

ARTÍCULO 92

cretarios del despacho. Son en rigor, su eficiencia, su honorabilidad, espíritu cívico y recto proceder, los índices descriptivos de su prototipo.

El imperativo de que todo secretario del despacho disfrute del pleno ejercicio de sus derechos responde al reclamo de que todas las personas al servicio de la función pública deben ser ciudadanos capaces, de probada honorabilidad; hombres de Estado que no empañen su poder e investidura con antecedentes criminales y realicen sus funciones en irreprochables condiciones de confiabilidad y de eficiencia. Al efecto, es menester que además del consenso del presidente de la República, acrediten los conocimientos especializados necesarios para coadyuvar el desempeño de la actividad de la secretaría de Estado cuya dirección deberán ocupar.

Como algún sector de la doctrina estima, habrá casos en que la solvencia profesional se exija de manera expresa, en esferas especializadas como la Procuraduría General de la República, o las secretarías del despacho en los ramos de salubridad, educación, ejército, marina, comunicaciones, etcétera.

No obstante los rasgos que definen el sistema presidencialista, mucho se cuestiona la enorme potestad que se confiere al titular del Ejecutivo para decidir, de manera personal, la aptitudes y méritos de los secretarios del despacho.

Ciertamente, buena parte de nuestra doctrina patria y un notable sector de la extranjera sustentan la tesis de que en el sistema presidencialista los secretarios de Estado se diferencian de los ministros en que éstos se ligan en forma directa a la autoridad del parlamento. Trátese de lo político o inclusive en lo jurídico.

Para una calificada corriente de autores, ha menester reformar el artículo 91 de la Constitución con el propósito de extender estos mismos requisitos a los jefes de los diferentes departamentos administrativos.

BIBLIOGRAFÍA: Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20^a ed., México, Porrúa, 1983, pp. 484-488; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2^a ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VII, pp. 599-611.

Héctor SANTOS AZUELA

ARTÍCULO 92. Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

COMENTARIO: Una de las reglas constitucionales que se contemplan en casi todas las constituciones del mundo es la contenida en el precepto que se revisa, respecto al requisito de validez de todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que dicte el presidente de la República, el cual se contrae a la exigencia formal de la firma de los secretarios o jefes de departamentos administrativos junto con la de aquél, si el asunto corresponde a las funciones o atribuciones de

su dependencia, pues de no constar dicha firma en el documento, los gobernados no se encuentran obligados a la obediencia de las disposiciones que son materia de los referidos instrumentos reguladores de la función administrativa. El objeto ha sido que cualquier decisión adoptada por el presidente, en nuestro caso, o por los primeros mandatarios en otros países, constituya una obligación inexcusable para el funcionario encargado de su ejecución, pues será éste quien en definitiva sea responsable del exacto cumplimiento de las determinaciones gubernamentales que se adopten para el bien público.

Entre nosotros, desde el régimen constitucional instituido a sugerencia de don José Ma. Morelos, ha quedado como norma de cumplimiento general el recabar no sólo la firma del presidente, sino de los tres miembros que integrarían el Poder Ejecutivo, y la del secretario a quien correspondiera intervenir en "los títulos y despachos de alto gobierno" denominación dada a sus acuerdos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, sin cuyo requisito, se dijo desde entonces, no tendrían fuerza ni serían obedecidos por los subalternos (artículo 144).

La idea la recogió el Constituyente de 1824 y por esta razón se dispuso en las fracciones I y II del artículo 31 de la Constitución promulgada el 4 de octubre de ese año, lo siguiente: "A cada uno de los Ministros (secretarios hoy) corresponde: I. El despacho de todos los negocios de su ramo acordándolos previamente con el presidente de la República. II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, en que él esté conforme y verseen sobre los asuntos propios de su Ministerio". La disposición se redujo a su vez en las Leyes Constitucionales de 1836 y fue ampliada en las Bases Orgánicas de 1842, en las que a nuestro criterio quedó gramaticalmente mejor redactada pues en tres artículos se indicó: a) que era obligación de cada ministro acordar con el presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo; b) que de todos los negocios de gobierno correspondientes al ministerio de un determinado ramo, el responsable sería el titular de éste, por lo que ningún otro ministro estaba facultado para autorizar asuntos que no fuesen de su competencia, y c) "Las órdenes que se expedieran en contra de esta disposición o las del presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas. Todas las autoridades de la república sin excepción alguna, quedan obligadas a prestar obediencia a las órdenes dirigidas por los secretarios del despacho, debiendo ser libradas en la forma prescrita por la Constitución" (artículos 101 a 103).

