

<b>CAP. VII.—De las autoridades.....</b>	<b>72</b>
<b>Distribucion de los ramos de la admi-     nistracion en las Secretarias del des-     pacho.....</b>	<b>82</b>

«II. Y las que facultan á las autoridades superiores para «detener, modificar y revocar los actos de las subalternas y «suspenderlas en el ejercicio de sus funciones ó destituirlos de «sus cargos.»

Autores hay que consideran como condiciones de la gerarquía administrativa la responsabilidad de todas las autoridades y funcionarios, la presencia de ellos en todos los lugares que comprende la administracion y la unidad de estas, así como la aptitud y moralidad de los empleados; pero lo cierto es que la responsabilidad, la presencia y la unidad son condiciones de la administracion y no de la gerarquía administrativa y que la moralidad y la aptitud son condiciones individuales que el Gobierno debe siempre tomar en consideracion para nombrar á los empleados, y que no constituyen tampoco la gerarquía administrativa.

---

---

## CAPITULO VII.

### DE LAS AUTORIDADES.

Ejercen el poder supremo en la administracion: el Presidente de la República en lo que se refiere á los sistemas federales determinados por la constitucion y en lo relativo al Distrito federal y territorio de la Baja-California, y los Gobernadores en lo que se refiere á la administracion y régimen interior de los Estados.

Las facultades y obligaciones del Presidente son:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Union proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia.

La promulgacion es, por decirlo así, la notificacion que se hace al pueblo de decreto del poder legislativo, notificacion indispensable para que sean obligatorias las leyes, y que constituye el primer acto del poder ejecutivo encargado de ejecutarlas y hacerlas cumplir.

Las leyes y las disposiciones supremas son obligatorias desde que se publican en el *Diario Oficial* del Gobierno de la Union segun la declaracion de 16 de Agosto de 1867.

La Constitucion del Estado de Aguascalientes determina en sus artículos 52 y 53 que toda ley se reputará por conocida en el lugar de la residencia del Gobierno, veinticuatro horas despues de su publicacion y en el mismo término en los demas lugares del Estado despues de la publicacion de la ley en ellos, debiéndose sujetar los tribunales á estos términos para la aplicacion de las leyes.

Como al Presidente de la República le está encomendado el ejecutar las leyes, tiene la facultad de expedir los reglamentos que para este fin fuesen necesarios y las disposiciones convenientes para la exacta y debida aplicacion de la ley, bien sean ellas generales ó bien dictadas para los casos particulares.

«Conviene, dice el autor ántes citado, señalar claramente los límites entre la autoridad legislativa y la potestad reglamentaria á fin de conservar inalterable la base del órden constitucional é intacto el principio de la division y recíproca independencia de los poderes públicos.

«Cuándo la potestad reglamentaria invadirá las atribuciones legislativas, no es posible determinarlo con precision aunque se colige de las siguientes diferencias entre los actos del legislador y las disposiciones reglamentarias. La ley proclama máximas generales del derecho, establece principios: los reglamentos preven, deducen consecuencias, remueven obstáculos, descenden á pormenores. La ley es perpetua é inmuta-

ble: los reglamentos varían según los tiempos y se modifican al tenor de las circunstancias. La ley manda y el reglamento obedece.

«Mientras la potestad reglamentaria se mantenga dentro de estos límites, los reglamentos serán constitucionales: si excede, sus actos llevarán el vicio de inconstitucionales.

«La inconstitucionalidad de los reglamentos procede de la *materia*, cuando disponen en cosas ajenas á la competencia de la potestad reglamentaria, y de la *forma* cuando faltan los requisitos exteriores que la ley exige en su formación.

«Son inconstitucionales los reglamentos en cuanto á la *materia*, si crean poderes públicos ó autorizan impuestos, ó definen crímenes ó establecen penas, ó perjudican á los derechos políticos de los ciudadanos ó disponen en punto á sus derechos privados de otro modo que el necesario para desenvolver los principios cuyas consecuencias les confiaran las leyes.

«Sin embargo, aunque la potestad de establecer penas corresponde al poder legislativo y al judicial el de aplicarlas, alguna vez sucede que los reglamentos contengan cláusula penal, y acaso también la autoridad administrativa se atribuye el derecho de castigar las infracciones. Estas excepciones se fundan ó en una delegación expresa de la ley, ó en la necesidad de armar al poder ejecutivo con facultades coercitivas dentro de los estrictos límites de la policía correccional.....»

