

de por vida; en Nueva Hampshire hasta los setenta años. La duración del mandato varia con la importancia del tribunal: se tiende á alargar la de los jueces superiores.

1.171. LAS CONDICIONES exigidas para los jueces, según la legislación de los Estados, no son demasiado severas. Ocho ó nueve Estados, tan sólo exigen que aquéllos tengan ciertas aptitudes judiciales; sólo seis exigen que «conozcan el derecho»; sin embargo, las costumbres y la opinión pública, tienden á no confiar las funciones de juez más que á los juristas de profesión. En general, se exige una cierta edad, que varía, donde, se pide, de veinticinco á treinta años; además, es preciso, en la mayoría de los casos, ser ciudadano y residir en el Estado ó en el circuito. Por lo general, todas las audiencias se celebran ante un solo juez, salvo en los tribunales del orden más elevado. Los superiores tienen un *Bench* más ó menos numeroso.

1.172. LOS FUNCIONARIOS MINISTERIALES DE LOS TRIBUNALES DE ESTADO, los sherifes, no son generalmente nombrados por los jueces ó responsables ante ellos, sino elegidos por el pueblo, y, responsables ante los electores, como los jueces. Los actuarios de los tribunales se eligen á menudo por ellos mismos.

1.173. La situación del *sheriff* difiere mucho, desde el punto de vista material, de la del *Marshal* de los Estados Unidos (1.317), el funcionario que corresponde al *sheriff* en el sistema judicial federal. El *Marsall* se nombra por el Presidente de los Estados Unidos, y es responsable ante una autoridad central; forma parte de la organización judicial centralizada. El *sheriff*, por el contrario, es el órgano de una organización extremadamente descentralizada, casi desintegrada, de la justicia. Los adjuntos del *sheriff*, se nombran generalmente por él.

1.174. LOS FUNCIONARIOS EJECUTIVOS DE LOS ESTADOS.—Los funcionarios ejecutivos de los Estados,

forman la parte menos distinta de la organización de los mismos y la menos susceptible de una exacta descripción á grandes rasgos, en una ojeada general. Bajo nuestro sistema de legislación de Estados, los funcionarios ejecutivos de un gobierno de Estado, no son ni los servidores de la legislatura, como en Suiza, ni los guías responsables de la misma, como en Inglaterra, ni las autoridades encargadas de ejercer una intervención real en la ejecución de las leyes, como bajo nuestro propio sistema federal. El Ejecutivo de un Estado tiene un lugar representativo de importancia, como demostración de la unidad legal del Estado; tiene una pesada tarea de vigilancia; es la fuente de información; el centro de emisión de informes; el más alto órgano de la administración general; pero no puede decir que tiene un puesto ó función de poder directivo. El poder ejecutivo está difundido, según nuestras leyes, entre los órganos del gobierno local; sólo una cierta inspección formal queda en manos de las autoridades de las capitales de los Estados.

1.175. Claro es que esto no se aplica al poder de *veto*—que entraña una fuerza real—sino tan sólo á las funciones propiamente ejecutivas; aquéllas están localizadas, y no centralizadas, en el sistema más usual.

1.176. No todos los Estados tienen los mismos funcionarios ejecutivos centrales. Todos tienen gobernadores; la mayoría de ellos lugartenientes gobernadores; todos secretarios de Estado, todos tesoreros, casi todos *attorneys-general*, y la mayoría inspectores de educación. Muchos tienen también *auditors*, once interventores, y quince *boards* (consejos) de educación; cuatro, Massachusetts, New Hampshire, Maine y Carolina del Norte, tienen consejos al lado de los gobernadores.

1.177. Por lo demás, hay una porción de funcionarios menores dedicados á diversas funciones en los diferentes Estados; por ejemplo, inspectores de prisiones, registradores de la propiedad, inspectores del trabajo, oficinas de agricultura, comisarios de minas, de emigración, etc. No hay uniformidad entre las administraciones de los Estados, en lo referente á esas funciones especiales; los diversos Estados tienen á su cargo ciertos servicios antiguos ó nuevos, y crean otros ó restablecen los suprimidos, con entera libertad.

1.178. EL MANDATO DEL GOBERNADOR es, en casi todos los Estados, de dos ó cuatro años. Sin embargo, en Massachusetts y en Rhode Island el mandato es sólo de un año, mientras en Nueva Jersey se elige aquél por tres años. El lugarteniente, cuando lo hay, tiene un mandato como el del gobernador, y, en general, debe tener las mismas condiciones.

1.179. Esas *condiciones* suelen consistir en la ciudadanía, con residencia de dos á veinte años, en la República, y de uno á diez en el Estado; la condición de edad varía entre veinticinco y treinta años. En el Maine se exige que el gobernador sea natural del Estado.

1.180. LOS TÉRMINOS DE LOS MANDATOS DE LOS OTROS PRINCIPALES FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS son en general los mismos que el del gobernador, aunque no sea raro ver otorgar, uno más largo, á los tesoreros, secretarios del Estado, *attorneys-general* y *auditor*. Las condiciones exigidas á esos diferentes funcionarios son muy diversas.

1.181. Las Constituciones de muchos Estados, revelan muy claramente una gran desconfianza hacia los mandatos de larga duración, lo cual es muy característico del sentimiento democrático, y puede estimarse consecuencia de los roces constantes entre los representantes del pueblo y los funcionarios que desempeñaban los cargos, no por elección, sino de nombramiento

real. Siete Estados limitan á un período máximo de siete años, el tiempo durante el cual un funcionario puede estar en su puesto; Tejas lo redujo á dos años; Massachusetts, Virginia y Maryland ordenan expresamente el turno en los cargos (*rotation in office*).

1.182. Muchos Estados limitan de una manera análoga la duración del mandato del gobernador, restringiendo el derecho de reelección. Así, algunos prohíben desempeñar el puesto en varios períodos sucesivos; otros no permiten ocupar el cargo sino durante un período de ocho años; otros, por fin, prohíben en absoluto la reelección.

1.183. CONTRASTE ENTRE EL EJECUTIVO DEL ESTADO Y EL FEDERAL.—El Ejecutivo federal, según vimos (1.071), se ha constituido por imitación estrecha de los modelos procurados por la organización primitiva de los Estados; pero la imitación, no puede considerarse que ha llegado más allá de la idea según la cual el gobierno de los Estados Unidos debe tener una sola cabeza, un Presidente; porque los Estados habían ensayado el sistema y lo habían probado. Por lo demás, el Presidente ha llegado á revestir, en punto á sus relaciones con los demás funcionarios del sistema federal, más bien el carácter de un soberano inglés, que el de un gobernador de Estado. Sin duda, el contraste entre la situación oficial y el poder del Presidente de una parte, y la de los gobernadores de Estado ahora, de otra, es un contraste muy preciso y considerable. El Presidente de los Estados Unidos es el único funcionario ejecutivo del gobierno federal electivo; los demás son nombrados por él y ante él responsables. Aun los principales, no son cerca de él sino, en teoría al menos, consejeros; de hecho, hay que reconocer que son, en realidad, sus colegas. Por otra parte, puede decirse de los funcionarios de los Estados, colocados cerca del gobernador que,

legalmente como de hecho, son los colegas del mismo: no son ni sus agentes ni sus subordinados: sólo le son inferiores en el rango formal y preferencia. Como él, son elegidos por el pueblo; no tienen influjo alguno sobre su elección. Ni son, una vez elegidos, sus servidores. No son tampoco sus consejeros; son más bien sus asociados. En la Carolina del Norte, los principales funcionarios del Estado llevan el nombre de «Gabinete», pero no dependen unos de otros, y son tan independientes del gobernador como el Congreso del Presidente. El único modo de separar los altos funcionarios de los Estados consiste en general en el procedimiento de *ipeachment*, que también puede emplearse contra el gobernador. Todos ellos pueden ser acusados de crímenes y delitos por la Cámara de representantes, y juzgados y separados por el Senado del Estado. Fuera de eso, no son responsables más que ante los tribunales judiciales, ante los cuales pueden ser llevados como los demás ciudadanos, después de haber abandonado sus cargos, por infracción ordinaria de la ley. Gobernadores, tesoreros, secretarios de Estado, *attorneys-general*, todos los demás funcionarios de Estado semejantes, son los servidores, no de otros funcionarios, sino del pueblo que los elige; dependen del pueblo y no unos de otros; no constituyen una jerarquía, sino que están sobre un pie de perfecta igualdad.

