

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Roberto MEDINA NAVA*

“El miembro de la masa, u hombre masa, renuncia al raciocinio, al análisis, a la reflexión y a la toma de decisiones, pues prefiere que los dirigentes las tomen por ellos, para luego sumarse a su ejecución, busca el anonimato dentro de la masa para expresarse de la misma manera que el resto; así, se pintarrajea el rostro para asistir como miembro de una porra a un estadio deportivo, donde va hacer “olas” y a gritar hurras en unión de los demás. No quiere ser actor sino espectador, no pretende estudiar los problemas sino recibir las soluciones; no trata de analizar los candidatos sino que le digan cuál de ellos es el bueno, porque el hombre masa es el hombre mediocre”.

Jorge Fernández Ruiz
Poder Ejecutivo

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El poder público.* III. *La división de los poderes.* IV. *Poder Judicial.* V. *Poder Legislativo.* VI. *Poder Ejecutivo.* VII. *Preponderancia entre sí de los poderes federales.* VIII. *Conclusiones.* IX. *Bibliohemerografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo, exhibir los pros y contras que puede ocasionar la ratificación de los secretarios de

* Director general de la revista *República Jurídica Administrativa* de la Confederación Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano, presidente del Consejo Editorial del Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas y estudiante de la Facultad de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México.

ROBERTO MEDINA NAVA

Estado por el Congreso de la Unión. Expondremos los pilares sobre los que se sostiene la administración pública y cómo afectaría –independientemente de su poder– su organización y coordinación administrativa en el caso de que se llegara a dar cierta intervención al Poder Legislativo en la toma de las decisiones del Ejecutivo en nuestro sistema jurídico mexicano.

Analizaremos cuales serán o debieran ser los criterios de valoración para corroborar a un secretario de Estado –en caso de aprobarse la reforma–, y qué Cámara deberá de ratificar a cada secretario de Estado, el ¿por qué de esa elección?, las medidas que tomó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJUNAM) en hacer la división de que secretarios tendrá que ratificar la Cámara alta y cuáles la baja. ¿Qué pasará con las otras siete secretarías de Estado que no contempla el proyecto del IIJUNAM? y ¿Qué pasará en el caso de que el Ejecutivo federal destituya a sus secretarios de Estados. ¿Se ratificaría el despido?

II. EL PODER PÚBLICO

La noción de soberanía, tal como se deja ver en el *Contrato social* de Jean-Jacques Rousseau¹ y en las Constituciones de la época revolucionaria, fue la manufactura de un espléndido trabajo histórico; sin embargo, las limitaciones en que se había configurado esta noción, hacían de ella algo ficticio y precario. Así, debía desaparecer el día en que la evolución social llevara a los gobernados a demandar a los gobernantes cosas peculiares de los servicios de guerra, de la policía y de la justicia.

El poder público haya su fundamento en el derecho romano, como la mayor parte de las instituciones jurídicas bajo las que hasta el presente han vivido los pueblos civilizados de culturas germánica, románica, canónica. Durante el periodo feudal se eclipsa casi por completo y reaparece en la época moderna; bajo la acción de los legalistas se convierte en la soberanía real, mezcla del *imperium* romano y del *señorío* feudal.

¹ Nació en Ginebra, Suiza el 28 de junio de 1712; comienza a tratar a los 30 años su libro sobre *Las instituciones políticas* del que saldría el *Contrato social*. Véase Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrato social*, Paris, 1910.

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

En el siglo XVI Jean Bodin² esboza la teoría “El Rey es personalmente titular de la soberanía”. En 1789³ es desposeído de ella por la nación, cuyo derecho se trata de legitimar con la metafísica anodina del *Contrato social*.

1. *El poder público en el ius romani*

A la eclosión del Imperio Romano, emerge la teoría jurídica del poder público, –en este lance– el pueblo es su titular; pero puede delegarla en un hombre; la transmite al príncipe por la *Lex regia*.⁴ A dicha guisa, el emperador concentraba en sí todos los poderes que la República que había repartido entre los diversos magistrados. La autoridad imperial tiene como fundamento dos poderes: el *imperium* preconular, nacido del sistema de la prorrogación, y el poder tribunicio, nacido de las instituciones plebeyas. El príncipe, recibía el *imperium* preconular del Senado (y del ejército):⁵ el pueblo le transfiere por la *Lex Regia* el poder tribunicio.

Poco a poco con el pasar del Imperio Romano, se le reconoció al emperador –precisamente– el *imperium* y la *potestas*, como derecho de mando inherente a su cualidad misma. No era este un derecho que se ejercía por delegación del pueblo, sino un derecho que le pertenecía como propio. La evolución se cumple al final del siglo III con *Gaius Aurelius Valerius Diocletianus Augustus* y *Cayo Flavio Valerio Constantino* –I el Grande–, y si, en el siglo IV, las *Institutas* de *Flavius Petrus Sabbatius Iusti-*

² La obra más importante de Bodino fue *Les six livres de la République*, Paris, 1576.

³ Diversos acontecimientos consagran este año: 1. El 14 de julio ocurre *la toma de la Bastilla*, símbolo de la *Revolución francesa*. 2. El 8 de agosto se abolió el feudalismo. 3. El 26 de agosto la Asamblea Constituyente aprueba la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. 4. Culminando el 5 de octubre, cuando los ciudadanos de Paris protagonizaron una marcha hasta Versalles para protestar delante del rey la falta de alimento.

⁴ Ulpiano, Ley I. Digesto, *De constitutionibus*.

