

Pero si el primitivo número de Magistrados suplentes hubo necesidad de elevarlo hasta el de quince, los cuatro Magistrados supernumerarios son insuficientes para cubrir las faltas temporales de los propietarios, quedándose en la necesidad de recurrir á los fiscales y jueces, como está mandado. Hasta ahora no se han palpado dificultades ni inconveniencia en que los fiscales suplan en los términos de la ley; pero sí la hay grandísima en que los jueces de primera instancia sean llamados á cubrir aquellas faltas, pues de hacerlo tienen que desatender el despacho de sus juzgados, que siempre está recargado, paralizándose así la administración de justicia; y además, como por motivo de esas suplencias los jueces de un mismo grado resultan alternativamente superiores é inferiores de sus compañeros, se establece un trastorno ó desarreglo gerárquico, contrario á la absoluta independencia que debe tenerse en el conocimiento y division de los asuntos judiciales.

Estas consideraciones han movido al C. Presidente de la República á resolver se inicie al Congreso, como tengo la honra de hacerlo, la expedición de un decreto concebido en los términos siguientes:

PROYECTO DE DECRETO PARA CUBRIR LAS FALTAS TEMPORALES DE LOS MAGISTRADOS DE
NUMERO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO.

Art. 1º Las faltas temporales de los Magistrados de número se suplirán; 1º, por el supernumerario que designe el presidente del Tribunal; 2º, por el fiscal que no haya pedido en el asunto; 3º, por el Magistrado propietario de otra sala, á quien no corresponda conocer ni haya conocido del asunto, y que sea designado por el presidente del Tribunal.

Art. 2º Queda derogado el artículo 26 de la ley de 22 de Noviembre de 1855.

Sírvanse vdes. dar cuenta al Congreso de la Union, y admitir las protestas de mi particular aprecio.

Independencia y libertad. México, Setiembre 16 de 1870.—*Iglesias*.—Ciudadanos secretarios del Congreso de la Union.

DOCUMENTO NUMERO 8.

Ministerio de Justicia é Instrucción pública.—Procurador general de la nación.—C. Ministro: Por la circular que el Ministerio del digno cargo de vd. se sirvió expedir con fecha 29 de Setiembre, y que recibí hace tres días, quedo enterado de que el C. Presidente se ha servido nombrar al C. Lic. José Diaz Covarrubias, oficial mayor de esa Secretaría, con ejercicio de decretos.

Conociendo, como conozco, las relevantes cualidades de que el C. Diaz Covarrubias está adornado, elogio sinceramente el acertado nombramiento que ha recaído en su persona, y lo creo digno de desempeñar la misma Secretaría.

Esto supuesto, vd. se servirá comprender la pena con que me resuelvo á dirigirle una consulta, que espero se servirá considerar el C. Presidente.

Por disposiciones anteriores á la Constitución de 1857, y por una práctica casi no interrumpida, se ha observado que los Oficiales mayores de los Ministerios tengan lo que se llama ejercicio de decretos, que, á mi juicio, consiste en la facultad de autorizar los actos del Presidente en las faltas accidentales del Secretario del ramo.

La Constitución federal, en su artículo 88, dispone expresamente: "Art. 88. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario del despacho encargado del ramo á que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos."

Tengo entendido que este artículo se opone á que los Oficiales mayores de los Ministerios autoricen con su firma los actos del Presidente. Las razones en que me fundo son obvias, y no debo ofender la ilustración del Ejecutivo descendiendo á exponerlas, porque indudablemente las conoce mejor que yo. Solo indicaré como puntos generales: 1º Que la Constitución exige la calidad de Secretario del despacho en el funcionario que haya de autorizar los actos del Presidente; y que esta disposición terminante no admite interpretación en contrario. 2º Que conforme al artículo 103 de la Constitución, los Secretarios del despacho disfrutan el fuero constitucional. La razón de esta prerogativa es, que autorizan con su firma los actos oficiales del Presidente. Si, pues, los Oficiales mayores pudieran autorizar esos actos, se seguiría necesariamente que disfrutaran el fuero; y esto valdría tanto como ampliar el citado artículo 103, extendiéndolo á personas que no comprende.

Ruego á vd. se sirva manifestar al C. Presidente, que si me resuelvo á hacer estas observaciones, como las hago de la manera mas respetuosa, es porque debiendo en mis relaciones oficiales estar en contacto con el Ministerio de Justicia, y siendo posible el caso de que se me comunique alguna orden firmada por el Oficial mayor, yo me vería en la indeclinable necesidad de no obedecerla; y previendo esa eventualidad, prefiero pedir con tiempo la aclaración de este punto.

