve principalmente para la fabricacion del jabon, sino también la llamada sal tierra que se emplea en la amalgamacion y que se lleva tambien á las haciendas de campo para esparcirla en

los terrenos humedos y en los abrevaderos. Hay otros terrenos humedos y cubiertos de ñorecencias de tequezquite, que por lo comun los propietarios territoriales acotan con diferentes especies de cercados, reservando sus pastos para la ceba de los ganados. Increibles serán los perjuicios que sufrirán los propietarios territoriales en el rompimiento de sus cercados, en la tala de sus pastos y en la debastacion de sus escasos arbolados, si tambien estos terrenos se declaran denunciabiles, por que pueden contener algunas particulas de sal com un de que la mineria deba aprovecharse.

Por todo lo expuesto yo no dudo que si el H. Congreso vuelve á examinar la ley relativa **al denuncia de criaderos de sal**, se persuadirá desde luego de que el interés bien entendido del Estado, exige que aquella ley sea derogada.

39. En diferentes puntos de esta comunicacion he indicado á V.E. mis deseos de que se introduzcan algunas reformas y mejoras en la Administracion pública del Estado. Aun no he hablado á V.E. de otras también muy importantes; pero ya podra considerar que habiendo **tenido ocasion de examinar en este pais** un gran número de instituciones O establecimientos útiles, habre hallado en ellos muchas cosas que ansiosamente desearia ver panteadas en la Republica y principalmente en el Estado de Zacatecas Sin embargo, V.E. no crea por eso que si llego á encargarme del gobierno de aquel Estado iré animado de un espíritu **insensato de innovacion y de reformas**. Tengo demasiada esperfencia para conocer que las mas veces y por necesidad

quedan reducidos á planes y teorias los mas utiles proyectos que haya sugerido al hombre su patriotismo. V.E. puede por lo mismo estar seguro de que en caso de sucederle en el gobierno del Estado no iré á trastornar inconsideradamente lo que se haya hecho durante su administracion, ni á frustrar los laudables esfuerzos con que V.E. ha trabajado por el bien del Estado.

40. Sirvase V.E dispensarme la excesiva extension que sin pensarlo he dado á **esta nota. Sucesivamente y casi sin notarlo** me he ido difundiendo hasta tal grado que solo el interés que pueden tener para el Estado algunos puntos que examino en esta comunicacion podra hacer que V.E. disimule mi prolijidad. En esta nota he consignado con franqueza y sinceridad mis principios y opiniones politicas sobre varios puntos relativos á la Administracion pública del Estado. Deseo que estas opiniones y principios sean conocidos por mis compatriotas, y examinados y discutidos por la imprenta. Yo me aprovecharia entonces de esta discusion para modificar ó rectificar mis ideas y modo de pensar en todo lo que se me convenza de **haberme equivocado**.

Reitero á V.E. las seguridades de mi distinguido aprecio.

Luis de la Rosa.

Washington, Mayo 18 de 1851.

Exmo. Señor
D. JOSE GONZALEZ y ECHEVERRIA,
Gobernador del Estado de Zacatecas