1.184 En Delaware, Maryland, Nueva Jersey, Pennsylvania, Virginia Occidental y Tejas, los secretarios de Estado los nombra el gobernador; son la confirmación del Senado: en varios Estados el *attorney* general es también de nombramiento, y no es raro que el superintendente de educación, sea nombrado por el gobernador: esos hechos están en aparente contradicción con la afirmación que consiste, en asegurar, que las diferentes partes que constituyen los Ejecutivos de los Estados están absoluta-

mente separadas y son independientes, sobre todo cuando se añade que uno ó dos funcionarios tan importantes, como el secretario de Estado y el *attorney general desempeñan el cargo mientras el gobernador quiere*. Varios Estados dan á sus gobernadores la facultad de suspender ó de separar á los funcionarios subalternos, contra los cuales resultasen probadas ciertas acusaciones, y de proceder criminalmente contra los mismos. Maryland autoriza la separación sumaria de muchos funcionarios inferiores por el gobernador. Michigan y Nueva York consienten la suspensión de los secretarios de Estado, ó del tesoro en caso de corrupción ó de mala conducta evidente, hasta la intervención de la legislatura; en Delaware, el gobernador puede separar á todo funcionario público «convicto de mala conducta durante el cargo ó de algún crimen infamante». Pero esos casos no constituyen de hecho verdaderas excepciones, porque las atribuciones de esos funcionarios, después de su nombramiento, están determinadas por disposiciones constitucionales ó por una ley, no por el gobernador, y éste puede separarlos, no á voluntad ó por meros motivos administrativos, sino por justa causa, y cual si procediese como funcionario judicial. En suma, aunque por él nombrados, no dependen de él.

1.185. CARÁCTER REAL DE UN «EJECUTIVO» DE ESTADO.—El gobernador, según esto, no es el «Ejecutivo», sino una de sus piezas ó instrumentos. Hay otros coordinados aquí y allá, sobre los cuales no tienen ninguna intervención oficial directa, y que son menos importantes que él, sólo porque no tienen una acción de intervención legislativa, como la que supone el uso del veto, y porque su posición representa menos completamente quizá, el gobierno del Estado, considerado en conjunto, y el pueblo del mismo como un todo. Sin duda cabe preguntarse si el gobernador, y los demás funcionarios principales del gobierno de un Estado, aunque sean reunidos, pueden presentarse en rigor como constituyendo «el Ejecutivo», ya que la ejecución real de la gran

mayoría de las leyes pertenece no á ellos, sino á los funcionarios locales elegidos por las ciudades y condados, y que no están unidos á las autoridades centrales del Estado por ningún lazo de responsabilidad real. En todos los Estados hay una distinción significativa, una separación verdadera entre los funcionarios «locales» y los funcionarios «del Estado»; los funcionarios locales no se consideran como del Estado, sino como de sus distritos tan sólo, responsables ante sus electores y no ante las autoridades centrales. En la comarca toda los sheriffes y otros funcionarios del condado, los tesoreros del condado, los secretarios, inspectores, comisarios, etc., y además los funcionarios de las ciudades—*town and city*,—así como los jueces de los tribunales, y los *solicitors* ó *attorneys* de distrito, que representan la autoridad pública ante los tribunales, son, casi sin excepción, elegidos por los electores de circunscripciones dadas, y se consideran, en su mayor parte, como servidores no del Estado, sino de *su parte del Estado*. Hay los funcionarios inferiores del «Estado»—funcionarios inferiores que ministerialmente sirven á los centrales,—y los cuales con frecuencia son nombrados por el gobernador, pero es excepcional que éste tenga que vigilar las autoridades locales, que ponen en ejecución de hecho las leyes. El Presidente de los Estados Unidos es el verdadero jefe y director de las fuerzas oficiales del gobierno federal; nombra y, en muchos casos, puede separar todos los *marshals* federales, *attorneys* de distrito, funcionarios de impuestos y de correos. El gobernador no ocupa una posición análoga: no es en tal respecto un funcionario superior del «Estado»; los funcionarios centrales de un Estado, constituyen un sistema de vigilancia y de relaciones, pero no un sistema de intervención.

1.186. En Michigan, es verdad, todos los funcionarios no legislativos ó judiciales, pueden ser separados por el gobernador por causa legal justa; en Nueva York los sheriffes—*coroners, attorneys*—de distrito, y secretarios de condado, son separados por la misma autoridad, y en Wisconsin los sheriffes, coroners, attorneys de distrito y registradores de contratos; pero tales disposiciones son excepcionales, y no van acompañadas de ninguna real integración del gobierno local, por un sistema de intervención central continua. El gobierno es, en definitiva, un compuesto de partes separadas (comp. 1.184).

1.187. RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS LOCALES Y CENTRALES DEL GOBIERNO EN LOS ESTADOS. — Es característico de la organización de nuestros Estados, que los condados y ciudades en que los Estados están divididos, para los fines del gobierno local, no sirvan en rigor de órganos del Estado, sino que son más bien organismos independientes, constituídos, es cierto, tal como son por la ley del Estado, pero los cuales, una vez constituídos, se rijan á sí propios tan completamente cual si se hubieran constituido por sí solos. Eligen sus propios funcionarios, y salvo en los casos excepcionales de órdenes que emanan de los tribunales, se mueven por propio impulso, haciendo respetar las leyes generales del Estado.

1.188. Nosotros no tenemos, pues, según lo visto, *self government* en el sentido en que, el profesor Gneist, ha encontrado que propiamente puede aplicarse el término á la historia germana; nosotros tenemos, en lugar de él, una autodirección — *self direction*—separada, la cual no es la aplicación del gobierno central, sino una manifestación de acción independiente. Nuestros distritos locales no están *gobernados*: actúan por sí mismos. El *self government* implica, cuando se emplea en su estricta significación histórica, que los funcionarios de la administración local son funcionarios del *Estado*, de la autoridad central, sea cual fuere el modo del nombramiento, y que su responsabilidad es central, en vez de ser únicamente una responsabilidad limitada ante sus vecinos. El único sentido en que puede decirse que las unidades de nuestra organización de Estado son *gobernadas*, es en el de que obran bajo la acción de le-

yes generales hechas, no por ellas mismas, sino por las legislaturas centrales de los Estados. Esas leyes no se ponen en acción por las autoridades ejecutivas centrales, ó bajo su intervención, sino tan sólo por las locales, actuando con una semi-independencia.

1.189. EL GOBERNADOR.—Las atribuciones ordinarias de un gobernador de Estado, pueden ser clasificadas en cuatro grupos generales: 1.º Con relación á la legislatura, tiene el deber de transmitir á las Cámaras en cada período ordinario, y cuando fuera preciso, las noticias todas acerca del estado de la república y el de recomendarles todas las medidas que le parezcan necesarias para el bien público. En caso de necesidad, y á petición de un cierto número de miembros, debe también convocar las Cámaras á sesiones extraordinarias. 2.º Es el comandante en jefe de la milicia del Estado, y, como tal, está obligado á cuidar no sólo de rechazar cualquier invasión extranjera, sino también de que el orden interior esté asegurado. 3.º Tiene en sus manos la facultad de indulto del Estado respecto de los delinquentes, y el derecho de otorgar su perdón á las personas responsables de los delitos, de perdonar las multas y las penas, en ciertas condiciones, y de levantar las interdicciones políticas impuestas por causa de delito, y ejerce esas altas prerrogativas sujeto siempre á una responsabilidad definitiva, ante la opinión pública y las leyes.

1.190. En algunos Estados, especialmente en Pennsylvania, el derecho de indulto no se otorga al gobernador sino por fórmula: en el fondo es necesaria la sanción de un Consejo de perdones —*Board of Pardons*,—cuya acción es semijudicial. En Nueva Jersey hay un *comité judicial* de perdón; en Connecticut la prerrogativa de indulto es de la legislatura tan sólo: el gober-

nador únicamente puede retener la ejecución hasta la primera reunión de la legislatura.

1.191. 4.º En todos los Estados—excepto en tres: Rhode Island, Ohio, Carolina del Norte—es necesaria la aprobación del gobernador para la validez de todas las leyes, á menos que éstas fueran votadas especialmente una segunda vez, luego que la legislatura se hubiera enterado de las razones de la negativa de la sanción del gobernador, negativa comprobada con la falta de su firma. En Rhode Island, Ohio y Carolina del Norte, aunque el gobernador no tiene el veto propiamente dicho, puede obligar á la legislatura á discutir por segunda vez una medida cualquiera.

