

Artículo 91

Expresan sobre el particular los autores Sergio García Ramírez y Alejandro Carrillo Castro, que si bien es cierto que este sector paraestatal ha sido ampliado en los últimos veinte años, ello se ha debido al hecho de que existen campos de la actividad económica en que ni siquiera resulta discutible la participación del Estado (petróleo, ferrocarriles, electricidad, comunicaciones en general); en otros ha sido necesaria la expansión estatal debido a circunstancias de carácter social, sobre todo para impedir el desplazamiento o despidos masivos de trabajadores, o en parte debido al abandono de ciertas ramas productivas por parte de la iniciativa privada, a quien no ha interesado su desarrollo por considerarlas incosteables. En algunas áreas productivas, el Estado ha reconocido que su presencia y actuación no se justifica y por tal motivo ha empezado a desprenderse de varias de ellas o ha optado por liquidarlas cuando su operación es gravosa para la administración pública.

La ampliación del sector estatal en muchos casos ha obedecido a la necesidad de impulsar la llamada *rectoría económica del Estado*, así como al propósito de asegurar la producción e independencia nacionales frente a fenómenos monopólicos que se presentaron en diversas épocas. La tendencia actual es disminuir esta participación para reservarla a determinados ramos, como el de abasto, el de bienes y servicios, el farmacéutico o aquellos que por su complejidad tecnológica no resultan atractivos al empresario privado, a fin de lograr una conveniente expansión y un adecuado desenvolvimiento productivo dentro de marcos organizativos y jurídicos apropiados. La empresa pública es hoy simplemente la *unidad económica de bienes y prestación de servicios*, vinculada a la evolución del Estado y a los procesos sociales, cuya doble finalidad es asegurar el desarrollo de la nación y la capacidad de decisión administrativa del poder público en la vida económica.

La paraestatalidad —como indican los autores citados— deviene de las reformas introducidas al artículo 90 constitucional en el año de 1981, al otorgar a la administración pública *carta de naturalización* en este supremo peldaño, al lado de la centralizada, en la que se congregan propiamente las *funciones de gobierno*. Al regir a ambas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encuentran su organización y control debidamente garantizado, independientemente de las formas que adopte la descentralización operada, sea como sociedades mercantiles, como sociedades civiles o como fideicomisos.

Por nuestra parte consideramos que el único avance positivo incorporado a esta disposición constitucional, está en la relación que debe existir entre las entidades paraestatales y las dependencias de la administración pública responsables

del despacho de atribuciones sustantivas en el seno del Estado, y por ende, en la promulgación de leyes secundarias (a las que se refiere el segundo párrafo del artículo que se comenta) en las cuales se han establecido y definido la interdependencia de unas y otras, se han fijado las bases generales para su funcionamiento y se han instaurado los métodos de control en apoyo de su eficiencia productiva. Esperamos, como se ha insistido en los recientes planes y programas de negocios administrativos se ajusten a prácticas útiles y sencillas, a fin de que respondan al interés individual y colectivo, que es en suma lo que interesa, tratándose de reformas jurídicas como la hecha al artículo 90 constitucional, cuyos beneficios esperamos que se vislumbren dentro de mediano plazo, en su plena objetividad.

Véanse los artículos 89 fracción II, 91, 92 y 93 de la Constitución federal.

BIBLIOGRAFÍA: Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983, pp. 5-42; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1948, pp. 296-323; Nava Negrete, Alfonso, "El control jurisdiccional de la empresa pública", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 51, julio-septiembre de 1982, pp. 57 y 11; Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública. Un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, México, INAP, 1980, pp. 76-94; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1968, t. II, pp. 1024-1066.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

ARTÍCULO 91. Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

COMENTARIO: El precepto en cuestión tiene sus orígenes en el artículo 223 de la Constitución Política de la Monarquía Española, siendo retomado en el artículo 121 de la Constitución Federal de 1824; asimismo, en los artículos 102, 35 y 28 de las leyes constitucionales de la República mexicana; en los artículos 100 y 50 fracción II del proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836; en el artículo 100 del primer proyecto de Constitución política de la República mexicana de 1842; en el artículo 83 del segundo proyecto de Constitución política de la República; en los artículos 94 y 11, fracción II de las Bases Orgánicas de la República Mexicana; en los artículos 87 y 110 del Estatuto Orgánico Provisional

de la República Mexicana; en el artículo 91 del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana; en el artículo 87 de la Constitución Federal de 1857, y en el artículo 91 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1º de diciembre de 1916.