⁵ Algunos autores como el prestigiado jurista francés, Robert Josep Pothier refiere que el *imperium* preconular también lo recibe del ejército.

nianus hablan aún de la *Lex Regia*; es como un pretérito, es decir, una frase copiada textualmente de un texto de *Domitius Ulpianus*.

Queda establecido que el emperador romano crea la ley por su voluntad: *Quod principi ipla cui legis habet vigorem*, lo cual era así porque el emperador era titular de un derecho de poder (*imperium* y *potestas*), es decir, del derecho de imponer su voluntad a los demás, porque tal es su voluntad, y como tal tiene cierta cualidad que obliga a todos a subordinarse. Así fue creada por el talento romano la noción jurídica del “poder público”, que recibiría más tarde el nombre de *soberanía* y que había de ser hasta el siglo XX el fundamento del derecho público en los pueblos europeos y americanos.

2. *El poder público en el droit français*

El jurista galo, Pierre Marie Nicolas Léon Duguit, desarrolló la idea de que el sistema de derecho público estaba fundado sobre la noción de la *soberanía*, idea retomada de Jean-Jacques Rousseau, de su obra: *Du contrat social*, y de su colega, uno de los creadores de la sociología moderna: Émilie Durkheim, al acoger la idea de *solidaridad social*.⁶

Como es sabido, en la doctrina de Rousseau, la ley era un *mandato del soberano*, como tal, la propia ley no podía ser injusta y todos tendrían que obedecerla sin condición y sin reserva.

Dada esta idea –dice Rousseau– se ve al instante que no es necesario preguntar a quién comprende hacer las leyes, pues que ellas son actos de la voluntad general; ni [...] el príncipe está por encima de las leyes, pues [...] es miembro del Estado; ni [...] la ley puede ser injusta, pues [...] nadie es injusto para consigo mismo; ni cómo se es libre y sometido a las leyes, ya que ellas no son más que registros de nuestras vo-

⁶ Cfr. Durkheim, Émilie, *Les règles de la méthode sociologique*, 7a. ed., París, Libraire Félix Alcab, 1919.

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

luntades. De ahí ha nacido lo que a veces se ha llamado con gran razón *el fetichismo de la ley*.⁷

La constitucionalidad misma de la ley no podía apreciarse por un tribunal cualquiera; de hecho, la cuestión de la responsabilidad del Estado no podía ni plantearse. El catedrático de la Universidad de Bourdeaux en el capítulo VII *de la responsabilité*, de su obra anteriormente citada, se cuestiona si *L'État est-il responsable des actes faits en son nom?*,⁸ aseverando que:

El solo hecho de plantear la cuestión revela una transformación profunda en el derecho público. [...] Ni en las Declaraciones de derechos, ni en las Constituciones, ni en las leyes de la época revolucionaria se encuentra ningún texto que haga alusión alguna a una responsabilidad general del Estado. Sin embargo se afirma por todas partes que el individuo tiene contra el Estado [el] derecho a la seguridad, es decir, en que se tomen las garantías en su favor contra la arbitrariedad [...].⁹

Tal como lo planteo Duguit, que desde la “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano” –de 1879–, la sociedad tiene derecho de pedir cuentas de todo agente público de su administración. No obstante, y como él lo asegura, se fueron creando un gran número de leyes que empezaron a proteger al hombre ante los actos irresponsables de los trabajadores al servicio del Estado. Debido, a que eran leyes titubeantes para hacerse valer ante dichos actos. En ese tiempo se hacía creer al pueblo, que las leyes no podían equivocarse porque –como anteriormente se había señalado–, eran mandato del soberano (ente superior incapaz de equivocarse), lo cual era y es falso, y Duguit, se encargo de cuestionarlo con bases y fundamentos.

⁷ Rousseau, Jean Jacques, *Du contrat social*, liv, II, chap. VI. Citado por Duguit, Léon, *op. cit.*, nota 1, pp. 73 y 74.

⁸ *Ibidem*, p. 222.

⁹ Duguit, Léon, *Las transformaciones del derecho público*, traducción con estudio preliminar de Adolfo Posada y Ramon Jaen, 2a. ed., Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, pp. 303 y 304.

La obra del ilustre jurista francés manifiesta, que las leyes obligatoriamente tendrían que ser generales,¹⁰ y para quien esto escribe, agrega: impersonales, abstractas; siendo la mejor garantía del individuo contra lo arbitrario; debido a que la protección esencial de la libertad se halla en el principio de que la autoridad no puede tomar una decisión individual más que dentro de los límites señalados por una regla general formulada de antemano de una manera abstracta, todo esto es incontes- table; y en este punto el nuevo sistema de derecho público no hace más que precisar y garantizar los elementos del sistema anterior.

Esta concepción de la ley era sin duda perfectamente lógica en el sistema imperialista; pero es evidente que si la noción del poder soberano no es ya la base del derecho público, esta concepción debe desaparecer.

O bien, como citamos en el primer número de la revista *Re- pública Jurídica Administrativa* a los italianos Frederick C. Mosher y Salvatore Cimino al plasmar en su *Science of Admi- nistration*:

El fin de la administración pública en la sociedad con- temporánea está ligado íntimamente al progreso y a la civiliza- ción, y si los ideales en que se inspiran no aparecen todavía bien definidos, esto se debe, en gran parte a escasa impor- tancia que se le ha atribuido hasta tiempos muy recientes a los estudios de la administración.¹¹

Por tanto, si en la vida jurídica de los Estados modernos nos sorprenden hechos, percibimos situaciones y reconocemos la

¹⁰ Immanuel Kant hace ver que la ley moral tiene forma de *imperativos categóricos*, ello es, de mandato incondicionado: (en resumen) *Obra de tal manera que la máxima de tu acción pueda valer al propio tiempo como norma universal de conducta* [...]. Por otra parte, la ley del Estado tiene la forma de *imperativos hipotéticos*, por ser, coactivas y coercitivas. Véase Kant, Immanuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbre, Crítica de la razón práctica, La paz perpetua*, 3a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 21-53.