1.192. Todos los proyectos de ley (*bills*) que el gobernador firma ó contra los cuales no se opone dentro de cierto tiempo, se convierten en leyes; los que no firma debe devolverlos á la legislatura con un mensaje que contenga sus observaciones. Generalmente, debe devolver los *bills* que rechaza á la Cámara que los hubiera iniciado, aunque en Kansas debe enviarlos siempre á la Cámara de representantes.

1.193. La votación necesaria para aprobar como ley un bill al cual el gobernador hubiera puesto su veto, varía en cuanto á su importancia, según los Estados. En Connecticut basta una simple mayoría; en otros Estados se requiere tres quintos, en algunos dos tercios; varios piden una mayoría absoluta de los miembros elegidos—y no una especial de un simple *quorum*; otros exigen los dos tercios de los elegidos. En Missouri se dispone que es necesario el voto de dos tercios de la Cámara, en la cual se hubiera iniciado la medida, bastando la simple mayoría en la otra.

1.194. En catorce Estados el gobernador tiene el veto respecto de ciertas disposiciones de los *bills*, que entrañan gastos; respecto de los demás *bills* el veto ha de ser sobre la totalidad del mismo.

1.195. EL SECRETARIO DE ESTADO.—Este título, propio de un funcionario muy importante de cada Estado, es muy ocasionado á error, para quienes hayan comenzado por estudiar el Ejecutivo inglés ó las funciones de nuestro ministro federal de Negocios extranjeros. El secretario federal de Estado es, ante todo, un ministro del Ejecutivo, y sólo en segundo lugar, un secretario, y los cinco principales secretarios de Estado de Inglaterra, tampoco tienen funciones de secretarios bien determinadas. Son todos jefes ejecutivos de departamentos.

1.196. El secretario federal de Estado lleva ese nombre oficial, principalmente á causa de ciertas atribuciones secundarias, poco visibles, en relación con el departamento de Estado. Por ejemplo, tiene á su cargo el sello de los Estados Unidos; conserva los originales de todas las leyes y órdenes, resoluciones ó votos de las Cámaras que han logrado la fuerza de ley; proporciona al Congreso, además de los informes diplomáticos y consulares, la lista de los viajeros llegados á los Estados Unidos de comarcas extranjeras, etc., etc.

1.197. El carácter distintivo principal de este cargo, del cual participan, en teoría, los cinco principales secretarios de Estado, en Inglaterra (v. 875), consiste en la necesidad de que uno de ellos refrenda, para la validez de la estampación del sello.

1.198. Los secretarios de Estado de las repúblicas de nuestra Unión, por el contrario, tienen muy buenos fundamentos para llevar ese título: su principal tarea es conservar y organizar los archivos. Ordinariamente deben registrar las actas oficiales del gobierno, inscribir y publicar las leyes de la legislatura—*Acts of the legislature*,—redactar los encargos enviados á los funcionarios públicos, conservar los documentos oficiales, los títulos de propiedad de los Estados, conservar y

poner, cuando se le autorice para ello, el sello de la república, conservar los mapas y registros de límites de las diversas circunscripciones civiles del Estado, condados, ciudades, etc., y procurar á cuantos á ellos se dirijan legalmente, copias debidamente certificadas de los documentos públicos confiados á su custodia. En suma, el cargo de secretario de Estado es el de archivero público.

1,199. El secretario de Estado tiene con frecuencia otras atribuciones. En un Estado sirve, por ejemplo, de comisario de mejoras interiores; en otro, es inspector general. Pero no son estas funciones esenciales del cargo.

1.200. Al secretario de Estado es á quien se remiten los votos de los electores del Estado, en la elección de presidente y vicepresidente, y él es quien los transmite al presidente del Senado para el escrutinio ante las Cámaras reunidas.

1.201. Los votos en las elecciones de Estado, se envían generalmente también á las oficinas del secretario de Estado, y éste á menudo á uno de los que luchan en la elección. Manifiestamente estas funciones son una consecuencia de los generales del cargo.

1.202. El INTERVENTOR —ó el funcionario equivalente, el *auditor* de Estado, es un contador público. Debe examinar todas las reclamaciones presentadas contra el Estado, y resolverlas según la ley vigente; intervenir las cuentas de todos los funcionarios encargados de recaudar las rentas del Estado, y darles recibo, exigiéndoles los comprobantes necesarios, y acreditándoles todas las sumas de las que presenten recibo firmado por el tesorero del Estado; debe, además, asegurar la uniformidad en la distribución y el gasto de los ingresos públicos, preparando é indicando á los funcionarios locales de Hacienda, las formalidades que deben llenar y dándoles instrucciones; librar

órdenes destinadas á cubrir los gastos legales del Estado, y ser pagadas por el Tesoro, y llevar una contabilidad escrupulosa de acuerdo con el tesorero. Por último, someter sus libros y cuentas á todo género de inspección, al examen de la legislatura, en una palabra, regular la distribución de los impuestos, el gasto y el ingreso de los fondos públicos.

1.203. EL TESORERO DE ESTADO puede considerarse simplemente como encargado de cuidar de los fondos públicos, con el encargo de pagar por orden del interventor ó contador. Sin orden no puede hacer ningún pago.

1.204. Estas cargas no entrañan, evidentemente, atribuciones de intervención. El interventor, por ejemplo, puede, en general, perseguir los funcionarios locales de Hacienda, por mediación de los representantes locales y legales del Estado, los *attorneys* locales, ante los tribunales ordinarios, con el objeto de asegurarse la posesión de los bienes necesarios cuando no les fueren procurados pronto y exactamente, ó de forzarles al pago de las sumas negadas ó no recaudadas; puede hacer valer la prueba de la validez, ó de la eficacia, de todas las deudas oficiales por los medios de que disponga, pero sólo tiene la intervención indirecta, ejercida por el intermedio de los tribunales, sobre los funcionarios que se nieguen á pagar, ó que no observaren las formalidades y las instrucciones que les fueren dadas, para la distribución y el empleo de los impuestos. Toda la organización de la intervención es local, no central, por medio de los tribunales y *attorneys* de Estado, que son elegidos á su vez por las mismas personas, en los condados ó en las ciudades por los funcionarios de Hacienda. Los funcionarios locales de Hacienda no son funcionarios del Tesoro del Estado, sino de las ciudades y condados que el Estado emplea como agentes.

1.205. EL SUPERINTENDENTE DE ESTADO DE LA EDUCACIÓN ocupa á menudo una situación algo distinta. Con frecuencia, tiene la prerrogativa de determinar

las condiciones de los maestros, y los procedimientos de elección de los mismos: está obligado á inspeccionar cuidadosamente las escuelas del Estado; á menudo tiene la facultad de hacer que redacten informes completos, acerca del trabajo de las escuelas, los inspectores especiales nombrados en concepto de superintendentes locales, cuyas memorias se estimen insuficientes. La administración escolar necesita, es natural, cierta centralización en la autoridad administrativa, y por ello constituye una excepción de las reglas generales de la constitución del poder ejecutivo de los Estados. Sin embargo, aun el poder mismo de un superintendente de educación, no es más que un poder de pura inspección. Los poderes de los directores de escuelas de distrito ó de ciudad, en la mayoría de los casos, son muy absolutos en lo tocante á la ordenación de las escuelas. Están subordinados á la ley, y no al superintendente de Estado.

1.206. DIFUSIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO.—Las Constituciones de siete Estados lo menos, reconocen francamente la difusión de la autoridad ejecutiva, que ya señalamos como característica de nuestro sistema de Estados. Así la Constitución de Alabama dispone, que el poder ejecutivo «debe componerse del gobernador, del secretario de Estado, del tesorero de Estado, del *attorney* general y del superintendente de educación, y del *sheriff* de cada condado». Las Constituciones de Arkansas, Colorado, Illinois, Minesota, Pennsylvania y Tejas, contienen enumeraciones análogas, con excepción de los *sheriffes* de los condados. La Constitución de 1868, de la Florida, disponía que el gobierno «estaría asistido por un Gabinete de funcionarios administrativos», nombrados por el mismo, y sujetos á la confirmación del Senado; pero otorgaba á sus funcionarios atribuciones tales, que hacían de ellos no sus auxiliares, sino sus colegas.