Salvo el requisito de la edad, determinada para entonces en el nivel mínimo de veinticinco años cumplidos para poder desempeñar el puesto de secretario del despacho, el artículo 87 de la Constitución federal de 1857 consignaba, en rigor, los mismos requisitos comprendidos al efecto, en el código político vigente. De esta suerte, la disposición en cuestión prescribía: "para ser Secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; estar en ejercicio de sus derechos y tener veinticinco años cumplidos."

A iniciativa de diversos representantes populares se presentó ante el Congreso Constituyente de 1916 la siguiente iniciativa de reforma al artículo 91 de la Constitución, que ciertamente, no prosperó:

"Para ser miembro del Gabinete se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos.

II. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto.

III. No haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo".

Aun en épocas recientes, fue común en los regímenes posrevolucionarios que tanto en el orden federal como local, los titulares del Ejecutivo, por lo general surgidos del ejército, con carrera militar desarrollada en la propia experiencia cotidiana, acudieran a la asesoría y presencia de jóvenes intelectuales a los que se habilitaba como secretarios personales y, frecuentemente, como secretarios del despacho.

La carencia de personal confiable, vinculada a las convulsiones culturales de las frecuentes guerras intestinas, propició la institucionalización a la participación política de las más novísimas generaciones en tan delicada instancia de poder.

El recelo hacia el político maduro, la frecuente sucesión de la asonada, el motín o los golpes de Estado, así como la acentuada inestabilidad de las épocas de consolidación de la República, determinaron la necesidad de utilizar los recursos humanos más jóvenes. Nada mejor ni más operativo que recurrir al talento de noveles colaboradores dotados de la energía y la ambición de proyectarse al manejo político en la cúspide, sobre la certeza de que guardarían una deslumbrante admiración y segura lealtad eventual hacia el gobernante en turno. Ciertamente ello implicaba el peligro de gestar para el futuro una monstruosa generación de dirigentes, avanzados en la intriga política y cuyos excesos podrían desangrar a la naciente República. Nada más riesgoso para

la experiencia democrática que favorecer con el arribo de los jóvenes, a tales alturas su ofuscamiento, corrupción y ambición individual, al recibir, con el manejo del poder, elevadísimos emolumentos y los lujos deformantes de la vida palaciega.

La dolorosa experiencia de "los científicos" y la inevitable presencia de su estirpe aún después de estallada la revolución, determinó la resolución del Congreso Constituyente de Querétaro para incrementar el requisito de edad de los secretarios de despacho al nivel de treinta años cumplidos.

La exigencia de que todo secretario del despacho sea ciudadano mexicano por nacimiento, responde a los mismos reclamos de seguridad e independencia funcional que supone el cargo de presidente de la República. La implícita proscripción de los extranjeros naturalizados respondió al imperativo de incluir a nacionales en un puesto de tan alta relevancia, cuyo carácter político en el orden interno e internacional reclama no sólo absoluta reserva, sino espíritu incondicional de servicio y entrega patrióticos.

Bajo grandes posibilidades de confiabilidad, se consideró que la edad mencionada con antelación confería al individuo una condición de madurez, rigidez de carácter, preparación, certeza en juicio y experiencia necesaria para el buen desempeño de su cargo. Cabe meditar también en que la determinación de la edad no representa una garantía fundamental del óptimo desempeño de los secretarios 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 al 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, las 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*, 20ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 484-488; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª 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 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, sancionado 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 versen sobre los asuntos propios de su Ministerio". La disposición se reprodujo 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 expidieran 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 transcrito, con sólo dos adiciones: la primera para incluir además 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 efectos, al gobernador del Distrito o a