¹¹ *República Jurídica Administrativa*, núm. 1, enero-junio 2010, p. 31.

admisibilidad de acciones, que se hallan en absoluta contradicción con las consecuencias que acaban de precisarse y que se derivan lógicamente de la noción de la ley, expresión de la voluntad soberana que transforma el derecho público.¹² Se debe que efectuar una pronta y necesaria legislación que regule dichos actos, tal como propuso Duguit, o echar abajo el contrato social que reafirmamos cada vez que salimos a votar.

3. *El poder público en el derecho mexicano*

Desde la Constitución francesa de 1793 se estableció que “[...] la soberanía reside en el pueblo”, en México –todavía Nueva España–, en los *Elementos Constitucionales*,¹³ en su artículo 5o. establecía: “la soberanía dimana del pueblo, pero preside en la figura del monarca Fernando VII”. Actualmente, el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos),¹⁴ establece en su artículo 39:

¹² Duguit, Léon, *op. cit.*, nota 2, pp. 131 y 132.

¹³ Los *Elementos Constitucionales* fueron un conjunto de lineamientos a manera de proyecto de Constitución para México (entonces todavía Nueva España), redactado en abril de 1812, durante la guerra de Independencia de México por el general Ignacio López Rayón, y puestos a circular a partir del 4 de septiembre de 1812, en Zinacantepec, estado de México, con el objeto de constituir una nación independiente de España. Se les señala como antecedente directo y fuente de creación de los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y Pavón y, por tanto, de la posterior *Constitución de 1824*. Por ello, es el antecedente más antiguo del constitucionalismo mexicano. Véase García Laguardia, Jorge Mario y Pantoja Morán, David, *Los derechos del hombre en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Véase también *Tres documentos constitucionales en la América española preindependiente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p. 11, y consúltese De la Torre Torres, Rosa María, *Los mecanismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, UNAM, 1983, pp. 1 y 2.

¹⁴ Nombre oficial: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”.

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El egregio jurista mexicano Jorge Carpizo arguye que:

[...] la soberanía reside en el pueblo significa que la historia de México, su pasado, su tradición, cultura, se encuentran en el modo de ser actual de este país, que no sólo no los olvidamos, sino que están con nosotros: ese pasado y esa historia, pero que de ninguna manera estamos encadenados a ellos, sino que sirven para forjar la propia concepción de la vida de la generación actual.¹⁵

Así, nuestra ley fundamental dispone:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados [...].¹⁶

III. LA DIVISIÓN DE PODERES

El artículo 49 de la Constitución general consagra que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; este precepto consagra la teoría de la división de los tres poderes. No podemos prescindir en este caso la exposición de los antecedentes de dicha teoría, por estimarlos indispensables para entender su obrar en nuestro sistema positivo.

¹⁵ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*. 5a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 50.

¹⁶ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la de 1857, reformado en su integridad por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

1. *Antecedentes*

Desde el filósofo griego Aristóteles¹⁷ hasta Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y Barón de Montesquieu, a los pensadores a los que les inquieto este tema, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta, atendiendo varias recopilaciones de leyes de sus épocas, efectuando una comparación y teniendo en cuenta el *Estado-ciudad* efectuado en Grecia. Aristóteles distinguió la asamblea en el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. De las modificaciones que el historiador griego Polibio, exhibió en la *Constitución romana* deduciendo la forma "mixta de gobierno".¹⁸

Jean Bodin en presencia de su realidad francesa, sostuvo la existencia de *cinco clases de soberanía*, que por ser ésta indivisible la incluyó en el órgano Legislativo. En presencia del Estado alemán después de la paz de Westfalia en 1648, Samuel von Puffendorf distinguió siete potencias *summi imperi*.¹⁹ Por último, arguyendo los razonamientos de la organización constitucional inglesa, John Locke y Montesquieu prescribieron la *teoría moderna de la división de poderes*.

Estos dos últimos teóricos adoptaron el método de sus predecesores, finiquitando una doctrina general de las realidades estudiadas. Lo innovador de la teoría, fue –precisamente– un elemento nuevo. Hasta entonces la multiplicidad de órganos y la clasificación de funciones parecerían acatar exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades de una mera división del trabajo.

Para Locke, la finalidad de fraccionar el poder público no desaparece,²⁰ sino, pasa a ser segundo término. Proponiendo

¹⁷ Cfr. Aristóteles, *Metafísica*, 7a. ed., México, Porrúa, 1979. Su obra célebre ha sido *Metafísica*, esta obra se compone de 14 libros y es la más comentada del primer siglo de nuestra era.

¹⁸ Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas, colección de ciencias sociales*, España, Tecnos, 1993, pp. 76-83.

¹⁹ Cfr. Von Puffendorf, Samuel, *De estatu imperii germanici liber unus*, Geneva, 1667; y *De estatu imperii Germanici*, Amsterdam, 1669.