Si, como presumo, el C. Presidente pensare como yo que el punto es constitucional, y que su aclaración corresponde al Congreso de la Union, estimaria, y me atrevo á suplicarle, se sirva dirigir la correspondiente iniciativa.

Independencia y libertad. México, Octubre 20 de 1869.—*L. Guzman*.—Ciudadano Ministro de Justicia é Instrucción pública.—Presente.

Ministerio de Justicia é Instrucción pública.—Sección 1ª.—En la comunicación que se ha servido vd. dirigirme con fecha 20 de Octubre próximo pasado, manifiesta las razones en que se funda para considerar que los Oficiales mayores de las Secretarías del despacho no pueden autorizar los actos del Presidente de la República, en las faltas accidentales de los Ministros.

De tal consideracion parte vd., para opinar que se trata de un punto constitucional, cuya aclaracion corresponde al Congreso de la Union, al que conviene dirigir una iniciativa en ese sentido.

Impuesto del oficio de vd. el C. Presidente, ha acordado se expresen en respuesta los motivos que tiene el Ejecutivo para disentir de la respetable opinion de vd.

Verdad es que el artículo 88 de la Constitucion federal previene terminantemente, que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deben ir firmados por el Secretario del despacho encargado del ramo á que el asunto corresponda, siendo necesario este requisito para que sean obedecidos: verdad tambien que disposicion tan terminante no admite interpretacion en contrario: y verdad, por último, que de admitirse que los Oficiales mayores autoricen los actos del Presidente, se sigue que han de disfrutar del fuero constitucional de que habla el artículo 103 de la Constitucion de 1857; pero no es ménos cierto, á juicio del Ejecutivo, que las dificultades mencionadas se allanen y desaparezcan, con la sencilla observacion de que los Oficiales mayores, cuando suplen las faltas de los Ministros, funcionan con el carácter de secretarios interinos del ramo á que corresponda el asunto que despachen.

Notoria é innegable es la facultad del Presidente de la República, para nombrar un Ministro interino, siempre que hubiere necesidad de hacerlo. Pues bien: en vez de estar repitiendo con frecuencia tal nombramiento para cada caso en que ocurra una falta accidental de un Secretario del despacho, se ha creido mas conveniente nombrar Oficiales mayores en ejercicio de decretos, á fin de que, con el carácter expresado de Ministros interinos, puedan autorizar los actos del primer Magistrado de la Nacion.

La ventaja de semejante sistema, salta desde luego á la vista. La sustitucion en determinados casos de los Secretarios del despacho por sus Oficiales mayores, á mas de expeditar la marcha de los negocios administrativos, por el conocimiento anticipado que esos funcionarios tienen de ellos, impide la acefalía de uno ó mas Ministerios, cada vez que se deja de integrar el Gabinete.

En cuanto al punto de legalidad, ya queda explicado cómo se salva. Sentado el principio de que los Oficiales mayores no son en realidad otra cosa que Ministros interinos, aplicables les son los artículos constitucionales que vd. ha citado. El requisito del artículo 88 se llena satisfactoriamente, en razon de que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, van firmados por el respectivo Secretario del despacho. Y el fuero constitucional de que habla el artículo 103, queda restringido á solo los funcionarios á quienes debe comprender.

Sin duda por otras circunstancias, se ha observado por una práctica casi no interrumpida, como dice vd. en la nota que contesto, que los Oficiales mayores de los Ministerios tengan lo que se ha llamado ejercicio de decretos. Esa práctica ha existido efectivamente, lo mismo ántes que despues de la Constitucion de 1857, sin que hasta ahora haya habido quien ponga en duda la legalidad de los actos refrendados por los Oficiales mayores. Este asentimiento tan general, denota que la práctica observada se ha estimado conforme á las prescripciones de nuestro Código político.

Por los fundamentos expresados, no cree el C. Presidente que haya una duda constitucional, para cuya aclaracion se tenga que ocurrir al Congreso.

Lo que tengo el honor de comunicar á vd., como resultado de su oficio relativo al asunto.

Independencia y libertad. México, Noviembre 13 de 1869.—*Iglesias*.—C. Procurador general de la Nacion.—Presente.

Procurador general de la nacion.—C. Ministro: He tenido la honra de recibir, aunque con algunos dias de atraso, la atenta nota de vd. fecha 13 del corriente. En ella se sirve vd. contestar las indicaciones que creí conveniente hacer sobre la cláusula de "ejercicio de decretos" que contiene el nombramiento de oficial mayor hecho en la persona del C. Lic. José Diaz Covarrubias.