1.207. Las Constituciones de la mayoría de los demás Esta-

dos, declaran que el poder ejecutivo está confiado al gobernador; pero en cuanto se refiere á sus funciones, ordenan ya la creación de departamentos ejecutivos, destinados á desempeñar la mayor parte del poder ejecutivo; de suerte que el sistema en la práctica, es en todos el mismo que el de los Estados que declaran expresamente que el poder ejecutivo debe desempeñarse, ó mejor comisionarse, á diversos funcionarios enumerados allí, y entre los cuales se distribuyen las funciones de aquél.

1.208. LA INTERVENCIÓN (CONTROL) ES COMPLETAMENTE LEGAL, NO JERÁRQUICA. —Tal es el resumen total de la materia: la intervención de la ley, ejercida por los tribunales, es completa; las leyes no otorgan á ningún funcionario, ni central ni local, poderes discrecionales considerables: en lo posible se dirigen á cada cual de ellos en los actos de su administración, pero sin que haya jerarquía alguna, entre el funcionario y la ley. Las diversas funciones del poder ejecutivo están disgregadas: cada funcionario tiene que observar la ley propia. La acción de la ley es tan completa—y tan potente entre nosotros el hábito y la conciencia legales y el sentido de la estabilidad,—que no se ha estimado necesario ninguna intervención oficial, ni organización jerárquica alguna.

Gobierno local.

1.209. CARACTERÍSTICAS GENERALES.—La gran libertad de acción, y la amplia esfera otorgada á las autoridades locales, son la característica distintiva de nuestro sistema de gobierno. La ley es central en cuanto es uniforme, y obra de un mandato de la legislatura central de cada Estado; sus prescripciones son minuciosas; pero sus funciones y el poder ejecutivos son locales. Hay un plan particular y comprensivo, pero su actuación compete á una porción de funcionarios electos é independientes, habiendo una infinita variedad de modos de aplicación de los principios. Las leyes gene-

rales se dan á las localidades por la legislación del Estado, y estas leyes se caracterizan generalmente, por una porción de particularidades de detalle en sus disposiciones, pero ninguna autoridad central ejecutiva está encargada de la aplicación; cada localidad debe cuidar de esta por sí misma.

1.210. FUNCIONES DEL GOBIERNO LOCAL.—Las atribuciones del gobierno local comprenden la policía, sanidad, cuidado de los pobres, —beneficencia— sostenimiento y administración de las escuelas, construcción y conservación de caminos y puentes, licencias comerciales, distribución y aplicación de impuestos, sostenimiento de la administración de justicia en los grados inferiores, conservación de las casas de tribunales y de las prisiones, y todas las funciones de interés para la paz, comodidad y buen gobierno local, de las varias y diversas comunidades de cada república. En algunos sitios se incluyen las bibliotecas, entre las instituciones que corren á cargo de los funcionarios del gobierno local. Los funcionarios locales tienen su autoridad como dada por las leyes generales del Estado; pero en la práctica, la administración del Estado, no es más que el armazón que sostiene el gobierno local. La administración local es la administración del Estado.

1.211. VARIEDADES LOCALES DE ORGANIZACIÓN.—Casi sin excepción los Estados que se han ido adicionando á los trece primitivos, que formaron la Unión, han tomado sus instituciones locales por herencia ó por imitación de los Estados de la costa del Atlántico. Donde quiera que predominaron los colonos de Nueva Inglaterra, la *ciudad* (*township*) ha arraigado con fuerza, desenvolviéndose grandemente; donde se establecieron los hombres del Sur, el *condado* (*county*) es el que ha alcanzado gran favor, y donde los hombres de este

doble origen se han encontrado y se han juntado, como al principio se mezclaron en Nueva York, Nueva Jersey y Pennsylvania, adviértese principalmente la misma combinación y mezcla de instituciones, que en los Estados de la costa media del Atlántico. Pero en todos los casos, los nuevos Estados del Oeste, tienen un rasgo común: han sido más ó menos artificialmente organizados. Las ciudades no se han desenvuelto hacia el Noroeste por las mismas razones que en Nueva Inglaterra, en la época en que el aislamiento era necesario, y cuando este implicaba el establecimiento de un selfgovernment compacto y completo—v. 1.035-1.037;—por el contrario, fueron deliberadamente creadas á imitación de los modelos de Nueva Inglaterra. Los condados del Oeste, no se han desenvuelto por los mismos métodos de expansión agrícola, que los condados irregulares, y en cierto sentido naturales en el respecto geográfico, de Virginia—v. 1.042-1.044; por el contrario, fueron creados geométricamente, para permitir la vigilancia del gobierno, y organizados deliberadamente á imitación de los condados del Sur, porque los colonos deseaban reproducir legalmente las instituciones generales en los antiguos establecimientos; habían evolucionado de una manera lenta y en cierto modo inconsciente. Las instituciones de los Estados nuevos, en una palabra, fueron transplantaciones legales, mientras que en los Estados primitivos habían sido el producto de un crecimiento consuetudinario. En manera alguna se sigue de aquí, que esas nuevas instituciones no tuvieron carácter natural ó vigor; en la mayoría de los casos han tenido uno y otro: una población que confía en sí propia, se ha limitado á redactar instituciones conformes con sus hábitos políticos; pero sin tener aquella individualidad y aquel sabor natural, que á menudo se encuentra

en las instituciones á cuya semejanza se han hecho.

1.212. Las diferencias de instituciones que se ofrecían en el Este, entre el gobierno local de Nueva Inglaterra, el de los Estados del Sur y el de los Estados de la costa media del Atlántico, se extendieron igualmente hacia el Oeste. Allí también encontramos tres tipos, el uno basado en el *Township*, el otro sobre el *County*, el tercero sobre un compuesto de los dos y colocado entre ambos; pero, naturalmente, el tipo mixto es el más común hacia el Oeste. Las gentes del Oeste, han tenido la prudencia y cordura de intentar combinar las ventajas resultantes de las experiencias hechas, en los Estados antiguos, libres de toda tradición molesta, y que podían beneficiarse del hecho de no estar dominadas por dificultades políticas.

1.213. Cuando se tienen en cuenta esos hechos se puede comprender cómo el *Township*, el condado—*County*,—el distrito escolar—*School district*,—la ciudad—*the Town*—y la ciudad—*the City*—son los elementos del gobierno local en los Estados Unidos.

1.214. EL TOWNSHIP: SU ORIGEN HISTÓRICO.—El *Township* debe ser considerado el primero, cuando se describe el gobierno local en los Estados Unidos, no porque constituya una unidad administrativa de primer orden, sino por su importancia y por su origen antiguo y particular. Desciende en línea recta de las instituciones municipales primitivas, que César y Tácito encontraron en pleno vigor en los sitios que fueron la antigua cuna de nuestra raza. La ciudad—*town*—de Nueva Inglaterra, no fué una invención americana, y los colonos de la costa setentrional no adoptaron el sistema basado en los *Townships*, solo porque se vieron obligados á agruparse en establecimientos aislados bajo un clima difícil, y entre tribus indígenas hostiles. Ya hemos visto—

1.035, 1.036—que se agruparon estrechamente por causas religiosas, para protegerse mutuamente y para poder comerciar; también hemos visto que sus establecimientos estaban con frecuencia aislados por vastas extensiones de bosques vírgenes; pero su forma de gobierno, ó cuando menos, el poder y el deseo de establecerlo, le llevaban consigo: era una herencia de gran antigüedad. Su organización política era como una espontánea reproducción de la antigua marca germana—287-833.—En la mayoría de los casos, miraban la tierra en que se establecían como propiedad de la comunidad, al igual que sus antepasados bárbaros habrían hecho; como ellos, dividían la tierra entre familias é individuos, ó la trabajaban en común, según las decisiones tomadas por voto público en asamblea general, en abierta reunión del pueblo—*folk-moot*—podríamos decir. La misma asamblea de la ciudad—*town-meeting*,—como ellos decían, votaba los reglamentos comunes, elegía los funcionarios y establecía las reglas comunes de gobierno. Cada grupo de colonos se constituía por sí mismo en Estado, con una asamblea primaria de gobierno. Restablecieron también los antiguos principios sobre el *folk-land*. Ya cultivaran el suelo en común ó ya lo dividieran, siempre tuvieron un dominio comunal, parte del cual estaba abierto á todos para el pasto general, y el resto se daba en partes de tiempo en tiempo, para crear establecimientos. No inventaron nada: se limitaron á dejar que sus hábitos de raza y sus instintos naturales se manifestaran. Sus métodos demostraron constantemente que provenían de las prácticas inglesas, dejando al propio tiempo ver cómo descansaban en los principios originarios de los teutones.