Parece que no hay necesidad de advertir que ningún reglamento puede variar el sentido de la ley ni mucho menos derogarla, ni impedir su ejecución, supuesto que la facultad de expedir reglamentos es precisamente la de ejecutar las leyes.

Mas si el poder administrativo, excediéndose de sus facultades, expidiera un reglamento ó una disposición contraria á la ley el remedio se hallaría ocurriendo al poder legislativo para que reformara ó derogara el reglamento ilegal, ó al poder ju-

dicial federal en el caso de violacion de garantías, para que otorgara el amparo constitucional, y en uno y en otro caso procedería la acusacion contra el Ministro que autorizara con su firma el reglamento vicioso ó la disposicion ilegítima.

Las disposiciones dictadas por el Gobierno, tanto el de la Union como los de los Estados, que no tienen el carácter de reglamentos á las leyes, son resolviendo en cada caso particular ó dictando reglas que se han de poner en práctica por todas las autoridades subordinadas al Gobierno. En el primer caso se llaman *órdenes supremas ó superiores* y en el segundo tienen el nombre de *circulares*. Y las de este género suelen ser expedidas no solo por los funcionarios encargados del poder ejecutivo ya federal, ya particular de cada Estado, sino por los jefes de los ramos del servicio público y obligan á las autoridades ó empleados que les están subordinados.

Está obligado el Presidente de la República á facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones y esta misma obligacion incumbe á los Gobiernos de los Estados porque no seria conveniente que el poder judicial cuya importancia consiste precisamente en ser un poder inerte y por tal razon libre de la tendencia al abuso que suele engendrar la posesion de la fuerza material, pudiera emplear por sí mismo la pública.

En la teoría de la division de los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial no es admisible la dependencia de este respecto del anterior como se verifica en las monarquías, en las cuales la jurisdiccion se ejerce en nombre del Soberano y en realidad como una delegacion de la autoridad real. El poder administrativo excita á la justicia á proceder; pero sin que pueda concedérsele nunca ni la menor intervencion en el ejercicio de la autoridad judicial.

**Las facultades meramente administrativas del Presidente**

de la República, nacen del deber que tiene de ejecutar las leyes; pero hay algunas que le están especialmente declaradas como son la de nombrar y remover á los empleados de la Union, de cuya facultad ántes se ha tratado, y las de disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federacion, disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, declarar la guerra previa ley del Congreso de la Union, conceder patentes de corso, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, recibir Ministros y otros enviados de las potencias extranjeras y habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicacion.

De estas facultades las primeras se refieren al órden interior de la República y para conservar en ella la paz, y otras á las relaciones con el mundo á fin de obtener para la misma República su propia independencia y las consideraciones y el respeto que son debidos á su derecho. Pero en el ejercicio de la mayor parte de estas facultades el poder administrativo está atado por la intervencion del legislativo que indirectamente puede enervar y aun destruir las disposiciones del Ejecutivo, supuesto que siendo de la incumbencia del Congreso el decretar todo gasto público, suprimiendo uno de esos gastos imposibilita la ejecucion de lo que haya dispuesto el poder administrativo.

Siendo como son los ministros los responsables de todos los actos de la administracion confiada al Presidente, la opinion pública hace efectiva esta responsabilidad, mas aún que la opinion del cuerpo legislativo, la cual es siempre de suma importancia y de suma trascendencia, supuesto que su oposicion extremada puede llegar hasta entorpecer la marcha administrativa. Por estas consideraciones es verdaderamente delicado el

**ejercicio de la facultad constitucional que tiene el Presidente de nombrar y remover libremente á los Secretarios del Despacho, facultad que caracteriza con toda claridad al Presidente de jefe supremo de la administracion. Ni por debilidad debe verificar un cambio en las secretarías de Estado, ni por orgullo despreciar la opinion pública. Huir de ambos extremos es una dificultad grave que solo pueden resolver una conciencia delidada y un espíritu que sepa elevarse sobre el oleaje de las pasiones políticas que muy fácilmente se exaltan y enardecen-**

Los secretarios de Estado son jefes superiores de los diversos ramos de la administracion y ejercen el poder en nombre y bajo la autoridad del Presidente de la República, que aunque á diferencia de los reyes, que reinan y no gobiernan, ejerce por sí mismo el poder del gobierno, no es responsable de los actos de este, sino en los casos expresados en el artículo 103 de la constitucion, para dar de esta manera estabilidad al Gobierno y hacer efectiva su responsabilidad, sin la cual el ejercicio del poder público se convertiria con suma facilidad en el mas completo despotismo.