En mi nota relativa cuidé de expresar que obraba así por vía de precaucion, previendo el caso posible de que se me comunicase alguna orden del C. Presidente autorizada por el C. Oficial mayor. Hago esta reminiscencia para que vd. se sirva notar que he estado muy distante de meterme á calificar los actos del Ejecutivo, y que mi objeto en la nota citada no ha sido otro, que el de precaver una eventualidad, en la cual me seria preciso dar un paso tan violento como mortificante.

El negocio, tal cual lo he comprendido, es sin duda grave, porque lo es que un empleado ejerza en determinados casos las altas funciones del Ministro. Pero tal cual vd. se ha servido explicármelo, es mas grave todavía, porque se trata de que tal empleado tenga habitualmente las funciones y las prerogativas de tal Ministro.

Si he creido que lo primero no cabe en la prevencion del artículo 88 de la Constitucion federal, me parece que lo segundo es abiertamente contrario al 86 del mismo Código. Me parece ademas, que envuelve una anomalía cuyas fatales consecuencias es fácil comprender.

Como vd. se ha servido publicar las notas relativas, dando así á la resolucion del Ejecutivo el carácter de definitiva, mi silencio sobre el particular podria significar asentimiento. Para evitar que así se entienda, suplico á vd. se digne permitirme esplayar un poco mis ideas.

Si no estoy equivocado, los Oficiales mayores de los Ministerios son empleados en la acepcion propia de la palabra. Para mí un Oficial mayor es el jefe de una oficina que se llama Ministerio, y su mision se reduce á dirigir, distribuir, ordenar y vigilar las labores de esa oficina. Es, pues, un jefe económico, subordinado en todo á un alto funcionario, que se llama Secretario del despacho.

Esto supuesto, si á un Oficial mayor se le dan funciones de Ministro, se comete la doble irregularidad de sacar á un empleado de su natural esfera y rebajar la dignidad de Secretario del despacho hasta la categoría de un empleado.

Ahora, un Oficial mayor, al ejercer las funciones de Ministro, ó tiene la categoría y las inmunidades de tal Ministro, ó carece de ellas. Lo segundo es contrario á la intencion expresa de la Constitucion, que exige esa categoría y esas inmunidades: lo primero es hacerlas extensivas á empleados á quienes la Constitucion no quiso ni debió concederlas.

La fuerza de estas observaciones fué sin duda la que inclinó al Ejecutivo á ex-

plicar, como vd. se ha servido hacerlo, que el nombramiento de Oficiales mayores "con ejercicio de decretos," envuelve el de Secretarios interinos del despacho. Entiendo que con esto se ha querido decir, que los Oficiales mayores tienen habitualmente y como en expectativa, la calidad de Secretarios del despacho; y que tal calidad se hace efectiva y práctica cuando ocurre una vacante ó falta accidental.

Si este es el concepto que se ha querido emitir, tengo necesidad de observar, y lo hago de la manera mas respectuosa, que por mas que el medio me parece ingenioso y expeditivo, no me es posible encontrarlo constitucional ni conveniente.

En primer lugar, la calidad de empleado es incompatible con la de Secretario del despacho. Entre muchas razones que fundan esa incompatibilidad, solo mencionaré una. La condicion del empleado es pasiva, puesto que uno de sus principales deberes es la obediencia á su superior. Por el contrario, las funciones de Ministro tienen por base precisa la independencia de accion. Un Secretario del despacho no está subordinado á nadie: acuerda con el Presidente y tiene el derecho de no sujetarse á sus opiniones. De otro modo, su responsabilidad oficial seria una absurda injusticia.

Si, pues, los Oficiales mayores son empleados, su condicion los imposibilita para ser Secretarios del despacho. Si tienen esta última investidura, la misma naturaleza del cargo los saca de la esfera de empleados. Luego un Oficial mayor que fuera á la vez Secretario del despacho, es un ente imposible.

En segundo lugar, todo interinato supone una propiedad; y nadie duda que los Secretarios del despacho no tienen en sus cargos el carácter de propietarios. Son comisiones de confianza que se ejercen por el tiempo de la voluntad y que por lo mismo no admiten suplencias.

Por otra parte, el artículo 86 de la Constitucion previene claramente que una ley designe el número de Secretarías y que cada una de ellas esté á cargo de un Secretario. En el sistema adoptado por el Ejecutivo, hay dos Secretarios para cada Secretaría, y esto contraría abiertamente al precepto constitucional.

