

ponde hoy la expedición de privilegios, conforme á la ley de 23 de Febrero de 1861.

Creemos que pronto se expedirá una ley orgánica de esta parte del presente artículo, cuya falta se hace sentir en esta época de actividad y de adelanto.

LECCION XXI.

SECRETARIAS DE ESTADO. DISTRIBUCION DE LOS NEGOCIOS.

ARTÍCULO 86.

Para el despacho de los negocios del órden administrativo de la Federacion, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar á cargo de cada secretaria.

Los Secretarios del despacho ó ministros, como se les llama generalmente, son despues del Presidente de la República los más altos funcionarios del Estado: están bajo la inmediata autoridad del Supremo Magistrado, y sus funciones son á la vez políticas y administrativas. Son cada uno, en su ramo, el órgano de comunicacion entre el Presidente, los representantes de los demas poderes, las potencias extranjeras y los particulares.

El conjunto de los Secretarios del despacho es lo que comunemente se llama *gabinete*, y la oficina que cada uno de ellos dirige, *ministerio*.

Bajo el punto de vista político, son ante el gran jurado nacional y ante la opinion pública los responsables de los delitos oficiales ó de los desaciertos del Gobierno. Comparten con el Presidente la responsabilidad que conforme al artículo 103 puede hacerse efectiva en éste por traicion á la patria, violacion ex-

presa de la Constitución y ataque á la libertad electoral, y son por sí solos responsables de los demás delitos oficiales cometidos en el desempeño del Poder Ejecutivo.

Como el Presidente no puede por sí solo descender á los detalles en la ejecución de las leyes, la Constitución le da como auxiliares á los Secretarios del despacho. Puede nombrarlos y removerlos libremente; pero no está en su arbitrio fijar el número de los que han de componer su gabinete. Si así fuera, habría el peligro, á veces, de que entronizara en el poder á un privado, encomendándole toda la suma de los negocios, con perjuicio de la administración pública: en otras ocasiones podría formarse un núcleo de partidarios investidos de poderosa influencia, hasta el grado de constituir una camarilla, ó por lo ménos, podría repartir esos altos empleos entre un mayor número de amigos personales ó de favoritos.

Y si se le limitase la facultad de designar el número de sus ministros, dejándolo por otra parte en absoluta libertad para distribuir entre ellos los negocios de cada Ministerio, quedaría entónces á su arbitrio, atribuir al ministro favorito la mayor suma de poder, hallando en él ó un cómplice ó un fácil instrumento para el logro de miras injustificadas.

El exámen de estas circunstancias y el fin de evitar sus inconvenientes, fundan el pensamiento del artículo constitucional que estudiamos.

Clasificar los negocios y reunirlos en grupos que ofrezcan unidad de acción en ciertos ramos del gobierno, produce dos ventajas: hacer fácil y eficaz la división del trabajo y confiar la dirección de la marcha administrativa á personas que posean aptitudes y dotes especiales.

Hemos dicho que el Presidente de la República tiene la facultad de desarrollar por sí mismo una política general y exclusiva en la esfera de sus atribuciones; pero también hemos observado que existe una imposibilidad de hecho de que un solo hombre descienda á los detalles que exige la acción administrativa. Hay, pues, en cada acto del gobierno la necesi-

dad del concurso de dos pensamientos: el pensamiento que dirige el todo, y el pensamiento que preside al desarrollo de cada una de sus partes.

Pero encontramos en nuestra Constitución un argumento más en favor de que sea el Congreso quien determine el número de Secretarios del despacho. En las graves circunstancias que pueden afligir á la República, casos previstos en el artículo 29, los Secretarios del despacho forman un consejo de ministros, á cuya deliberación y decisión con el Presidente, se encomienda el peligroso, pero á veces necesario derecho de suspender las garantías individuales. El Congreso, en su sabiduría, debe tener presente que un asunto de tamaña importancia no puede confiarse ni á uno ó dos individuos que fácilmente se resolverían á asumir la responsabilidad del acto, ni á un cuerpo numeroso en que el espíritu de partido, ó sea la sola vanidad que á veces se apodera de las corporaciones, más que de los individuos, expusieran á la Nación ó á sus habitantes á seguros peligros.