²⁰ García Laguardia, Jorge Mario y Morán David, Pantoja, *op. cit.*, nota 13, p. 11.

como razón superior de dividir el poder, la necesidad de “acotarlo”, a fin de impedir su abuso. Llegó a ser la división de poderes –y continúa siéndolo hasta la fecha–, la principal limitación interna de poder público, que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

Según Locke:

“[...] para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, [...] en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado”.²¹

Y Montesquieu sostiene en frase que ha llegado a nuestros días como medula del sistema: *para que no pueda abusarse del poder, que el poder detenga al poder*.²²

La limitación del poder público, mediante su división, es en Locke, y sobre todo en Montesquieu, la *garantía de la libertad individual*.²³ El sentido fresco que se le dio a la separación de poderes, al ponerla al servicio de la libertad, fue inspirado a Locke y a Montesquieu por la fastuosa conquista de las libertades públicas, en la que empeño su historia entera el pueblo inglés.

Inglaterra lanza la tarea de extirpar al rey, los derechos de las personas. A partir del siglo XIII, poco menos de siete centurias tardó en finalizarse la prolongada hazaña. Por otra parte, España y Francia, donde el absolutismo del monarca va segando con el abrigo de los nobles extirpan hasta el último indicio de las arbitrariedades del supremo.

²¹ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. Amando Lázaro Ros, Barcelona, Aguilar, 1983, pp. 71 y 72.

²² Secondat Charles, Baron de la Bréde y de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. Nicolás Estevanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951, p. 46.

²³ Vallet de Goytisolo, Juan, *Montesquieu: leyes, gobiernos y poderes*, Madrid, Civitas, 1986, p. 383.

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

La *Magna Carta Liberatum* de 1215 consumada por el rey Juan I de Inglaterra (Juan “sin tierra”), logra asentar el principio que habría de enunciar el derecho público contemporáneo: “[...] ningún hombre libre será puesto en prisión, desterrado o muerto, si no es por un juicio legal de sus pares y conforme a la ley del país”.²⁴

Verbigracia, este precepto sólo protegía a los hombres libres, pero estaba llamado a cubrir a la noción entera, cuando los *pecheros*²⁵ se convirtieran en hombres libres. La restricción es en el número de los beneficiados por la garantía del “debido proceso”, se entiende si se toma en cuenta que la carta magna fue conquista de los nobles. Pero en Inglaterra la nobleza, tuvo el acierto de fundirse con el pueblo para reivindicarles sus derechos frente a la Corona. Por lo que tarde o temprano el pueblo tendría que recibir su parte en las conquistas logradas en común.

A dicha gracia, la carta magna consagró los dos principios fundamentales que iban a nutrir el constitucionalismo ulterior: el respeto de la autoridad a los derechos de las personas y la sumisión del poder público a un conjunto de normas, es decir, la consolidación del *Estado de derecho*, que en Inglaterra integraban el “Common Law”. A partir de la Carta, cada rey hasta el siglo XV, juró respetarlos; postergados bajo la dinastía de los Tudores, resurgieron bajo Jacobo I para poner en jaque el derecho divino de los reyes. Y fue entonces cuando los proclamó Lord Eduardo Coke, en frases lapidarias, magnificadas por el tiempo y la victoria, “justicia mayor del reino”.

Por su importancia cabe mencionar las nobles palabras de Coke: el rey no está sometido a ningún hombre, pero si esta “bajo Dios y la ley”.

De los planteamientos de Coke surge tersamente la disimilitud de funciones y de órganos. Porque, si sólo los jueces y no el rey podían fallar las causas civiles y penales, quería decir que la función jurisdiccional estaba delegadas a un órgano inde-

²⁴Artículo 48 de la *Magna Carta Liberatum*. De este precepto nace el “principio de legalidad”.

²⁵ Condición social que no viene determinada por la riqueza, sino exclusivamente por la obligación de contribuir al pago de un tipo de impuesto personal.

pendiente del monarca –titular éste de la función gubernativa–. Y si el rey mismo estaba bajo la ley, entonces la ley, emanada del parlamento, era ajena y aun superior, a la voluntad del *soberano*.

La supremacía absoluta de la ley que pregonaba Coke, engendró disyuntivamente –en los años siguientes– el absolutismo regio, la omnipotencia parlamentaria y la dictadura. Por lo cual, Oliver Cromwell 1er. Lord Protector de la Commonwealth de Inglaterra, Escocia e Irlanda, establece una fórmula armónica de equilibrio entre el poder que hace la ley y el que la ejecuta. Esto fue lo que buscó Cromwell en su “Instrumento de gobierno”, estatuto que inspiró a Locke en su teoría de la división de poderes.²⁶

Para Locke, tres son los poderes: el Legislativo, que dicta las normas generales; el Ejecutivo, que las realiza mediante la Ejecución, y el federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Según la tradición inglesa, los dos últimos pertenecen al rey (el Legislativo corresponde al rey en parlamento).

Posteriormente cuando el Barón de Montesquieu llega a Inglaterra, el *Act of Settlement* de 1707 consagró la preocupación de la independencia de los jueces, problema este último que en Francia había interesado al filósofo. Por lo tanto, al reevaluar la teoría de Locke, Montesquieu fijará su atención en la situación de los jueces, que había pasado inadvertida para aquél.

Puntualizado este acontecimiento, Montesquieu pensó que aunque la justicia es la aplicación de leyes, sin embargo “[...] la aplicación rigurosa y científica del derecho penal y del derecho privado, constituye un dominio absolutamente distinto, una función del Estado naturalmente determinada por otras leyes”.²⁷ La novedad de Montesquieu con respecto a Locke, –no así en relación con Aristóteles– consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes. De este modo, Montesquieu reunió en un solo grupo de funciones las referidas a

²⁶ Véase Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Madrid, Alianza, 1983.