«Siendo, dice el Dr. Colmeiro, los cuidados de la administracion infinitos y de tan varia especie, para mejor cumplir los deberes que á los agentes administrativos competen, se ha exco­gitado el medio de clasificar las facultades inherentes al ejercicio del poder ejecutivo segun su analogía, y dividir la administracion central en cierto número de círculos, regido cada uno por un jefe superior ó ministro del ramo, con sujecion sin embargo á la voluntad colectiva del ministerio en aquellos asuntos que por su gravedad deben considerarse como cuestiones, no de administracion pura, sino de gobierno.

Esta distribucion de los negocios públicos entre diferentes ministerios, para corresponder á su objeto que es dirigir y vigilar todos los ramos del servicio administrativo y regulari za

lo, debe fundarse en la clasificación natural de las necesidades del Estado, en cuyo conjunto parece descuellan tres, acaso las primitivas á saber: la paz, la gestion de la fortuna general y el fomento de los intereses morales y materiales de la sociedad.

« La paz ó la conservacion del órden público, primera necesidad de los pueblos, requiere la práctica de una serie de disposiciones muy distintas entre sí, porque el Gobierno precave ó reprime para dársela á la nacion. Precave *manteniendo relaciones diplomáticas* con las demas potencias: reprime *administrando justicia, combatiendo á los enemigos interiores*, y en caso extremo, *declarando y haciendo la guerra*. La gestion de la fortuna del Estado y el desarrollo de sus intereses ya morales ya materiales, exigen tambien una multitud de actos administrativos que se refieren á la *representacion del Gobierno* en todo el ámbito del territorio, á la *imposicion, repartimiento y cobranza de las rentas públicas*, y al *fomento de la instruccion y de la riqueza de los pueblos*.

« Resulta, pues, del precedente análisis, que en toda nacion de poblacion regular y de territorio algo extenso, debe haber un ministerio de Relaciones diplomáticas, otro de Justicia, otro de Gobierno, otro de Rentas públicas, otro de Fomento, otro de Guerra y otro en fin de Marina. Pueden ser mas, sin embargo, ó ménos los necesarios: más, cuando ciertas atenciones especiales los reclaman, por ejemplo, un ministro de Cultos ó de Policía donde la tolerancia religiosa ó el estado de la sociedad multiplicaren los negocios de este linaje, hasta el punto de exigir la detenida inspeccion y vigilancia del Gobierno por medio de un ministro *ad hoc*; ménos, si la escasez de negocios de un ramo permitiese despacharlos acumuladamente con otro análogo, por ejemplo, incorporando el ministerio de Marina al de Guerra, ó el de Fomento al de Gobierno. Pero siempre será verdad que cuanto mas prosperen las naciones, tantos mas centros



especiales de actividad administrativa ó ministros necesitarán, porque la civilizacion multiplica las relaciones sociales á cada paso, y con ellas los deberes del Gobierno y los gastos públicos; daño verdadero, si bien compensado con el progreso sucesivo de la riqueza contribuyente.

«Cualquiera que sea la clasificacion admitida, es llano que cada ministro será parte del ente colectivo llamado ministerio, y jefe superior de todos los ramos asignados á sus respectivos departamentos, correspondiéndoles en este concepto la autoridad y atribuciones propias de aquel cargo.

«Como miembros del *Consejo de ministros*, deliberan juntos y adoptan colectivamente ciertas resoluciones; y como jefes superiores de tal servicio administrativo, obran con entera independencia y deciden los asuntos de su respectivo ministerio; pues para evitar dilaciones y competencias perjudiciales al servicio público fueron declaradas todas las secretarías del despacho libres y recíprocamente independientes en el ejercicio de sus atribuciones. De aquí procede la sencilla division de sus facultades en *comunes y especiales*.

«Son comunes las que se derivan de la índole misma de las funciones ministeriales, y especiales las inherentes á la autoridad privativa de cada ministro.