El Presidente tiene la facultad de nombrar libremente á los ministros; sin embargo, cuando hace el nombramiento en algún individuo de las cámaras colegisladoras ó en algún magistrado de la Suprema Corte, se necesita el permiso de la corporación á que pertenece el nombrado para que pueda desempeñar el encargo. Es esta una medida de política, pues á veces, el Ejecutivo podría con el aliciente ó importancia del empleo contrariar la influencia que un individuo ejerciera saludablemente, bien en el Congreso, bien en el alto tribunal de la República; á veces podría también debilitar una mayoría que se opusiese á bastardas ambiciones.

Veamos ahora el mecanismo administrativo de los ministerios, y en este estudio aprovecharemos en gran parte la obra del Sr. Castillo Velasco, titulada "Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano."

"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 más 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.

“Los oficiales mayores de los ministerios suceden en el órden gerárquico á los ministros y sustituyen á éstos 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.”

“Las funciones de los Oficiales Mayores, además del régimen interior de su respectiva Secretaría y de las suplencias del Ministerio, consisten en instruir y formar los expedientes relativos á los negocios que se siguen en el Ministerio, para dar la debida instruccion al Ministro, y en autorizar todas las copias que se expidan y sean adjuntas á cualquier expediente ó resolucion suprema.”

La ley de 23 de Febrero de 1861 fijó en seis el número de los Secretarios de Estado, y distribuyó entre ellos los ramos de la administracion. Esa ley está vigente en la actualidad con las siguientes ligeras variaciones.

El ramo de correos se retiró de la Secretaría de Hacienda y está á cargo de la de Gobernacion, segun el decreto de 3 de Setiembre de 1863.

Las escuelas de agricultura é ingenieros dependen hoy de la Secretaría de Fomento, por virtud del decreto de 28 de Noviembre de 1881.

Aunque hemos ya hablado de varios de los diversos ramos de la administracion pública, cuando estudiamos los derechos

del hombre, las facultades del Congreso general y las exclusivas de cada una de sus Cámaras, y las facultades y obligaciones del Presidente de la República, no creemos que haya inconveniente en repetirnos en algunos puntos, miéntras que sí juzgamos oportuno y necesario dar una rápida ojeada á la organizacion y labores de cada una de las Secretarías de Estado.

SECRETARÍA DE RELACIONES.

La Secretaría de Relaciones se divide en cuatro secciones, que se denominan: *de América, de Europa, de Cancillería, de Departamento Comercial y Consular y la Seccion de Archivo y Biblioteca*, cada una con un jefe y los empleados respectivos, bajo la inmediata inspeccion del Oficial Mayor, impropriadamente llamado *Subsecretario*.

La *Seccion de América* tiene á su cargo:—I. Todos los trabajos relativos á la celebracion y ratificacion de tratados, convenciones y cualquiera otra clase de pactos internacionales.—II. La correspondencia á que dé lugar la ejecucion de aquellos.—III. Todo lo relativo á límites de la República.—IV. Indios bárbaros.—V. Casos de extradicion pedida á los Estados Unidos y demas naciones de Centro y Sud-América, ó solicitada por alguna de ellas.—VI. Reclamaciones de los gobiernos de esos países contra la República.—VII. Reclamaciones así del Gobierno como de ciudadanos mexicanos que tengan que hacerse á dichos gobiernos.—VIII. Lo relativo á recepcion, personal y retiro de los agentes diplomáticos de los mismos gobiernos.—IX. La correspondencia con ellos sobre los negocios que incumben á esta Seccion.—X. Nombramientos, retiros y cambios de las personas empleadas en las Legaciones fijas y extraordinarias de la República en los expresados países, y todo lo relativo á su personal y gastos.—XI. La correspondencia con ellos y con los Cónsules sobre los asuntos que tocan á esta Seccion.—XII. Nombramiento y correspondencia con los agentes confidentiales y secreta-

rios que envíe el Gobierno á cualquiera nacion de América.—XIII. Preparacion y presentacion de informes y dictámenes concernientes á los asuntos ántes referidos.—XIV. Llevar la cuenta en vista de los datos que proporcione la Secretaría de Hacienda, de los derechos correspondientes á las importaciones de efectos hechas por los Ministros extranjeros que á esta Seccion pertenezcan.