1.215. Las excepciones al principio de la comunidad del suelo, aparecieron allí donde, como en los establecimientos de

Hartford, Windsor y Wethersfield, en Connecticut, el suelo se tenía, no en común por la comunidad civil, sino en común por una especie de corporación de propietarios comunes, bajo cuya intervención habían sido creados los nuevos establecimientos. Esos propietarios eran cosa muy distinta de las autoridades comunales (1).

1.216. ABSORCIÓN DE LA CIUDAD—*town*—EN MÁS AMPLIAS UNIDADES DE GOBIERNO.—Las ciudades que tenían un carácter primitivo fueron las que, reunidas más tarde, dieron lugar á las colonias de Nueva Inglaterra, que según el proceso que antes he descrito (número 1.038) y al llegar á ser partes de una organización más vasta, perdieron, hasta cierto punto, su libertad de movimientos, así como no poco de su individualidad. En algunos casos, como, por ejemplo, cuando la unión de Connecticut y New Haven (n. 1.051), el establecimiento de la intervención legislativa central del Estado sobre las ciudades revistió la forma de una nueva confirmación de sus antiguas funciones y privilegios, y, por tal modo, reconoció plenamente su antigua posición y su lugar soberano en el desenvolvimiento histórico de la república; pero, en todos los casos, la condición necesaria fué la subordinación virtual de las ciudades. Lo cual provocaba también la creación de nuevas demarcaciones de gobierno local. Las ciudades se agruparon, primero con un fin únicamente judicial, en condados, y éstos acabaron por constituir una base muy cómoda, para ciertas funciones administrativas, antes atribuidas á las circunscripciones más pequeñas. Las grandes ciudades —*cities*—también pidieron muy pronto procedimientos de gobierno más complicados, y menos

(1) V. Andrews. *The Riven Towns of Connecticut* (Johns Hopkins Studies, 7.º serie).

sencillos y directamente democráticos, que los empleados por las ciudades menores—*towns*.—Pero ningún cambio amenazó seriamente la destrucción y la organización de las mismas. El *town* es aún el elemento más característico y vital del gobierno local de Nueva Inglaterra, y, en sustancia, tiene todavía los mismos funcionarios, y las mismas funciones que poseían en la fundación de América.

1.217. Una afluencia de extranjeros ha perturbado en muchos sitios y debilitado el sistema del *town*, y las ciudades, que tan rápidamente atraieron hacia sí la población rural, y que son harto inmensas para emplear los procedimientos primitivos de gobierno municipal, son elementos de disgregación muy potentes en medio de la antigua organización; pero la nueva adaptación y el desenvolvimiento del *township*, en el Oeste, más la tendencia á introducirse en algunas partes del Sur, parecen prometerle todavía honor y largos días.

1.218. LA ASAMBLEA DE LA CIUDAD—*Town-Meeting*.—La autoridad soberana, el poder motor del gobierno de la ciudad es la *Town-Meeting*, ó Asamblea general de todos los electores activos de la ciudad, y la cual ha hecho recordar á tantos observadores, las viejas Asambleas populares de Grecia y de Roma y la *Lands-gemeinde* de Suiza. La reunión ordinaria de esta Asamblea, se celebra una vez al año, por lo común en primavera (1); pero además se celebran reuniones extraordinarias, de tiempo en tiempo, en el curso del año, cuando la marcha de los negocios lo exige, anunciándose la época de la reunión y los asuntos que hayan de tratarse en ella. La Asamblea elige sus funcionarios—dedicándose la reunión ordinaria á las elecciones—

(1) En Connecticut en otoño.

y zanja todas las cuestiones de interés local (1). Está presidida por un *Moderator*, y los funcionarios de la ciudad asisten á las sesiones para dar cuenta detallada á la Asamblea de las sumas necesarias para el gobierno local. Esas sumas, una vez aprobadas, se votan por la Asamblea, y su cobro se ordena sobre la base de una distribución legal. Cuanto los funcionarios y los comités de la ciudad hubieran hecho se somete á su crítica, y todo acto ulterior puede ser regulado por la Asamblea.

1.219. LOS FUNCIONARIOS DE LA CIUDAD.—Los funcionarios de ésta son, ante todo, hombres escogidos (*Selectmen*); son de tres á nueve, según las necesidades é importancia de la ciudad, y constituyen la autoridad ejecutiva general, en todas las materias no reservadas especialmente á otros; hay un secretario (*Town-Clerk*), que tiene á su cargo los registros y archivos de la ciudad; un tesorero, varios asesores, que deben hacer la evaluación de la propiedad á fin de distribuir los impuestos; un colector de los impuestos votados por la Asamblea ó requeridos por las autoridades del condado ó del Estado; un comité escolar y una diversidad de empleados subalternos encargados de funciones menos importantes, como contables, y varios comités, tales como el de administración de bibliotecas, etc. Generalmente hay también administradores de pobres é inspectores de caminos.

1.220. A ese cuerpo de funcionarios pertenecen todas las funciones del gobierno local. Las autoridades

(1) En algunas ciudades de la costa (*Townships*), especialmente en Connecticut, las cuestiones relativas á los bancos de ostras figuran entre las más importantes que ha de resolver la Asamblea de la ciudad.

de condado no pueden introducirse en sus dominios, y deben limitarse á ejercer sus funciones propias judiciales, y á despachar ciertas cuestiones administrativas, como el establecimiento de caminos de enlace entre varias ciudades, el otorgamiento de ciertas licencias de condado, la conservación de los edificios de éste, etc., que parecen salirse de los límites de las atribuciones abandonables á meras circunscripciones de ciudad. Los gastos del condado se saldan con impuestos percibidos por las ciudades; las autoridades del condado distribuyen los impuestos, pero no los determinan.

1.221. En Rhode Island, los funcionarios del condado tan sólo, son los encargados de la administración de justicia.

1.222. EL TOWNSHIP DEL NOROESTE.—La ciudad (*Town*), pues, puede decirse que existe en Nueva Inglaterra con todo su carácter y sencillez histórica, aunque estos resulten poco visibles en las grandes ciudades, y estén en todas partes modificados y, en parte, sean menos independientes á causa del desenvolvimiento del Estado y del condado. En el Noroeste, hacia donde se han dirigido los emigrantes de Nueva Inglaterra, la ciudad ha entrado en una fase distinta y tomado otro carácter, que acaso permita concebir cuál será su organización futura, si en el porvenir el país adopta prácticas uniformes de gobierno local, las cuales ahora comienzan á vislumbrarse débilmente, á causa del influjo del espíritu de imitación y de la tendencia que tienen los diversos Estados á cambiar é imitar sus instituciones respectivas.

1.223. En primer lugar, el *township* del Noroeste forma parte de una manera más completa del condado, que el *township* de Nueva Inglaterra. Condado y *township* son engranajes de un mismo organismo. En Nueva

Inglaterra el *township* es más antiguo que el condado; éste es sólo una agrupación de *townships* efectuada con un fin dado; en el Noroeste, por el contrario, el condado ha precedido siempre al *township* y éste es una división de aquél.

1.224. El condado ha precedido al *township* porque aquél es, para nuestro pueblo, la base natural de organización en una población agrícola dispersa; el *township* viene después, obedeciendo al hábito de los colonos de Nueva Inglaterra, porque es la organización propia de una población que ha llegado á ser más numerosa, y cuyos elementos se han asociado.

1.225. SU ORIGEN.—*La organización escolar* es la que ha procurado las primeras bases del sistema del *township* en las partes más recientemente colonizadas del país. El *township* del Oeste proviene de la escuela, como el de Nueva Inglaterra, en los primitivos tiempos, provenía de la Iglesia. El inspector del gobierno que doquiera, en el Oeste, fué enviado antes que la colonización fuera definitivamente suspendida, ha dividido siempre la tierra en lotes regulares de treinta y seis millas cuadradas cada una, los cuales por comodidad llamaba *townships* y en todo *township* el Congreso ha reservado por lo menos una milla cuadrada de terreno —una «sección» —para fundar las escuelas. Esta «sección» se confiaba al cuidado de los colonos, que debían instalar en ella una organización escolar; el nombre de *township* se daba así á la circunscripción dotada de escuelas, y he ahí por qué la organización escolar se fundó sobre el *township*. De ésta salieron, naturalmente, también las instituciones políticas locales (1).