«En todos los ministros se descubren dos caractéres, el uno principal ó predominante, y secundario ó excepcional el otro: el primero es de agente superior de la administracion, y el segundo de juez administrativo. De esta jurisdiccion puramente excepcional hablarémos en otra parte.

«Cuando el ministro procede como agente administrativo, los actos ministeriales se resuelven en *instrucciones, disposiciones ó mandatos, decisiones y actos de gestion*.

«El objeto de las *instrucciones* es dirigir la ejecucion de las leyes y reglamentos y obtener la obediencia de todos los su-

bordinados; y ora aparezcan en forma de resoluciones generales ora en la de decisiones particulares dictadas por vía de regla general, hablan siempre con las autoridades administrativas á quienes ilustran, y declaran el sentido de las disposiciones cuya fiel observancia procuran: expresan una determinación superior, y señalan al subalterno la línea de conducta que debe seguir, pero nada añaden á las leyes y reglamentos establecidos.

«Las *disposiciones ó mandatos* ministeriales son, ó providencias de orden y utilidad pública, de conveniencia momentánea y aplicación fugitiva, ó decisiones en los asuntos privados.

«Las primeras son á los reglamentos de administración pública lo que estos á las leyes, es decir, suplen el silencio de aquellas, disipan la oscuridad de sus palabras, colman sus vacíos, tienen la fuerza y el valor de la ley ó del decreto que comentan, y las autoridades encargadas de su cumplimiento deben observarlas como un precepto.

«Las *decisiones ministeriales* son también actos administrativos obligatorios para todos los ciudadanos y para todas las autoridades políticas y judiciales. Su objeto es mandar, permitir ó vedar alguna cosa á instancia de un particular á quien el ministro otorga ó niega su solicitud en interés de la administración. Estos actos emanan del ministro requerido ó provocado, y es preciso quepan dentro de los límites de su poder discrecional para no degenerar en actos de jurisdicción.....

«No hay forma ninguna establecida para intentar, proseguir y resolver estos asuntos. El ministro comúnmente recibe el memorial, y si alguna vez decide en el acto, las mas ordena instruir expediente, oye el dictámen de la autoridad ó cuerpo señalado por la ley ó por las reglas y prácticas de la administración, y decide con pleno conocimiento de causa.

«*Actos de gestión* llámense los relativos á la conservación y

fomento del patrimonio ó fortuna del Estado, y son verdaderos contratos civiles, tales son como compras, ventas, arriendos y permutas, cuyo objeto es asegurar el servicio público en todos sus ramos. Solo en los ministros reside la personalidad ó la representacion necesaria para contraer tales obligaciones en nombre del Estado, cada uno en su respectivo ministerio; y las cuestiones á que dieren márgen la validez ó interpretacion de estos actos, constituyen verdaderos litigios entre los ministerios y los interesados cuyo exámen aplazamos para lugar mas oportuno.

« Los actos de gestion no necesitan en rigor ser autorizados por escribano, pues ya interviene la fé pública en estos contratos, representada en el carácter tambien público de los ministros. Sin embargo, suele autorizarlos para mayor firmeza y solemnidad.

« Tales son las atribuciones comunes de los ministros; sus facultades especiales se derivan de las leyes y reglamentos administrativos que distribuyen el servicio público entre varios ramos ó ministerios; de suerte que en este punto la legislacion es positiva, y la jurisprudencia se funda en la recta interpretacion de los principios consignados en dichas leyes y reglamentos y en bien observadas analogías.»

Los Ministerios establecidos por la ley son el de Relaciones Exteriores, el de Gobernacion, el de Justicia é Instruccion pública, el de Guerra y Marina, el de Fomento y Colonizacion y el de Hacienda.