La Seccion de Europa se ocupa de los mismos ramos que la anterior en lo relativo á las naciones de Europa, Asia y África.

La Seccion de Cancillería tiene como trabajos que le corresponden:—I. La expedicion de credenciales y plenos poderes, cartas autógrafas y promulgacion de decretos.—II. Llevar á su cargo la coleccion de leyes y decretos autógrafos, y la de autógrafos de tratados y convenciones canjeados con las potencias extranjeras.—III. Reunir todos los autógrafos de las leyes y decretos pertenecientes á la Secretaría, y disponer anualmente su encuadernacion, haciendo que se les ponga al fin el índice respectivo.—IV. Todo lo relativo al Gran Sello y Armas nacionales.—V. El registro de despachos de todos los funcionarios y empleados que deban tenerlos conforme á la ley.—VI. El ceremonial de Palacio.—VII. El registro de matrícula de mexicanos en el exterior.—VIII. La expedicion y registro de cartas de naturalizacion.—IX. La expedicion y registro de certificados de matrícula de extranjeros.—X. Registro del estado civil de los extranjeros, y publicacion de estados relativos.—XI. Registro de adquisicion de bienes raíces por los mismos.—XII. La expedicion y registro de pasaportes á nacionales y extranjeros.—XIII. Registro y expulsion de extranjeros perniciosos.—XIV. La legalizacion de firmas.—XV. La percepcion de derechos que hayan de pagarse por cualquier título á la Secretaría.—XVI. Los trabajos relativos al presupuesto y gastos de la Secretaría.—XVII. Todo lo relativo al personal de ésta, así como á lo económico de su servicio.—XVIII. Los gastos extraordinarios de la Secretaría.—XIX. Cuentas con la Tesorería General.—XX. Dar curso á los exhortos que vienen del exterior, y á los que de la República se mandan

al extranjero.—XXI. El Archivo General de la Nacion.—XXII. Todos los asuntos que no correspondan á las otras Secciones.

El Departamento comercial con los siguientes ramos.—I. Los asuntos comerciales, y todo lo que se refiere á la proteccion del comercio de México en el exterior.—II. Emitir de oficio su opinion por escrito respecto de los tratados de comercio y navegacion que la República se proponga celebrar con cualquiera potencia extranjera, lo mismo que sobre las convenciones postales.—III. La correspondencia con los agentes extranjeros y con los de la República en el exterior, que se verse sobre asuntos mercantiles ó de colonizacion.—IV. La recepcion y tramitacion de patentes y expedicion de *exequatur* ó autorizacion á los Cónsules, Vicecónsules y Agentes comerciales extranjeros, así como su retiro y sustitucion.—V. La correspondencia con los mismos Agentes sobre los negocios comerciales que promuevan, reservándose los políticos á las Secciones del Departamento político.—VI. Los nombramientos, patentes, sustitucion y retiro de Cónsules y Vicecónsules de México en el exterior.—VII. La correspondencia con esos Agentes en asuntos propios de este Departamento.—VIII. La revision de las cuentas de emolumentos y gastos de oficio que remitan.—IX. Compilacion de datos y formacion de cuadros estadísticos comerciales, con vista de las noticias y memorias que remitan los Agentes consulares mexicanos.—X. Todo lo relativo á navegacion.—XI. Todo lo que se refiera á canales, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, en que tenga que intervenir esta Secretaría.—XII. Preparacion y presentacion de informes y dictámenes relativos á los ramos de este Departamento.