²⁷ Vallet de Goytisolo, Juan, *op. cit.*, nota 23, p. 366.

las relaciones exteriores (que en Locke integraban el Poder federativo) y las que miran a la seguridad interior (que constituían el Poder Ejecutivo de Locke). Por último, Montesquieu respetó la función legislativa, tal como Locke la había explicado,²⁸ aunque sin explicar la intervención del rey en la actividad parlamentaria, que era peculiaridad del sistema inglés.

Después de distinguir la división tripartita de funciones,²⁹ Montesquieu las descentralizó a otros tantos órganos, con la finalidad de impedir el abuso del poder. Así surgió la clásica división tripartita, en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, cada uno de ellos con sus funciones específicas.

Veintidós siglos desde Aristóteles tuvieron que pasar para que reencarnara en el genial filósofo francés la teoría de la división de poderes. Llegaba con la pertinencia para apaciguar la inquietud de un mundo que nacía a la vida de la libertad y del derecho. Se presentaba como fruto de la experiencia secular del pueblo inglés y en su éxito debía contar también el estilo seductor del ilustre francés. Pero si tanto debe a Montesquieu el derecho público, cumple a la justicia rendir al precursor de la doctrina el homenaje que nuestro tiempo le ha negado; sin embargo, Inglaterra se convirtió en el *a priori* fundamental del derecho político de Europa y de América.

Cabe recalcar que en nada influyó Montesquieu en Inglaterra. Aunque las demás naciones hicieron, no del método inglés, si no de las instituciones inglesas elaboradas con ese método, el paradigma a que debía anhelar su organización política. La realidad supedita lo ideal y, en lugar de Constituciones espontáneas y flexibles, se expidieron Constituciones rígidas y escritas, donde quedaron plasmados los postulaos de Montesquieu.

A partir de 1776,³⁰ en que aparecen las primeras Constituciones de los Estados que iban a integrar la unión americana, todos los documentos constitucionales de Europa y de América, retoman la división de poderes como elemento esencial de su

²⁸ Locke, John, *op. cit.*, nota 26, pp. 141-151.

²⁹ Ramírez Jiménez, Francisco Sergio. *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2006, p. 68.

³⁰ *Cfr.* Watson, Richard, *Democracia americana: logros y perspectivas*, Universidad de Missouri-Columbia, Limusa, 1993.

organización. No satisfechas con instituir los tres poderes, algunas de las primitivas Constituciones formulan doctrinariamente el principio. Así la Constitución de Massachusetts de 1780, declara que el motivo de separar los poderes en una rama Legislativa, otra Ejecutiva y otra Judicial, es asegurar que su gobierno sea de leyes y no de hombres.³¹ Y en la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que votó la Asamblea Constituyente de Francia en 1789, se asienta esta categórica afirmación: “[...] toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.³²

2. *Antítesis vs. Montesquieu*

A pesar del éxito sorprendente que alcanzó en el derecho positivo, la doctrina de Montesquieu ha tenido desde su cuna hasta nuestros días numerosos impugnadores.

Se ha sostenido que, por no haber conocido en su integridad la organización constitucional de Inglaterra, Montesquieu cayó en la equivocación de sostener una separación rígida de los tres poderes, puramente mecánica y no orgánica.

En consecuencia de que el supuesto de Montesquieu hubiera postulado la absoluta independencia entre sí de los tres órganos, su doctrina no respondería a la realidad inglesa de esa época; porque en su tiempo no aparecía aun el gobierno de gabinete, que es de íntima colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, sin embargo debía haber observado que ya por entonces la función legislativa pertenecía al “rey en parlamento”, lo que era incompatible con la diferenciación neta de los órganos y las funciones.

Muchos teóricos atacan la tesis de Montesquieu. Lo cierto que a partir de Immanuel Kant *Sämtliche Werke* y Jean-Jacques Rousseau da inicio la tendencia entre los pensadores a atenuar la separación de los poderes. Kant argumenta que “[...]”

³¹ *Idem* p.65.

³² A fines del siglo XVII y principios del XVIII se desarrolla la filosofía de la Ilustración con sus principales exponentes: Locke, Berkeley, Hume, Voltaire, Montesquieu, Rousseau, Leibniz y Wolff.

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

los tres poderes del Estado están coordinados entre sí [...]; cada uno de ellos en es el complemento necesario de los otros dos [...]; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido”.³³ Más radical, Rousseau sostiene la sumisión del Ejecutivo al Legislativo, porque el gobierno, titular del Poder Ejecutivo, no es más que el “ministro” del legislador, un “cuerpo intermediario”, colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a estos las ordenes de aquél.³⁴

En el derecho alemán, Georg Jellineck explica que la doctrina de Montesquieu:

[...] establece poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos de los otros [...] ni examina la cuestión general de la unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes poderes del Estado con esa unidad.³⁵

En el derecho francés Pierre Marie Nicolas Léon Duguit pone de manifiesto que:

Teóricamente, esa separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce en una orden dada o en una convención concluida, es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad. Implica, pues, el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado.³⁶

En el derecho italiano, Alessandro Groppali considera que:

[...] esta concepción puramente estática debe estar en contraposición con la dinámica de la vida estatal, que es movimiento, acción, es espíritu de iniciativa frente a las situaciones

³³ Deleuze, Gilles, *La Filosofía crítica de Kant*, Madrid, Cátedra, 1997, p. 33.