(1) V. p. 10 en el *Local Government in Illinois*, por Alb. Shaw. (*Johns Hopkins Studies in historical and Political science*, 1.^a Ser.

1.226. EXTENSIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL TOWNSHIP.—En las regiones más nuevas del país, el desenvolvimiento del *township*, ha progresado casi en razón directa del progreso del gobierno local; en muchos sitios, aunque la población es relativamente densa, la organización de condados ha sido establecida para las circunscripciones que no han querido aceptar la forma consistente en dejarse incorporar en ciudades ó aldeas; pero doquiera que se ha hecho un esfuerzo especial, para perfeccionar la organización local con un fin administrativo, el *township* ha sido aceptado como el mejor modelo de asociación política.

1.227. El *township* fué sobre todo ampliamente aceptado en los Estados medios como Nueva York y Pennsylvania y en los grandes Estados del Noroeste, como Michigan, Wisconsin, Illinois y Minnesota. Por otra parte, en el Oeste central, el Ohio, Indiana y Kansas, por ejemplo, y en ciertos Estados del extremo Oeste, como California, se desarrolló aquél menos plenamente, y así ocupa un lugar muy subordinado comparado con el condado. El condado en verdad puede considerarse como la unidad principal de gobierno local en California, al igual que en el Colorado, Oregon, Nebraska y Nevada.

1.228. ORGANIZACIÓN DEL TOWNSHIP.—La organización del *township* fuera de Nueva Inglaterra, varía con su desenvolvimiento. Allí donde es más vigoroso, la Asamblea, *town-meeting*, ejerce poderes más estrictamente definidos y circunscritos por la ley, y algunas veces algo menos extensos que los poderes de la Asamblea en Nueva Inglaterra, pero no obstante lo cual comprenden una multitud de intereses locales y representan una acción muy real. Allí donde el desenvolvimiento es menos pronunciado, no hay Asamblea del *town*, pero en su lugar se ha establecido la elección por el pueblo de todos los funcionarios locales. En todo caso, los *selectmen*

han desaparecido, á lo menos, no encontramos funcionarios con su nombre ni con sus funciones. Donde el *township* está más plenamente organizado, encontramos uno ó varios inspectores puestos al frente de la administración del *township*; tienen las atribuciones de los administradores de pobres, ejercen cierta intervención en la hacienda y son, en suma, las autoridades encargadas de la presidencia y dirección administrativas.

1.229. En Michigan y en Illinois, al frente de cada *township* hay un solo inspector: en Michigan cada inspector es repartidor de impuestos, mientras que en Illinois es tesorero. En Wisconsin y Minnesota hay tres inspectores por *township*; en Ohio hay tres funcionarios casi equivalentes llamados los *trustees*, administradores. En Illinois el *township* escolar, aunque generalmente coincide como territorio con el civil, no tiene idéntica organización. El funcionario llamado tesorero del *township* es el tesorero del fondo escolar.

1.230. Cuando hay varios inspectores ó administradores en el *township*, ocurre á menudo que se les reúne en Consejo—*Board*—y entonces se asemejan mucho al *Board of selectmen* de Nueva Inglaterra, por sus funciones administrativas. Los Consejos de los *townships* existen también en varios Estados donde no hay más que un inspector por *township*: entonces de ordinario están compuestos, además de los inspectores, por ciertos funcionarios como el secretario del *town* y los jueces de paz. En Michigan, el Consejo tiene poderes muy amplios; en Illinois no es más que un simple comité de cuentas.

1.231. El número de funcionarios del *township*, varía con el grado de desenvolvimiento alcanzado por el sistema del *township*. En Ohio, donde éste está como en germen, no hay al lado de los administradores más

funcionarios que un secretario y un tesorero. En el mismo Michigan, donde el sistema ha sido completamente adoptado, no hay ni asesor ni colector de impuestos; el inspector hace de asesor y el tesorero de colector. En Illinois hay siempre un cuerpo de funcionarios: inspector, colector, asesor, secretario, comisionados de vías, jueces de paz, contables, etc., y para el *township* escolar un cuerpo de administradores de escuelas—*school trustees*.

1.232. El mandato de todos los funcionarios, excepción hecha de los jueces de paz, comisarios de vías y de escuelas y contables, es por lo común de un año, como en Nueva Inglaterra: el de los otros funcionarios que hemos exceptuado es á menudo de tres ó cuatro años.

1.233. Cuando hay una Asamblea de *town*, los funcionarios no se eligen por ella, sino por elección general.

1.234. EL TOWNSHIP EN LOS ESTADOS DE LA COSTA MEDIA DEL ATLÁNTICO.—Implica cierta reversión histórica esto de hablar de estos Estados, después de haber hablado de los del Oeste, mucho más recientes; pero no perturba la reversión la claridad de la exposición del tema. Los procedimientos de formación en el Oeste son muy visibles; en el Este son mucho más complejos y oscuros, porque tienen un origen histórico, más bien que un origen legal.

1.235. EL TOWNSHIP EN NUEVA YORK.—Es análogo á los de Michigan é Illinois en su estructura y funciones; pero por ser el original, no por ser copia. Tiene al frente un solo inspector, que es el tesorero y funcionario general de hacienda del distrito. Tiene su secretario, su asesor, su colector, sus comisarios de vías, sus *constables* y sus jueces de paz. Además esta auxiliado por inspectores especiales de pobres. Una Asamblea

anual del town, bajo la presidencia de los jueces de paz ó del secretario, elige todos los funcionarios, aprueba las leyes locales, fija los impuestos para las escuelas y para los pobres, y constituye la autoridad general de gobierno.

En los condados de 300 000 ó más habitantes, la ley dispone la elección general de todos los funcionarios del *township*.

1.236. EL TOWNSHIP DE PENNSYLVANIA.—El sistema del de Nueva York es el que ha inspirado el adoptado por los Estados de los lagos, y se acerca mucho desde el punto de vista del desenvolvimiento, al vigente en Nueva Inglaterra. El *township* de Pennsylvania, por otro lado, ha sugerido el sistema de los Estados próximos del Oeste medio. No hay allí Asamblea, sino tan sólo un engranaje ejecutivo. Un Consejo (*Board*) de dos ó tres inspectores, cuyo mandato es de tres años, está al frente del *township*, y sus funciones más importantes consisten en ocuparse de las vías. Por lo demás, hay funcionarios ordinarios, con la adición, poco común, de tres inspectores de cuentas. Donde el *township* está encargado de los pobres, se eligen dos inspectores especiales.

1.237. ORIGEN DEL GOBIERNO LOCAL EN LOS ESTADOS MEDIOS.—El gobierno local de los Estados de Nueva York, Pennsylvania, Delaware y, en la mayor parte de Nueva Jersey, tiene como origen común el sistema establecido en los tiempos coloniales por el duque de York, como propietario. Bajo este sistema, el *township* era el principal órgano del gobierno local. Sus funcionarios eran algunos contables y varios inspectores, y por bajo el *township* sólo había una creación completamente artificial, el distrito —*riding*—presidido por el sheriff. Ciertas reuniones generales—*general courts*—determinaban los impuestos de vías y de pobres, designaban los inspectores de caminos, etc., etc. Des-

pués del período del duque de York como propietario, el desenvolvimiento del gobierno local en las diversas partes del dominio alcanzó varias formas. El *township* conservó su importancia en el Estado de Nueva York, pero hacia el Sur, sobre todo en Pennsylvania, el condado ocupó el primer lugar.

1.238. EL TOWNSHIP EN EL SUR.—Doquiera que en el Sur se adoptó por completo el principio de la tasa legal para el sostenimiento de las escuelas, surgió, á lo menos en germen, el primer *township*. Virginia, el más antiguo de los Estados del Sur, y el tipo de todos los demás, desde el punto de vista del desenvolvimiento de las instituciones, intentó durante seis años (1868-1874) establecer el sistema completo del *township*, pero el ensayo no fué satisfactorio; en vez de introducir el sistema lentamente, de modo que fuese posible su desenvolvimiento normal, se estableció todo á la vez, resultando harto artificial, por lo que pronto fué abolido por una enmienda constitucional. Carolina, del Norte, y Virginia, occidental, adoptaron un sistema mucho más rudimentario, que dió mejores resultados.