Seccion de Archivo y Biblioteca.—Al encargado de ésta Seccion corresponde:—I. Tener en perfecto arreglo todos los expedientes que existan en ella y los que le pasen las demas sec-

ciones como concluidos, formando en libros los inventarios respectivos.—II. La formacion de colecciones de periódicos nacionales y extranjeros que se reciban en la Secretaría.—III. La coleccion de leyes, decretos y reglamentos expedidos por las demás Secretarías de Estado, y su circulacion al exterior.—IV. Reunir y remitir las publicaciones destinadas al canje con otros gobiernos, y recibir y compilar los que ellos manden.—V. La conservacion y arreglo perfecto de la Biblioteca con sus correspondientes catálogos é índices, formando parte de éstas las cartas geográficas, planos y documentos relativos á los límites de la República.—VI. Suministrar al Secretario, Subsecretario y Jefes de Departamento y de Seccion, los libros y documentos que necesiten para el despacho de los negocios.—VII. No franqueará libro ó papel alguno del Archivo, ni dará copia íntegra ó parcial de los que contiene á otra persona fuera de las mencionadas, sin órden expresa del Secretario ó Subsecretario.—VIII. En los casos en que deba franquear, segun se ha dicho, algun papel del Archivo ó libro de la Biblioteca, además de la constancia que deberá quedar en el libro respectivo que llevará al efecto, pondrá en el lugar donde se tomó el papel ó libro, otro en el que se hará constar la extraccion.—IX. Cuidará de reclamar á las otras Secretarías, cuando fuere necesario, la remision del competente número de ejemplares de todas las leyes y disposiciones que por ella se expidan y deban remitirse á ésta, ya sea para circularse ó para formar las colecciones que deban obrar en el Archivo.

Las naciones de América, con las cuales cultiva actualmente nuestro país relaciones diplomáticas ó simplemente comerciales son: Los Estados Unidos, Guatemala, Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Chile, Venezuela, Ecuador, República Argentina, Colombia, Bolivia y Haití.

Por lo que ve á *Europa*, tenemos relaciones diplomáticas con Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Italia, Por-

tugal, Suecia y Noruega, Suiza; y en *Asia y Oceanía*, con las Islas Hawaii; estando iniciadas con China, para abrir á nuestros puertos del Pacífico los mercados de aquella parte del mundo.

México ensancha cada dia más su comercio con el Extranjero, y el Gobierno cuida de esos intereses, teniendo establecido un numeroso CUERPO CONSULAR, de cerca de doscientos miembros, en las diferentes naciones que hemos mencionado. El Gobierno ha concedido *exequatur* á más de ciento cincuenta cónsules y agentes consulares extranjeros.

EL CUERPO DIPLOMÁTICO MEXICANO en el Extranjero, se compone de un Ministro residente en *Alemania*; de un Ministro residente en *Bélgica*; de un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en los *Estados Unidos*; de un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *España*; un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *Francia*; un Ministro residente en *Italia*; un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *Inglaterra*, y un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *Centro América*.

EL CUERPO DIPLOMÁTICO EXTRANJERO, RESIDENTE EN MÉXICO, se compone de agentes diplomáticos de cada una de las naciones mencionadas en el párrafo anterior, de la misma categoría de los nuestros cerca de esos países, excepto *Centro-América*, pues que no existe más que el Ministro residente en Costa Rica y el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Guatemala.

En la última Memoria presentada por el Sr. Mariscal, Ministro de Relaciones, al Congreso de la Union, se leen las siguientes palabras:

“La conservacion de la paz pública durante casi un decenio, ha tenido, como era natural, la más benéfica influencia en nuestras relaciones exteriores; pues se han evitado las reclamaciones y quejas que suelen ser consecuencia de toda agitacion social. Desarrollado el comercio, aumentada nuestra Representacion Diplomática y Consular en el exterior, acrecentado tambien el número de las Legaciones acreditadas ante el Gobierno de Mé-

xico, hemos tenido ocasion de entrar en una éra de tranquilidad en la política internacional, tanto más propicia y honrosa, cuanto que se ha fundado en el decoro del país y en las exigencias de la justicia.