³⁴ Duguit, Léon, *op. cit.*, nota 9, p. 387.

³⁵ González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 12a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 37.

³⁶ Duguit, Léon, *op. cit.*, nota 9, p. 401.

ROBERTO MEDINA NAVA

nuevas que se determinan en el tiempo y por las que el gobierno, una vez que han sido fijados sus poderes legislativamente, debe tener autonomía de iniciativa y libertad de acción en los límites de derecho.³⁷

En el derecho español, Adolfo Posada nos enuncia:

[...] los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan, y mucho, la doctrina de separación de Poderes, que, por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los Estados, organismo y no mecánicos, y la índole de las funciones de gobierno que piden, con apremio, gran flexibilidad institucional.³⁸

En el derecho norteamericano, el ex presidente de los Estados Unidos de América Woodrow Wilson clama contra la pulverización del poder que realiza la Constitución de aquel país y dice al respecto:

El objeto de la convención de 1787 parece haber sido simplemente realizar este funesto error (la separación de poderes). La teoría literaria de los frenos y de los contrapesos es simplemente una exposición exacta de lo que han ensayado hacer los autores de nuestra Constitución; y estos frenos y contrapesos han resultado nocivos, en la medida en que se ha pretendido aplicarlos en la realidad.³⁹

Tal tendencia a vincular entre sí los órganos del Estado, la realizan las Constituciones modernas con una gran variedad de matices, todos los cuales caben entre los dos sistemas colocados en los puntos extremos; el sistema parlamentario inglés, que realiza el máximo de colaboración, y el sistema presidencial

³⁷ Groppali, Alessandro, *Doctrina general del Estado*, traducción de Alberto Vázquez del Mercado, México, Porrúa, 1994, p. 34.

³⁸ Duguit, Léon, *op. cit.*, nota 9, p. 24.

³⁹ Woodrow, Wilson, *El gobierno congresional: régimen político de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie doctrinaria jurídica, núm. 97., p. 76.

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

norteamericano, donde la independencia entre sí de los poderes ha sido enérgicamente denunciada por Woodrow Wilson.

3. *Nuestro derecho positivo*

Nuestra Constitución consagra la división de los tres Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el presidente de la República y el Senado), u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero).

Pese a que la reforma realizada al artículo 49 de nuestra Constitución, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de 1951, no se hace sino expresar la división de los Poderes federales; es posible deducir de la organización constitucional que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes, al expresarnos que:

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, *salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.*

IV. PODER JUDICIAL

1. *Integración*

El artículo 94 constitucional establece que: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación –máximo órgano judicial– se compone de once ministros. Para nombrarlos, el

presidente de la República somete una terna a consideración del Senado de la República, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designa al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hace por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días.

Cada cuatro años, el Pleno elige de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior. “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal [...]”,⁴⁰ misma que determina el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito.

2. *Requisitos para ser ministro*

El artículo 95 de la Constitución general establece las condiciones que debe de cubrir un ciudadano mexicano que aspire a ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación exigiendo:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente

⁴⁰ Segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

- la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y
 - No haber sido secretario de Estado, procurador General de la República, o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado Federal, ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los ministros deberán recaer “preferentemente” entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

V. EL PODER LEGISLATIVO⁴¹

El Poder Legislativo en México constituye el órgano Legislativo, el cual recae en dos Cámaras, la alta que representa a las entidades federales o estados de la Federación y la baja que representa *-propiamente-* al pueblo. Este órgano se va a encargar de crear la leyes que han de regir al Estado.

Aunque León Duguit combate la errada concepción que le da origen a la ley tan solo como un criterio formalista; sosteniendo el menester de los *grupos sociales* (pueblo), y sostenía que fueran ellos quienes legislarán y aplicarán sus propias leyes, las cuales, obligatoriamente tendrían que ser emanadas de sus costumbres y éstas por el consentimiento de los grupos sociales hacerse ley. La dinámica de la creación de las leyes, expuesta por Duguit sobrepasa de manera sorprendente, el criterio formalista que tan sólo otorga al Poder Legislativo la capacidad de ser el *hacedor de leyes*.⁴²

⁴¹ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2008.

⁴² Duguit León, *op. cit.*, nota 9, p. 103.

1. *Integración*

El artículo 50 de nuestra carta magna establece que: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

La Cámara de Diputados se conforma por un total de 500 diputados, 300 de los cuales son electos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales, y los otros 200 por el principio de representación proporcional. El número de diputaciones federales de mayoría relativa que le corresponde a cada uno de los 31 estados y al Distrito Federal, se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada uno de ellos sobre el total nacional. Por mandato constitucional, ninguna entidad federativa puede contar con menos de dos diputaciones federales. Ningún partido político puede contar con más de 300 diputados por ambos principios.

En lo que concierne a la Cámara de Senadores, la reforma constitucional publicada mediante Decreto en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 1996 introdujo por vez primera el principio de representación proporcional para su integración, al disponer su aplicación para la elección de 32 de sus 128 miembros. En tal virtud, ahora se eligen sólo tres senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas (96 en total), en tanto que los 32 escaños restantes serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal a nivel nacional.