En 1857 el Constituyente redujo la fórmula y en el artículo 88 sólo se dijo que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente debían ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo al que el asunto correspondiese; sin este requisito no serían obedecidos. Es decir, el precepto constitucional se redactó en forma similar al ya transscrito, con sólo dos adiciones: la primera para incluir *los acuerdos* y la segunda a los *jefes de departamento administrativo* hoy parte de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

En su redacción original el artículo 92 contenía otro párrafo para aclarar que

los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serían enviados directamente para surtir efecto, al gobernador del Distrito o a los jefes respectivos. Al desaparecer los departamentos de gobierno de la administración pública federal y otorgarse el Distrito Federal un *status jurídico* especial, como dependencia directa del Ejecutivo federal, careció de eficacia dicho párrafo, por cuyo motivo se le suprimió. Por otra parte, al establecer la fracción I del artículo 89 la facultad del Ejecutivo federal para "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"; y el artículo 113 señalar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a fin de proteger "la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones"; responsabilidades que de no ser atendidas serán motivo de sanción administrativa o económica, no resultaba necesaria otra aclaración. Examinemos por lo mismo el precepto como corresponde a la concepción original del Constituyente.

¿Qué es el reglamento? La doctrina ha estimado al reglamento como simple norma complementaria de una ley. En otras palabras, se acepta que no tiene la jerarquía de la ley y sólo requiere de la intervención del titular del Poder Ejecutivo para su vigencia y eficacia legal, sin que ello signifique que se le otorgue un carácter minusválido frente a la ley, pues hay reglamentos que ofrecen por su naturaleza y contenido un mayor número de soluciones a casos concretos. Al reglamento debe versele como consecuencia del principio de división de poderes, si se toma en cuenta que al Poder Legislativo corresponde dictar las leyes y al Poder Ejecutivo ejecutarlas. Es precisamente en atención a su ejecución, que corresponde a este último decidir sobre las diversas formas de observancia que puedan contemplarse en la ley, pues la autoridad formal de ésta se circunscribe a la simple enunciación de la norma a seguir, más no a la forma de seguirla y a los medios de que se vale el Estado para proveer a su cumplimiento.

Los tratadistas dividen actualmente el reglamento en dos categorías: reglamentos ejecutivos y reglamentos autónomos. Autores mexicanos como Gabino Fraga, Felipe Tena Ramírez y Miguel Acosta Romero, o extranjeros como Agustín Gordillo y Eduardo García de Enterria, han aceptado esta división como a continuación lo explicaremos. Para el profesor Gordillo la potestad reglamentaria debe entenderse en un sentido dual: los reglamentos pueden estar subordinados totalmente a la ley, sin cuyo requisito carecen de vigencia, pero pueden no sustentarse en una ley del órgano parlamentario, sino que su existencia obedezca al texto de la Constitución. El doctor García de Enterria señala que si bien es cierto la potestad reglamentaria propia de la administración del Estado no reconocer a otro órgano distinto del gobierno, las provincias o comunidades autónomas cuando existen, como es el caso actual de España, pueden disponer de una potestad normativa particular. Las normas reglamentarias que pongan en vigor y que él llama leyes *subconstitucionales* tienen competencia específica, plena autonomía, independencia funcional y facultad para aplicar sanciones administrativas enunciadas en la propia Constitución, sin necesidad de pasar por el tamiz de una ley. Todo esto constituye un poder reglamentario

actual de la administración pública, con sistemas que están por encima de diferencias constitucionales, al haberse pasado de la concentración del poder normativo legislativo y de la limitación impuesta a la administración para concretarse a la pura ejecución de las leyes, al reconocimiento de un poder distinto, ajeno al liberalismo doctrinario, otorgado con exclusividad al Poder Ejecutivo.

El maestro Fraga reconoce a su vez en los reglamentos las dos categorías a que aludimos: una formada por las ordenanzas creadoras de derecho y otra por las ordenanzas administrativas. Las primeras son desde el punto de vista material, actos legislativos, porque de la misma manera que lo hace la ley crean reglas de derecho. Las segundas son normas dirigidas a los funcionarios, que producen consecuencias jurídicas para los particulares, a quienes sólo interesa el ejercicio de dichas ordenanzas y no la norma en sí, pues a ésta se le pueden dar diversas interpretaciones según el criterio de quien las aplica.

El maestro Tena Ramírez acepta la tesis del profesor Fraga y agrega que, a pesar de no existir en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de esa facultad. Para él, el artículo 92 constitucional otorga, por este motivo, el más amplio reconocimiento a los reglamentos, aunque no se consigne en su expedición, la facultad de quien lo hace, que es el Poder Ejecutivo. Observa también que el artículo 89 al decir en su fracción I que es facultad y obligación del presidente proveer en la esfera administrativa al cumplimiento y observancia de las leyes, a su promulgación y a su *reglamentación*, actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos la ley del Congreso, tal obligación otorga pleno reconocimiento a la función y existencia del reglamento.

Los decretos. Se ha definido al decreto como una resolución de interés común destinada a la regulación de casos concretos, en determinado tiempo o lugar, así como a la actividad desarrollada por corporaciones, establecimientos o personas, que no constituyen una ley pero que crean situaciones jurídicas, sino otro tipo de decisiones que igualmente pueden provenir de un Poder Legislativo que de un Poder Ejecutivo.