Y no vale decir que de los dos Secretarios solo uno está en ejercicio y el otro tiene la capacidad habitual para ejercer cuando el caso se presenta.

Desde luego salta á la vista que esa especie de Secretarios habituales ó interinos, es del todo desconocida en el orden constitucional: algo es contraria á la intencion expresa de la Constitucion. Cuando esta quiso dar sustitutos ó suplentes á los funcionarios públicos, cuidó de establecerlos de una manera expresa. El artículo 54 previene que por cada diputado propietario se nombre un suplente: el 79 manda que las faltas del Presidente de la República sean cubiertas por el de la Suprema Corte de Justicia: el 91 ordena que á mas de los once ministros propietarios de la Corte, haya cuatro supernumerarios. Es rigurosamente lógico deducir de estos preceptos, que cuando la Constitucion no llama á los Oficiales de los Ministerios á sustituir á los Ministros, la sustitucion está fuera de su intencion, y por lo mismo le es contraria.

Aparte de esto, es cierto que el Presidente tiene por un lado la facultad de nombrar y remover libremente á los Secretarios del despacho, y por otro la de nombrar y remover con la misma libertad, á cierta clase de empleados, entre los

que sin duda están los Oficiales mayores de los Ministerios. Pero ni el artículo 88, ni ninguno otro lo autoriza para nombrar *empleados ministros*. La Constitucion no conoce esa especie de minotauros políticos, y por lo mismo, nadie puede reconocer ni está en obligacion de respetarla.

Por otro lado, he dicho arriba, y es una verdad tan evidente como constitucional, que el alto cargo de Secretario del despacho tiene como condicion esencial la independencia mas completa y perfecta. Yo pregunto: ¿está garantizada esa preciosa libertad en un empleado que depende en todo del Ministro, que á voluntad de este funciona ó deja de funcionar como Secretario, que le debe entera obediencia y que en su misma posicion de empleado está á discrecion suya? Es preciso reconocer la verdad y confesarla con franqueza: es muy escaso el número de personas que se parecen al C. Lic. José Diaz Covarrubias, de quien yo el primero, y con plena seguridad, garantizaria la mas completa independencia. ¿Pero excepciones tan raras como honrosas, son las que han de servirnos de regla? Todo legislador prudente, con solo ver la posibilidad de un abuso, se apresura á cerrarle la puerta de una manera eficaz. ¿Y cuando el legislador ha cerrado esa puerta, la abrimos nosotros que no somos el legislador, y que por ese mismo hecho nos pondriamos frente á frente de él, y frente á frente tambien de la razon y de la conveniencia pública?

La historia es uno de los mejores maestros; y la reciente nuestra nos ha dado lecciones demasiado duras que no debemos olvidar. La habilitacion de los Oficiales mayores de los Ministerios para lo que se ha llamado "ejercicio de decretos," es invencion de una de las funestas administraciones que presidió D. Antonio Lopez de Santa-Anna. Se cuidó de ocultar las verdaderas causas que la motivaron; pero no se consiguió impedir que la historia nos las hiciese demasiado transparentes. El exámen un poco detenido de los actos administrativos de aquella época, nos hace palpar que entónces se ejecutaron negocios y contratos ruinosísimos: se cometieron robos escandalosos: se traficó con la honra y los intereses de la nacion. Los Secretarios del despacho que tales cosas hicieron, tenían la responsabilidad consiguiente, tenían los duros reproches de la opinion pública, tenían el fallo inflexible y severo de la posteridad. Esos hombres adoptaron el medio desleal y cobarde de obligar á los Oficiales mayores, sus dependientes, á firmar por enfermedad, por ocupacion, por impedimento, por todos los pretextos posibles, verdaderas infamias de que no querian aparecer responsables. Tal es el triste origen del célebre "ejercicio de decretos."

Declaro de la manera mas leal, que al presentar esta observacion, en nada he pensado ménos que en referirla á los CC. Ministros. No entra en mi propósito calificar su conducta. Solo he querido descender una extremidad del velo que cubre nuestros pasados desaciertos, y los males inmensos que nos ha acarreado.

Volviendo á la cuestion legal, si, como no cabe duda, empleado y Secretario del despacho son cosas incompatibles ante la Constitucion federal; si esta no conoce Secretarios nombrados *ad cautelam*; si es contra su expresa prescripcion que haya dos Secretarios adscritos á una misma Secretaría, ni aun con la distincion escolástica de que uno es *in actu* y el otro *in habitu*; si pugna con la índole de nues-