2. *Requisitos para ser legislador*

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección en el caso de diputados y veinticinco años en el caso de senadores;
- Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis me-

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

- ses anteriores a la fecha de ella;⁴³
- No estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
 - No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección;
 - No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero Electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni secretario Ejecutivo, director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección;⁴⁴

⁴³ Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

⁴⁴ Los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios del gobierno de los estados y del Distrito Federal, los magistrados y jueces federales o del estado o del Distrito Federal, así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos

ROBERTO MEDINA NAVA

- No ser Ministro de algún culto religioso, y
- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

3. *Facultades de relevancia*

- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;
- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

VII. PODER EJECUTIVO⁴⁵

1. *Integración*

En México, por mandato constitucional, el artículo 80 establece que "se deposita el ejercicio del [...] Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La elección del Presidente es directa, dura seis años en el cargo y comienza a ejercer su encargo el 1o. de diciembre.⁴⁶ El

noventa días antes del día de la elección.

⁴⁵ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa, 2008.

⁴⁶ El presidente, al tomar posesión de su cargo, realiza la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo puede volver a desempeñar ese puesto.

La Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

2. *Atribuciones*

El artículo 89 Constitucional establece las facultades y obligaciones del presidente de la República:

- Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes;
- Designar, con ratificación del Senado, al procurador General de la República;
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

VII. PREPONDERANCIA ENTRE SI DE LOS PODERES FEDERALES

De los tres poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución general están investidos de poder de mando; el Legislativo manda por medio de la ley y el Ejecutivo a través de la fuerza bruta (en grado superlativo). El tercer poder, que es el Judicial, carece de los atributos que gozan los otros dos poderes. No tiene voluntad autónoma, sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador -contenida en la ley-, y está privado de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones únicas, que constituyen la naturaleza de darle la categoría de órgano del Estado -otorgada por la Constitución-.

Dos sistemas principales realizan, de diferente manera las relaciones entre sí de los Poderes Legislativo y Ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

1. *Sistema parlamentario*

Este sistema se caracteriza por la subordinación del Poder Ejecutivo a las Cámaras, el mayor predominio de estas le da a este sistema el nombre de "parlamentario".

El parlamentarismo emana del sistema europeo. Nació en Inglaterra, de manera natural, debido a las relaciones del parlamento con la dinastía del trono; lo adoptaron más tarde como programa los países del continente y en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría.

El sistema parlamentario busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del parlamento. Para ello el jefe del gobierno elige su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete así nombrado debe actuar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos del Ejecutivo ante el parlamento y la opinión pública. El jefe del Ejecutivo no es libre para designar a sus ministros (en nuestro sistema *presidencialista* reciben el nombre de secretarios de Estado), sino que debe elegirlos de acuerdo con la mayoría parlamentaria, ni tampoco puede ejercer las funciones del gobierno, es natural y justo que

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

la responsabilidad política se la adjudique el gabinete y no el jefe de gobierno.

Cuando el gabinete cesa de representar la opinión de la mayoría debe renunciar, para ser renovado por quienes manifiestan dicha mayoría. Lo mismo por lo que hace a la responsabilidad política como por lo que respecta a la representación de esa mayoría –el vaivén político concluye en el gabinete–.

Sin embargo cuando la oposición relevante entre el jefe del Ejecutivo y el parlamento hace suponer que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular, el primero tiene el derecho de apelar directamente al pueblo, mediante la disolución de la cámara popular y la convocación a elecciones; en los comicios el pueblo decidirá si apoya la política del parlamento o la del Ejecutivo.

De tal suerte, es facultad del Ejecutivo la de disolver el parlamento. Es la válvula de escape del sistema, porque si el Ejecutivo tuviera que subordinarse sin excepción a la voluntad de la asamblea, se llegaría al absolutismo congresional.

2. *Sistema presidencial*

En este sistema el Ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se le llama presidencial porque el presidente halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante.

En el sistema presidencial el jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los secretarios de Estado –sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso–; los actos de los secretarios de Estado son, en principio, actos del jefe de gobierno, pues aquellos obran en representación de éste; para la perfección jurídica de sus actos el jefe del gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus secretarios y, por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo es el jefe mismo.

No hay, pues, en el sistema presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo; antes bien mediante la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, la de iniciar leyes y, sobre

todo, por la facultad de verlas, el Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el Legislativo.

El sistema presidencial nació en los Estados Unidos de América, se propagó e n casi todos los países latinoamericanos. México lo ha adoptado, aunque con algunos matices parlamentarios, como lo veremos en seguida:

A. *Matices parlamentarios en nuestro sistema presidencial*

1. El presidente de la República tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, según reza la facción II del artículo 89 de la Constitución general -dicha facultad es la que imprime sustancialmente a nuestro sistema el carácter de presidencial-.
2. Conforme al artículo 92 constitucional, todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponde, y sin este requisito no serán obedecidos. Esta participación del secretario del Estado en el acto del jefe de gobierno, necesaria para la validez de dicho acto, se conoce en la teoría constitucional con el nombre de "refrendo".⁴⁷
3. El caso previsto en el artículo 29 de la Constitución general, consagra la suspensión de garantías, la cual puede ser decretada por el presidente de la República, pero, de acuerdo a los titulares de las secretarías de Estado y la Procuraduría general de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de esta la Comisión Permanente. En este caso se exige algo distinto al refrendo; se necesita la aprobación de los titulares de las secretarías de Estado. La similitud entre las situaciones previstas por los artículo 29 y 92 consiste en que en ambas el acto del presidente carece de validez sin la intervención de alguno o de varios de sus secretarios; pero hay la diferencia de que en la hipótesis del artículo 29 la intervención de los secretarios debe asumir el

⁴⁷ Refrendo proviene del latín *refrendum*, el *Diccionario de la lengua española*, nos dice que es la firma puesta en los decretos al pie de la del jefe de Estado por los ministros, completando la validez de aquello.