“Hace años que no tenemos ninguna cuestion, ni medianamente séria, con las naciones extranjeras. Defendidos nuestros derechos con dignidad, prudencia y justificacion, hemos hallado el más eficaz concurso en la cultura y buena fe de las potencias amigas. En la misma juiciosa política se han inspirado los honorables miembros de la Representacion Nacional, y el distinguido personal con que hoy cuenta el país en el Cuerpo Diplomático y en las numerosas agencias consulares de que dispone.

“En cuanto á mí, siempre me será altamente satisfactorio haber estado al frente de la Secretaría de Relaciones, bajo gobiernos de cuyo patriotismo no ha podido dudarse, y en épocas en que, cualesquiera que hayan sido las dificultades interiores, todos los mexicanos han sentido y pensado como un solo hombre, al tratarse de la independencia, de la integridad y de la honra de la patria.”

SECRETARÍA DE GOBERNACION.

Las labores de este Ministerio están repartidas entre seis secciones:

La primera tiene á su cargo los siguientes ramos: vapores, municipios, casa de expósitos, escuela de ciegos, escuela de artes y oficios para mujeres, salubridad, presos federales, imprenta del Gobierno y *Diario Oficial*.

La segunda se entiende con los asuntos siguientes: relaciones con los Estados, Distrito Federal, Territorios, policía urbana, Monte de Piedad, cárceles y penitenciaría.

La seccion tercera tiene á su cargo el mando é inspeccion de la Policía rural.

La cuarta, la beneficencia pública y privada en el Distrito Federal.

La quinta, el ramo de Correos; y la Sexta, el Archivo.

De muchas de las materias que forman los ramos encargados al Ministerio de Gobernacion, nos hemos ocupado en distintas partes de este libro; pues que, en efecto, la esfera de accion administrativa que corresponde á esta Secretaría es demasiado vasta, poniéndola en contacto con los demas Ministerios.

Este Ministerio, que en otras partes se llama del *Interior*, ejerce una influencia decisiva en todo lo que se relaciona con el régimen interior de la Nación. Pudiéramos decir que en él reside la parte más activa y eficaz de la accion administrativa.

Nuestro sistema político no disminuye la importancia de esta Secretaría. Sin afectar la competencia de los Estados, y más bien auxiliándola en varios de sus ramos, el medio en que ejerce su accion se extiende á toda la República. Cuida de que se verifiquen las elecciones generales en todo el territorio nacional, como de que en todo él se guarde la observancia de la Constitucion; dirige las relaciones entre la Federacion y los Estados, é interviene en las de éstos entre sí, cuando está interesado el equilibrio federal; extiende en todo el país su vigilancia, para que se conserve inalterable la tranquilidad pública, cuidando de la seguridad personal y de la propiedad de los ciudadanos; en los casos en que el Gobierno General puede disponer de la Guardia Nacional de los Estados, toca á la Secretaría de Gobernacion entenderse con ellos y con el Senado para que autorice el empleo de esa fuerza, y por la misma razon le corresponde la iniciativa para la ley orgánica de la fuerza ciudadana. Siendo de su deber el cuidado de la paz pública y de los medios que pueden servir para afianzarla ó para prevenir sus trastornos, le corresponde una parte activa en las cuestiones de amnistía. Por iguales causas le compete la autoridad ejecutiva en la intervencion legal en materia de cultos, ya para hacer efectiva la liber-

tad religiosa, ya para reprimir los abusos de las sectas. Cabe también dentro de su competencia la salubridad, y por último, la beneficencia pública, en cuyo ramo el Gobierno ejerce una acción saludable y de trascendencia en el país. Harémos de ella una especial mención.