1.239. EL CONDADO—THE COUNTY. — La división del poder entre los *townships* y el condado, podrá estudiarse fácilmente luego que expongamos la organización de éste en bosquejo. La historia natural del condado se estudia mejor en el Sur, donde á despecho de la adopción parcial aquí y acullá del *township*, el condado sigue siendo el principal y casi único órgano del orden y del gobierno locales. Ya hemos visto (1.042-1.044) cómo el condado era una base natural del gobierno, en la población agrícola y dispersa. El condado se importó en el Oeste por los colonos del Sur, y encontró allí primero su razón natural de existencia en una difusión análoga de la población. La inmigración de Nueva Inglaterra, y las nuevas circunstancias industriales y so-

ciales, crearon el *township* en el condado del Oeste, al modo como análogas condiciones, comenzaron por crearle en el Sur.

1.240. En todos los casos, el condado parece haber sido creado con un fin judicial; fué un territorio en el cual, y para el cual, los tribunales celebraban audiencia, aunque en las colonias confederadas, como Connecticut, haya sido también en parte el resultado de la unión de diversos grupos de ciudades, en otro tiempo independientes. En el Sur el condado llegó á ser también el único territorio para la organización administrativa, del gobierno local, atribuyéndosele las funciones que antes tenían el condado y las circunscripciones más pequeñas, como el *township*. En Nueva Inglaterra ciertas funciones generales de carácter limitado pasaron á los *townships*. En el Noroeste, el condado y el *township* fueron creados casi simultáneamente, uno al lado del otro, y están estrechamente ligados.

1.241. El condado americano fué naturalmente en un principio una copia fiel del inglés (*shire*); pero su desenvolvimiento no ofrece ninguna analogía con su prototipo inglés. El inglés, en muchos casos, remonta su origen á los tiempos en que era un reino sajón distinto, y puede decirse que tenía límites tan naturales como Francia; los condados americanos, por otra parte, fueron todos creados deliberadamente, como subdivisiones judiciales y administrativas y no tienen ninguna historia independiente análoga.

1.242. EL CONDADO DEL SUR, que resume en sí toda la administración local, tiene una completa serie de funcionarios. Al frente hay un pequeño Consejo de *comisarios del condado*. Bajo su vigilancia general, actúa de ordinario un tesorero del condado, un *seperintendente* de caminos, otro de educación y otro de los pobres. Para lo judicial el condado tiene su *sheriff*, su secreta-

rio, su delegado, su coroner y su *state-attorney*, el cual extiende su acción á un distrito que comprende varios condados. Las funciones de las autoridades del condado, comprenden la instrucción educativa, sostenimiento de las prisiones y asilos de pobres, construcción y conservación de caminos y demás asuntos locales. Los funcionarios del condado son casi todos elegidos por un voto popular. En el sistema del Sur el sheriff tiene en general á su cargo la percepción de los impuestos.

1.243. DONDE EL TOWNSHIP EXISTE, la organización del condado, reviste formas muy diferentes, siendo casi el único punto común de semejanza la organización de la justicia. El condado tiene siempre su sheriff y, en general, sus tribunales especiales, con coroner y secretario. La variedad está en la estructura administrativa. A veces, como en Nueva York, Michigan é Illinois, la autoridad administrativa del condado, es un Consejo compuesto por los inspectores de todos los *townships*; otras veces, como en Pennsylvania y Minnesota, la autoridad del condado es un Consejo de tres comisarios. En Wisconsin el Consejo de condado, se compone de miembros elegidos por dos ó más *townships*. Cuando el condado tiene menos poderes, como en Nueva Inglaterra, su administración no se extiende más que á la conservación de las edificaciones del condado, como las prisiones y el palacio de justicia, el otorgamiento de ciertas licencias y la vigilancia parcial del sistema de vías. En Nueva York y en el Noroeste, las autoridades del condado tienen á menudo que ocuparse con el cuidado de los pobres, y á veces ejercen una amplia intervención en el poder de contraer empréstitos, las circunscripciones menores y á menudo revisan las cuentas de los funcionarios locales y vigilan los impuestos al efecto de mantener la igualdad de todos ante los mismos.

1.244. Donde hay *townships*, la división de los poderes es como sigue: el *township* es la circunscripción escolar, la de beneficencia—á no haber pasado ésta al condado por voto popular especial —la circunscripción de policía, y por fin la encargada de la construcción y conservación de caminos y de la salubridad, mientras el condado es la circunscripción, judicial, encargada del sostenimiento de las prisiones, palacio de justicia y á veces de los asilos de pobres; sus funcionarios velan por la contribución del impuesto, y amenudo ejercen otras atribuciones generales de vigilancia.

1.245. ALDEAS, BURGOS, CIUDADES.—*Villages, Boroughs Cities*.—Los condados y *townships* son circunscripciones de organización rural sólo. La concentración de la población en grandes ciudades, y en ciudades menores, ha hecho necesaria la elaboración de otros medios de organización, y así se ha producido un gran cuerpo de leyes constitucionales y ordinarias, de los Estados, referentes á la incorporación de demarcaciones urbanas. No hay en ninguno de nuestros Estados una ley completa y general de las corporaciones municipales, análoga á aquélla, bajo la cual, en Inglaterra, las ciudades de todos los grados, pueden adquirir privilegios y adoptar la organización de un verdadero gobierno de burgo (989): las ciudades más grandes descansan sobre leyes especiales. Por lo cual las grandes ciudades del país, presentan una gran variedad de estructura política, y así, con frecuencia se ven ciudades de un mismo Estado, que difieren entre sí en muchos detalles de organización y de atribuciones.

1.246. Los electores ó los hombres libres de los distritos urbanos, de menos población, pueden, en la mayoría de los Estados, obtener una organización sencilla y amplios poderes de los tribunales judiciales, según ciertos procedimientos uniformes; las *villages*—como se les

llama en Nueva York,—los *boroughs*—como se designan en Pennsylvania,—los *towns*—según á veces se les denomina en el Sur (1),—*ciudades menores*, —como se les llama en los Estados donde los *towns* se clasifican según la población,—pueden de ordinario recibir de los tribunales, previa la justificación de la población necesaria y el consentimiento de los electores, el privilegio de constituirse en corporaciones municipales, regidas por leyes dictadas al efecto: muchas compañías anónimas privadas, pueden obtener la misma concesión, justificando ante el tribunal la posesión del fondo de reserva ó del capital liberado y del número de miembros exigidos.

1.247. El *town* ó el *boroug*, sin embargo, es una corporación pública, no privada, que recaba por delegación, ciertos poderes de gobierno. Muchos Estados han confiado á la legislatura el derecho de crear por vía legislativa las corporaciones públicas. La incorporación de *towns* no es, por tanto, materia regida por una ley general.

1.248. LAS AUTORIDADES DE LOS DISTRITOS URBANOS erigidos en corporaciones separadas, recogieron todos los poderes de los funcionarios de los *townships*, que había en su territorio y constituyen un cuerpo local distinto; pero, de ordinario, el territorio así incorporado, sigue formando parte del condado en que está. Continúa pagando los impuestos del condado, y sus electores participan en la elección de los funcionarios de éste. En algunos casos, sin embargo, las ciudades se han separado definitivamente del condado en que están. Tal

(1) La palabra *town*, cuando se emplea en Nueva Inglaterra, no significa circunscripción urbana, tiene el mismo valor que *township*.

ha sido la política constante en Virginia. En otros casos, las ciudades, al desenvolverse, han absorbido los condados en que estaban, como, por ejemplo, ha ocurrido con Nueva York, Filadelfia, Nueva Orleans y San Francisco. Baltimore y San Luis han sido declarados independientes del gobierno del condado y de sus cargas, por leyes especiales. La organización de las ciudades incorporadas no se parece á la de los condados y *townships*, principalmente porque las ciudades tienen al frente de su gobierno un Consejo representativo, que, en su esfera, es una autoridad legislativa.

