

«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 orden 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 violación de garantías, para que otorgara el amparo constitucional, y en uno y en otro caso procedería la acusación contra el Ministro que autorizara con su firma el reglamento vicioso ó la disposición 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 obligación incumbe á los Gobiernos de los Estados porque no sería conveniente que el poder judicial cuya importancia consiste precisamente en ser un poder inerte y por tal razón libre de la tendencia al abuso que suele engendrar la posesión de la fuerza material, pudiera emplear por sí mismo la pública.

En la teoría de la división 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 jurisdicción se ejerce en nombre del Soberano y en realidad como una delegación de la autoridad real. El poder administrativo excita á la justicia á proceder; pero sin que pueda concedérsele nunca ni la menor intervención 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 orden 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 delicada 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 cogitado 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 clasificacion 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 caracteres, 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 hablaremos 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 comunmente 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 representación necesaria para contraer tales obligaciones en nombre del Estado, cada uno en su respectivo ministerio; y las cuestiones á que dieren margen la validez ó interpretación de estos actos, constituyen verdaderos litigios entre los ministerios y los interesados cuyo exámen aplazamos para lugar mas oportuno.

«Los actos de gestión no necesitan en rigor ser autorizados por escribano, pues ya interviene la fé pública en estos contratos, representada en el carácter también 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 legislación es positiva, y la jurisprudencia se funda en la recta interpretación 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 Gobernación, el de Justicia é Instrucción pública, el de Guerra y Marina, el de Fomento y Colonización y el de Hacienda.

La distribución de los negocios públicos entre los distintos ministerios corresponde al poder legislativo, según el artículo 86 de la constitución, y en ejercicio de esta facultad se expidió la ley que distribuyó los ramos de la administración 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;—Lonjas, 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 peticion 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 tercerò.»

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