La distribucion de los negocios públicos entre los distintos ministerios corresponde al poder legislativo, segun el artículo 86 de la constitucion, y en ejercicio de esta facultad se expidió la ley que distribuyó los ramos de la administracion en la forma siguiente:

«Secretaría de Estado y del despacho de Relaciones Exte-

riores.—El Excmo. Sr. Presidente se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

*EL C. BENITO JUAREZ, Presidente interino constitucional de los Estados—Unidos Mexicanos, á los habitantes de la República, sabed: que en uso de las facultades de que me hallo investido, he tenido á bien decretar lo siguiente:*

Artículo 1º Se distribuyen los ramos de la administracion pública para su despacho entre las Secretarías de Estado, del modo que sigue:

I. Corresponde á la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores:—Todo lo relativo á Relaciones Exteriores;—Los Consulados, la demarcacion y conservacion de los límites de la República;—La naturalizacion de extranjeros;—La matrícula de casas de comercio y compañías extranjeras;—La legalizacion de firmas;—El gran sello de la nacion;—El Archivo general;—El ceremonial;—Las publicaciones oficiales.

II. Corresponden á la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernacion:—Las elecciones generales;—Congreso de la Union;—Reformas constitucionales;—Observancia de la Constitucion;—Relaciones con los Estados;—Division territorial y límites de los Estados;—Tranquilidad pública;—Guardia nacional;—Amnistías;—Registro civil;—Derecho de ciudadanía;—Derecho de reunion;—Libertad de imprenta;—Libertad de cultos y policia de este ramo;—Policia de seguridad y de salubridad;—Festividades nacionales;—Epidemias;—Vacuna;—Gobierno del Distrito federal, en lo político y administrativo;—Beneficencia pública, hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilo;—Montes de piedad, casas de empeño y cajas de ahorros;—Cárceles, penitenciarías, presi-

dios y casas de correccion;—Teatros y diversiones públicas;—Impresiones del Gobierno.

III. Pertenecen á la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia é Instruccion pública:—La Administracion de justicia;—Suprema Corte;—Tribunales de Circuito y de Distrito;—Controversias que corresponden á los tribunales de la Federacion;—Causas de piratería;—Expropiacion por causa de utilidad pública;—Códigos;—Colecciones oficiales de leyes y decretos;—Organizacion judicial en el Distrito Federal y territorios;—Libertad de enseñanza;—Títulos profesionales;—Instruccion primaria, secundaria y profesional;—Colegios nacionales, escuelas especiales, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias;—Propiedad literaria;—Bibliotecas;—Museos;—Antigüedades nacionales;—Abogados y escribanos;—Indultos.

IV. Tocan á la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento:—La estadística;—Libertad de industria y de trabajo;—Agricultura;—Comercio;—Minería;—Privilegios exclusivos;—Mejoras materiales;—Carreteras, ferrocarriles, puentes y canales;—Telégrafos;—Faros;—Colonizacion;—Terrenos baldíos;—Monumentos públicos;—Exposiciones de productos agrícolas, industriales, mineros y fabriles;—Desagüe de México;—Trabajos públicos de utilidad y ornato, que se hagan á costa ó con la proteccion del erario;—Conserjería y obras de palacio y de edificios del Gobierno;—Operaciones geográficas y astronómicas, viajes y exploraciones científicas;—Loujas, corredores y agentes de negocios;—Pesas y medidas.

V. Pertenecen á la secretaria de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público:—La administracion de todas las rentas generales;—Aranceles de aduanas marítimas;—Correos;—Casas de moneda;—Empréstitos y deuda pública;—Nacionalizacion de los bienes de manos muertas.

VI. Corresponden á la Secretaría de Estado y del Despacho de la Guerra y Marina:—El ejército permanente;—La armada nacional;—La guardia nacional, cuando esté al servicio de la Federacion;—Colegio militar:—Escuela de náutica;—Hospitales militares;—Legislacion militar;—Juicios militares;—Colonias militares;—Patentes de corso;—Fortalezas, cuarteles, arsenales, depósitos y almacenes de la Federacion;—Indios bárbaros.

Art. 2º Los expedientes relativos á cada ramo pasarán á la Secretaría á que por este decreto quedan señalados.

Art. 3º Los archivos referentes al ramo de negocios eclesiásticos, que queda suprimido, pasarán á la Secretaría de Gobernacion, si son relativos al clero de la República, y á la Secretaría de Relaciones Exteriores, los relativos á negociaciones seguidas con la corte Romana.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el Palacio Nacional de México, á 23 de Febrero de 1861.—*Benito Juarez*.—Al Ciudadano Francisco Zarco, Ministro de Relaciones Exteriores.—Y lo comunico á vd. para su conocimiento y fines consiguientes.

Dios y libertad. México, Febrero 23 de 1861.—*Zarco*.»