Hablando de la beneficencia pública, Mr. Laurent se explica en los siguientes términos: "¿Tiene la sociedad el deber de procurar á todo hombre la subsistencia física ó los medios para obtenerla? Esta es la doctrina del socialismo, no la nuestra. Creemos que la sociedad ha pagado su deuda, cuando ha puesto á disposición del individuo los medios de desarrollar sus facultades; y después de esto, toca á cada hombre hacer uso de los dones de la naturaleza por medio del estudio. Lo que hace la fuerza del individuo, y por consecuencia la de la sociedad, es la energía, el poder de iniciativa de los individuos: es preciso, pues, estimular y activar el sentimiento de la individualidad. Ahora bien; si la sociedad asegurase á cada hombre su subsistencia, ó el trabajo que le proporciona, pondría su previsión y actividad en lugar de la previsión y actividad de los individuos, es decir, que mataría en su germen el principio de vida y de progreso. Nuestra doctrina es, pues, el contrapiedé del socialismo; la sociedad no debe ser una providencia, debe limitarse á favorecer el perfeccionamiento de los individuos. El hombre es y debe ser por sí mismo su propia providencia. Si la instrucción y la educación, que es su compañera inseparable, estuviesen dirigidas hácia ese fin y hácia ese espíritu, quedaría poco que hacer á la beneficencia pública.

"Esto no quiere decir que la sociedad deba permanecer extraña á la caridad que alivia los males inevitables. Hay miserias que la previsión humana no puede impedir. Las enfermedades arrebatan del lado de tiernos niños á los seres que Dios les había dado como apoyo. ¿Dirá la sociedad á un huérfano; "ayúdate que Dios te ayudará? Una crisis industrial, durante algunos años, se encrucece contra los obreros y los priva de trabajo, se agotan sus economías. ¿Les dirá la sociedad, "ayu-

daos que el cielo os ayudará? La vejez hace incapaz de trabajo al hombre, y la muerte de sus hijos lo ha dejado sólo en este mundo; la enfermedad, las necesidades que aumentan con los años consumen el pequeño peculio que había llegado á reunir. ¿Abandonará la sociedad á los enfermos y á los ancianos? ¿Para qué hablar de otras cosas? Allí donde los esfuerzos individuales son impotentes, la sociedad debe intervenir: ésta es su misión. Bajo estos límites con estas condiciones admitimos la caridad pública!"

Para este objeto tienen los gobiernos hospitales y hospicios, que deben estar vigilados para que no se falsee su objeto, para que esos establecimientos no sean asilos de la ociosidad, focos del vicio é instrumentos de fines políticos ó religiosos. Muchas veces una falsa piedad exige la caridad pública en reuniones de fanáticos, admitiendo allí á los que no tienen más mérito que ideas exaltadas, y que bien pudieran ser útiles á la sociedad y á ellos mismos en el ejercicio del trabajo individual, y ¡cuántas veces hemos visto que bajo la máscara de la religión se explotan en esos establecimientos y en provecho de una clase las aptitudes morales y el trabajo físico de los asilados!

Hay en México diversos establecimientos de beneficencia pública, bajo la dirección y vigilancia del Ministerio de Gobernación: unos fundados por la piedad de los particulares, otros por el clero y otros por el mismo Gobierno. Todos están hoy secularizados por disposición de la ley de 2 de Febrero de 1861; por la de 13 de Marzo del mismo año, y las disposiciones de 9 de Octubre de 1867 y 31 de Octubre de 1868, sus fincas y capitales están exceptuados de toda contribución. Por el artículo 8 de la ley de 25 de Junio de 1856 no son denunciables los edificios destinados á la Beneficencia pública. Las circulares de 23 de Enero de 1877 y 30 de Diciembre de 1879 retiraron de los Ayuntamientos la inspección de los establecimientos de beneficencia creados y que en adelante se fundaren, poniéndolos bajo la administración de una junta llamada "Dirección de Beneficencia pública," siendo presidente nato de ella el Ministro de