1.249. EL MODELO COMÚN DE ORGANIZACIÓN de las pequeñas circunscripciones urbanas, lo constituyen un alcalde presidente ó jefe burgués, un pequeño Consejo de ciudad, con poder reglamentario extenso, amplias facultades en materias de impuestos, destinados á cubrir los gastos de la administración local y de las mejoras locales, con otros poderes directivos que lo diferencian mucho de los Consejos meramente ejecutivos, frecuentes en los *townships* y que hay siempre en los condados; un tesorero, un secretario, un cobrador de impuestos, un comisario de calles; á veces administradores de pobres y, generalmente los súbalternos que el Consejo tenga á bien nombrar.

1.250. ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO EN LAS CIUDADES.—La diferencia entre la organización de esos pequeños distritos urbanos, y la de las grandes ciudades, no es sólo una diferencia de complejidad, sino de género. Las ciudades, según hemos visto (1.162) obtienen, á menudo, una organización jurídica, separada en cuanto constituyen, de hecho, circuitos judiciales ó condados, con sus propios tribunales, *shériffs*, *coroners* y *attorneys*; á veces son completamente independientes de los condados en que radican (1.248) También se les conceden Consejos más importantes, con atribuciones más amplias, un cuerpo de funcionarios más grande,

y una facultad de autodirección más basta, que las de las demás circunscripciones locales.

1.251. El *Consejo* de una gran ciudad se compone, de ordinario, de dos secciones ó *Cámaras*: un Consejo de *aldermen* y un Consejo de consejeros comunales, los cuales difieren entre sí como las Cámaras de la legislatura de un Estado, tanto en el número como en las dimensiones de los distritos que sus miembros representan. En la mayoría de las ciudades del Estado de Nueva York no hay, sin embargo, más que una sola Cámara, llamada unas veces Consejo de los *aldermen* y otras Consejo común.

1.252. Esos Consejos constituyen siempre el poder legislativo—*law-making*,—ó más bien *reglamentario—ordinance-making*—y financiero de la ciudad, y siempre, hasta una época reciente, intervenían en toda la administración, no sólo porque podían negar el dinero, sino también porque participaban directamente en el nombramiento de los funcionarios subalternos de la ciudad; es decir, todos aquellos que no eran designados por elección popular. Los principales funcionarios de cada ciudad eran, de ordinario, elegidos; pero todos los demás, por lo común, eran nombrados por el alcalde, salvo confirmación del Consejo de la ciudad. La tendencia de la legislación reciente, relativa á la organización de la administración de la ciudad, se inclina á concentrar el poder ejecutivo y, por consiguiente, la responsabilidad ejecutiva en manos del alcalde—*mayor*,—dejando al Consejo tan sólo su poder reglamentario y su función de intervención financiera. Algunas de las más recientes cartas han llegado á comprender, en la facultad de nombramiento del alcalde, el derecho de designar los titulares de los cargos ejecutivos más importantes de la administración de la ciudad. En su última Constitución (1894) Nueva York ha hecho el ensayo de dar á los alcaldes de sus ciudades un veto suspensivo, contra las leyes lesivas del Estado en materia municipal. Los proyectos de ley locales se someten á la aprobación de los alcaldes de las ciudades á quien afectan. Pero, si no fueran aprobados, basta una simple mayoría para que las leyes pasen, á pesar del veto.

1.253. ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.—Donde hay escuelas públicas encontramos el distrito escolar, circunscripción administrativa usual para materias de educación. Allí donde el sistema del condado impera, éste está dividido en distritos escolares; donde impera el *township*, éste está dividido también en distritos escolares. En todo caso, hay directores ó administradores de distrito, que intervienen la administración escolar, y, en general, lo suficiente para impedir que haya ningún sistema de educación uniforme en un Estado; pero en las regiones donde el sistema del *township* está más extendido, por lo general, el pueblo tiene una mayor participación (el pueblo reunido en asamblea de distrito) en la administración local, y de ordinario, un poder de imposición local más amplio.

1.254. En Nueva Inglaterra se ha podido advertir, durante estos últimos tiempos, la desaparición del distrito escolar especial de diversos Estados y su absorción por el *township*. Así en Maine, en Nueva Hampshire y en Connecticut la administración escolar ha pasado del distrito á los funcionarios del *township*, y éste se ha convertido en circunscripción escolar. En Massachusetts el sistema del distrito escolar fué abolido por completo en 1882 y sustituido por la administración escolar del *township*. Y fuera de Nueva Inglaterra se ha efectuado también tal sustitución en algunos sitios, por ejemplo, en Pennsylvania.

1.255. EN EL NOROESTE las escuelas son de ordinario sostenidas á cargo de tres distintas fuentes: provienen los recursos de tierras concedidas á cada *township* por el gobierno federal, de un impuesto general de educación del Estado, cuyos rendimientos se distribuyen entre los *townships*, siendo á su vez distribuidos por las autoridades de éstos entre los distritos, y por último, los impuestos determinados por los directores de distrito. En Nueva Inglaterra hay, generalmente, impuestos

de Estado y de *township*, para sostener las escuelas. En el Sur, bajo el sistema del condado, hay impuestos del Estado solo, en la mayor parte, salvo en algunas localidades excepcionales y en las grandes ciudades. En la mayoría de los casos, en el Noroeste, el distrito escolar coincide con el *township* civil, aunque con organización distinta y aparte.

1.256. En ninguna parte hay una intervención suficientemente centralizada. Los superintendentes de Estado ó las demás autoridades centrales de educación, no tienen poderes administrativos verdaderos (comp. 1.205); los superintendentes de condado rara vez tienen una gran autoridad; los administradores y comités del *township*, por lo común, tienen poco más que un poder general de inspección, y atribuciones consultivas; usualmente los directores de las circunscripciones más pequeñas, tienen la mayor parte de la autoridad administrativa, y aplican su *cuota* de los impuestos de Estado según su voluntad. El resultado de todo esto es la variedad en materia de condiciones exigidas á los profesores, la variedad en los procedimientos de elección, en los planes de estudios y en los resultados.

1.257. IMPUESTOS.—El rasgo más saliente del régimen de impuestos locales, en los Estados Unidos, consiste en las limitaciones señaladas por la constitución y las leyes. Comúnmente, ninguna autoridad local puede imponer por encima de cierto límite, fijado sobre el valor supuesto á la propiedad de su distrito. En el sistema de condado se dirige una orden á los funcionarios de los condados, respecto de los impuestos votados por la legislatura, para las necesidades del Estado: los Consejos de condado las hacen efectivas á la vez que los del condado y sobre las bases de repartición de éste. Cuando hay *township*, hay un escalón más; la or-

den se dirige á los *townships* para los impuestos del Estado y de condado á la vez, y los *townships* cobran esos impuestos á la vez que los suyos, según las bases de repartición formuladas por sus propios asesores.

1.258. Se han hecho, sin embargo, no pocos esfuerzos en algunos Estados para igualar la repartición. La autoridad de condado actúa como *un Consejo de igualación — board of equalization* — con respecto de la distribución que le transmiten los repartidores de los diferentes *townships*; por encima de esos Consejos de condado hay generalmente un Consejo de Estado de igualación, cuya función es armonizar y nivelar, en vía de apelación, los impuestos en los condados. Siempre puede apelarse de las decisiones de los repartidores locales ante esos Consejos. Pero el sistema no ha tenido buen éxito sino en parte: ha resultado impotente respecto al principio actual, que localiza la autoridad, para evitar en la repartición numerosas diversidades y desigualdades frecuentes; los funcionarios oficiales procuran no recargar á los distritos sino, en la parte más mínima los impuestos generales.

1.259. INDICACIONES GENERALES SOBRE EL GOBIERNO LOCAL.— Varios son los rasgos generales que pueden notarse en nuestro sistema de gobierno local. 1) En primer lugar, fuera de las *towns* y de las grandes ciudades, distritos urbanos especiales, separados, hay una falta muy notable de cuerpos representativos con poderes reglamentarios. Casi en todas partes, los funcionarios y Consejos locales sólo tienen poderes ejecutivos, y se mueven en límites estrechos determinados en detalle por la ley.

2) En segundo lugar, donde hay cuerpos locales con función legislativa, actúan estrictamente bajo las disposiciones de la ley constitucional, esto es, según cartas, que tienen gran analogía de *naturaleza* con las leyes de los Estados.

3) En tercer lugar, la intervención central de las autoridades locales, sólo estriba en la posibilidad en que las mismas es-