Aunque el Presidente es el depositario del poder Ejecutivo y por sí mismo lo ejerce, y aunque el despacho de cada uno de los ramos de la administracion está encomendado por la ley á determinado ministerio, casi por regla general verifica su acuerdo el Presidente en junta de Ministros, sin duda para que haya en el Ministerio la unidad de pensamiento y de accion que es conveniente y que mas fácilmente puede obtenerse de esta manera, aprovechando las luces de todos los ministros, que no por el solo imperio de la voluntad del alto funcionario á quien está encargado el ejercicio del poder supremo.

Es sin embargo de notarse que si la responsabilidad de los actos del Gobierno ante la opinion pública recae sobre todos los ministros, especialmente cuando el acuerdo por que se les considera como participantes necesarios de la política del Presidente se verifica en junta de ministros, la responsabilidad legal solo se puede exigir al ministro que ha autorizado con su firma el acto del cual procede ó trae origen la responsabilidad.

«Supuesto que cada ministro es superior gerárquico de todas las autoridades encargadas del servicio administrativo inherente á su ministerio, claramente se manifiesta que es una de sus principales facultades vigilar, suspender, reformar ó revocar los actos de todos los funcionarios sujetos á sus órdenes, bien proceda espontáneamente, bien á petición de los agraviados. Es tambien consecuencia del carácter que los ministros tienen de agentes superiores de la administracion, su independencia recíproca, es decir, que ninguno puede conocer de los actos del otro, alterarlos ni corregirlos, aunque estuviese en sus atribuciones darles cumplimiento; pero puede cada ministro reformar sus propios actos y los de sus antecesores, salvo si las decisiones ó resoluciones hubiesen constituido derechos á favor de tercero.»

Los oficiales mayores de los ministerios suceden en el orden gerárquico á los ministros y sustituyen á estos en sus funciones cuando se les ha nombrado por el Presidente con ejercicio de decretos, es decir, con la autoridad para comunicar las disposiciones superiores por la promulgacion de las leyes que hace el Presidente de la República. Cuando el nombramiento no concede el ejercicio de decretos, el oficial mayor es puramente jefe de su respectiva oficina.

En lugar de estos oficiales mayores hay en otras naciones, como en España, Francia é Inglaterra, subsecretarios de los ministerios que son quienes verdaderamente ejercen el poder

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

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

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

En concepto del respetable autor cuyo método y cuyos es-



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

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

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

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

«De esta manera desaparecerán la accion independiente, la diversidad y aun contradiccion en el despacho de negocios semejantes, las excusadas y molestas dilaciones, una organizacion monstruosa y la responsabilidad colectiva tanto mas ilusoria cuanto mas vaga; vicios de que adolecian casi todas las direcciones antiguas. En vez de dichos inconvenientes habrémos llevado la regularidad al servicio, el acierto y la bondad al despacho de los negocios, la responsabilidad efectiva á los actos, y la administracion habrá adquirido algunos grados mas de solidez é independenciam, asegurándola un tanto contra las veleidades de la política:

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

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

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

Depende del Ministerio de Relaciones el Archivo general.

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

Son direcciones dependientes del Ministerio de Gobernacion las siguientes: Administracion de Correos, por variacion hecha en la ley antecedente, y regida por las ordenanzas de 1794; inspeccion de policia rural; inspeccion de policia urbana; consejo de salubridad; direccion de la casa de niños expósitos; junta administradora de fondos de beneficencia que dirige y administra la Escuela de Ciegos, la de Artes y Oficios para Mugeres y el Banco de Socorros para artesanos y labradores pobres, direccion del Monte de Piedad, aunque la fundacion de este es particular, y el Gobierno del Distrito federal que tiene á su cargo inmediato la direccion de la policia de seguridad y la administracion local.

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

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

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

Dependen del Ministerio de Hacienda las direcciones siguientes: Tesorería general de la nacion; administracion de rentas del Distrito, direccion de contribuciones directas del Distrito; administracion de rentas de la Baja-California; del

timbre; de las aduanas marítimas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A veces, y por cierto con frecuencia, el Gobernador del Distrito es el ejecutor de las órdenes supremas que le son comunicadas por el Ministerio de Gobernacion especialmente y por las demas Secretarías de Estado, segun el ramo de la administracion al cual corresponde la órden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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