De acuerdo con la interpretación del artículo 70 constitucional —nos dice el doctor Andrés Serra Rojas— todo decreto es una resolución particular que establece una diferencia conceptual con las resoluciones contenidas en los derechos legislativos, cuyo término genérico designa todas las decisiones escritas del jefe de estado. Según él, dicho concepto ha quedado incluido en el artículo 92 constitucional en la parte en que en éste se dice: "los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados, etcétera"; aunque esto haya sido únicamente para ofrecer otra forma de dar a una determinación administrativa adoptada por el titular del Poder Ejecutivo, otro instrumento sujeto a requisitos esenciales de procedimiento fijados en fórmulas clásicas bien definidas, a fin de normar con su expedición una situación concreta.

Debe ser firmado por el funcionario a quien vaya dirigido, porque su existencia, validez y eficacia requiere del refrendo ministerial, a efecto de atender la satisfacción de intereses públicos específicos. Por esta causa —agrega el

doctor Serra Rojas— encontramos tres clases de decretos: el *decreto-ley*, el *decreto delegado* y el *decreto administrativo*. El primero es un acto legislativo dictado en épocas anormales por el Ejecutivo, que altera el principio de la división de poderes. El segundo es una facultad extraordinaria para hacer frente a situaciones de excepción, como puede ser la suspensión de garantías individuales. El tercero es la facultad concedida al órgano Ejecutivo para, en ejercicio de sus funciones, dictar resoluciones sobre una especie particular de los negocios públicos. A este último es al que se refiere el artículo 92, pues ahí se otorga al presidente de la República la potestad de ejecutar las leyes y al mismo tiempo la facultad de hacer posibles sus decisiones, con el requisito de adoptarlas y responsabilizarse de ellas en unión de sus secretarios, quienes por ese motivo firman con él tales instrumentos jurídicos.

Los acuerdos u órdenes del presidente. Integran unos y otras un diferente sector de decisiones mediante las cuales el titular de un órgano ordena a uno inferior la realización de determinada actividad o función, o le dicta instrucciones destinadas, por regla general, a dar eficacia al servicio público. Los objetivos de los acuerdos o decisiones presidenciales son : 1º Hacer una correcta interpretación de las leyes u otras disposiciones legales como pueden ser los reglamentos o decretos; 2º Cumplir con rigor constitucional las leyes dictadas por el Congreso, por entraña órdenes del más alto rango político; 3º Resolver asuntos internos de la administración pública destinados a reforzar el principio de *buen gobierno*, y 4º Adoptar las resoluciones legales que en un caso específico procedan, de conformidad con la competencia de que disponga el órgano de la administración, sin excederse de los lineamientos de poder que le hayan sido señalados.

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que en cumplimiento de la norma constitucional, los acuerdos que expide el presidente de la República, para que tengan observancia y validez, deberían ir firmados también por el secretario respectivo y cuando se trate de asuntos de la competencia de dos o más secretarios, el refrendo lo harán los titulares correspondientes. Cuando se trate de acuerdos por medio de los cuales se haga delegación de facultades otorgadas en particular a dichos titulares o para el trámite o resolución de asuntos de la competencia de su secretaría, la ley establece la posibilidad de que esos acuerdos sean en forma directa y pueda firmarlos exclusivamente el secretario, por ser de mero trámite y en beneficio de la conveniente desconcentración administrativa inserta hoy en la estructura orgánica del Estado.

BIBLIOGRAFÍA: Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, pp. 26-30; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p.107; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 4^a ed., México, Porrúa, 1948, pp. 121-125; García de Enterría, Eduardo, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 162-177· Gordillo, Agustín A., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Macchi, 1977, pp. v, 1-v, 19; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 4^a ed.,

México, Manuel Porrúa, 1968, t. I, pp. 128-130; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17^º ed., México, Porrúa, 1979, pp. 457 y ss.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

ARTÍCULO 93. Los Secretarios del despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

COMENTARIO: El primer párrafo del artículo 93 tiene su más remoto antecedente en el artículo 120 de la Constitución de 1824, que estableció la obligación de los secretarios del despacho de informar a las cámaras del estado que guardasen sus respectivos ramos. La disposición pasó a la Constitución de 1857, en el artículo 89. La Constitución de 1917 reiteró la mencionada obligación de los secretarios del despacho, agregándose que las cámaras podían citar a los primeros para que informasen a éstas, con respecto de una ley o negocio que fuera objeto de discusión por parte del Legislativo.

El artículo 93 no hacía sino establecer la obligación de los secretarios de Estado de informar al Legislativo, en ocasión de que éste estudiara una ley o asunto en el desempeño de sus funciones. Obligación correlativa de la facultad del Legislativo de allegarse los elementos necesarios para cumplir con sus funciones. La obligación de los auxiliares del Ejecutivo puede también explicarse en función del sistema de separación con colaboración de poderes. Asimismo, podría encuadrarse dentro del marco de controles que el Legislativo puede ejercer con respecto del Ejecutivo, aun cuando en este último caso se trataría de un control de naturaleza política, más que jurídica, y resultaría de la posibilidad de que los miembros de las cámaras manifestasen su desaprobación con respecto del informe o de las actividades que desarrolló el secretario.

El ejercicio del control no sería directo, ya que la Constitución no prevé ninguna declaración de las cámaras, con respecto del informe que rinda al auxiliar del Ejecutivo federal, en cuanto tal; ni ésta, aun en el caso de ser negativa, po-