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

aspecto formal de aprobación, además de que debe participar todo el gabinete, con el quórum de dos tercios que señala el artículo 60. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La trascendencia que tiene la suspensión de garantías justifica el requisito de la aprobación del gabinete, lo que implica necesariamente que los secretarios se constituyen solidariamente con el Presidente en responsables del acto.

4. Otro caso en que también se observa cierto matiz parlamentario, es el artículo 93 constitucional, relativo al informe que los secretarios de Estado deben rendir ante el Congreso, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, respecto al estado que guarden sus respectivos ramos, y al que deben rendir ante cualquiera de la Cámaras cuando sean citados para ello.

Si la Constitución no autoriza a la Cámaras para llamar ante ellas al presidente de la República, es por el respeto debido a su investidura y en beneficio del equilibrio de los poderes. Pero en lugar del presidente y en su representación puede concurrir al secretario del ramo para informar. El informe es del presidente, aunque de hecho lo rinda el secretario. La desaprobación de los hechos a que se refiere el informe, es reproche a la política del presidente, aunque a veces la censura se localice en la persona del secretario. Por lo tanto, el artículo 93 consagra un matiz parlamentario puramente formal; el secretario de Estado no va a defender ante las Cámaras mediante su informe, la política del gabinete, no va a provocar un voto de aprobación o de censura de que dependa la vida del gabinete, como ocurre en el sistema parlamentario; va simplemente a informar en nombre del presidente, a ilustrar el criterio de la Cámaras tocante a los hechos a que se refiere –precisamente– el informe.

VIII. CONCLUSIONES

A continuación se expondrán las ocurrencias más relevantes en el caso de que se llegara a aprobar la reforma constitucional en cuanto a la ratificación de los secretarios de Estado por el Congreso de la Unión:

Lo consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 1857, quedó establecido el ideal de fortalecer al Ejecutivo federal en la exposición de motivos de don Venustiano Carranza, para crear un ordenamiento jurídico que terminara con el caudillismo de aquella época y emanara un Estado con sentimiento de nación. En esta "nueva Constitución", se le otorga un calificativo muy peculiar al Ejecutivo federal, el de "supremo". Se le adscribe, lo que ahora conocemos como Ministerio Público y se recalca, que él será el jefe del ejército nacional. De esta manera el Ejecutivo federal acaparó el uso legítimo de la fuerza, para así, no permitir una revuelta en contra de él, obviamente en aquella época; empero, perduraria hasta nuestros días.

1. *De la ratificación de los secretarios de Estado por el Congreso de la Unión*

Actualmente el jefe de la administración pública federal, es quién escoge su equipo de trabajo, es decir, a sus secretarios de Estado y a su consejero Jurídico, o bien, el mal llamado gabinete.

El problema no estriba en si se ratifica o no por el Congreso de la Unión el "gabinete" del Ejecutivo federal, sino: ¿Qué metodología emplearán los legisladores para dicha ratificación? Por lo cual se propone que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sobre todo el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se elimine el vocablo "discrecionalidad", para que de esta manera se plasme una metodología acorde para la selección (ratificación) de los secretarios de Estado.

2. *Del reparto del "pastel"*

Conociendo el pensar de nuestra masa política, en lugar de suprimir las secretarías innecesarias -como las que prometió extinguir nuestro presidente constitucional Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, y cuyo tema abordamos en el número 1 de esta revista-, engendrarán otras tantas, para darle juego a todos los partidos políticos. Los secretarios de Estado serán el mero reflejo de la integración de nuestras Cámaras.

RATIFICACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO POR EL...

Desgraciadamente, y me duele decirlo, en las secretarías de Estado no estarán los más aptos, ni explotarán las facultades y atribuciones de cada rubro para el desarrollo íntegro de nuestro país, sino, sólo tratarán de exprimir y sacarle hasta la última gota de provecho en beneficio del partido político en cargo.

Tal y como ocurre en las administraciones municipales, los partidos pequeños no compiten para alcanzar el puesto de presidente municipal, simplemente lo hacen para adquirir dos o por lo menos una regiduría y con el sueldo que gana un regidor, recuperar lo invertido en la campaña; es decir, entre los políticos se repartirán el “pastel” y seguiremos igual: siendo un país pobre (en todos los sentidos) y rezagado.

3. *De la “corrida” del secretario de Estado*

Mucho se escatima sobre la ratificación de los secretarios de Estado, pero: ¿han pensado sobre el procedimiento de la destitución de los mismos? Porque, de que sirve perder tanto tiempo entre el vaivén de que “si te apruebo o no, a tu secretario de Estado”. Ojo, porque así como llega me lo pueden despachar. Deben de ser inteligentes y prudentes al jugar con magnitudes de este estilo.

4. *De mis propuestas*

Se propone la reforma al artículo 91 constitucional, el cual deberá exigir mayores requisitos, de la talla de un secretario de Estado. De esta manera, no cualquier hijo de vecina o ahijado de buen padrino llegará a ser titular de una secretaría de Estado.

Por ejemplo: se debe de exigir que el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –por lo menos– cuente con título de licenciado en derecho, economía, contaduría y finanzas, y que estos sean expedidos por Universidad(es) reconocida(s) por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Una modificación digna a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sería: preguntarle al contendiente para ocupar dicha secretaría, de que habla el apartado B, en su