

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y LA
CONSTITUCION**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

ALBERTO GASQUE NAVARRETE

MEXICO, D. F.

1974



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI HIJO

GABRIEL ALBERTO

P R O L O G O .

El presente estudio tiene por objeto precisar cuáles son las limitaciones de carácter jurídico, que en el ejercicio de sus funciones tienen nuestros Secretarios y Subsecretarios de Estado.

Si comenzamos enfocando nuestra visión en forma directa sobre la experiencia y realidad jurídico-política de nuestro país, podemos afirmar categóricamente que en el campo del derecho constitucional patrio, los Secretarios de Estado son colaboradores del Poder Ejecutivo Federal, el cual en los términos del artículo 80 de nuestra Carta Magna se encuentra depositado en un sólo individuo designado con el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, éstos colaboradores, los Secretarios de Estado, coadyuvantes del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, en la actual organización administrativa de México encuentran su génesis jurídica en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente dice lo siguiente:

"ARTICULO 90.- PARA EL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACION, HABRA EL NUMERO DE SECRETARIOS QUE ESTABLEZCA EL CONGRESO POR UNA LEY, LA QUE DISTRIBUIRA LOS NEGOCIOS QUE HAN DE ESTAR A CARGO DE CADA SECRETARIA."

Al desglosar el texto del precepto constitucional antes transcrito, podemos deducir la existencia de dos hipótesis o supuestos:

1o.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo que competen al Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, éste deberá contar con el personal auxiliar idóneo;

2o.- El personal auxiliar, cuya objetivación se manifiesta en los Secretarios de Estado, es creado a través de una ley emitida por el Congreso de la Unión, en la cual, se distribuyen y regulan las facultades legales y negocios a cargo de cada Secretaría.

Como consecuencia de las hipótesis o supuestos anteriores, y para cumplimentar el mandato constitucional del artículo 90, se encuentra en vigor desde el 1o. de enero de 1959 la actual ley de Secretarías y Departamentos de Estado, derogadora de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado y su reglamento de fechas 7 de diciembre de 1946 y 1o. de enero de 1947, respectivamente.

Como breve nota aclaratoria nos permitimos agregar, que más adelante haremos mención a las distintas leyes vigentes durante el desenvolvimiento de nuestra estructura administrativa, reguladoras de la materia, es decir, nos referiremos en forma más amplia al nacimiento y desarrollo de las instituciones ministeriales; así como a su regulación legislativa a través de nuestra historia.

Siguiendo el curso de nuestra exposición vemos a la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1958, decir en su artículo 1o.: "Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los ---

diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

- 1.- SECRETARIA DE GOBERNACION;
- 2.- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES;
- 3.- SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL;
- 4.- SECRETARIA DE MARINA;
- 5.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO;
- 6.- SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL;
- 7.- SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO;
- 8.- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA;
- 9.- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES;
- 10.- SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS;
- 11.- SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS;
- 12.- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA;
- 13.- SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA;
- 14.- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL;
- 15.- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA;
- 16.- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION;
- 17.- DEPARTAMENTO DE TURISMO;
- 18.- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL;

Como adelanto de ideas posteriormente a desarrollar en la -- parte correspondiente al capitulado, de acuerdo y con fundamento en lo -- expuesto hasta el presente momento, podemos aseverar que, el Presiden-

te de la República como persona física sobre la cual recae por mandato - constitucional el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, única y exclusivamente puede canalizar la resolución de los asuntos de su competencia, encuadrados dentro del orden administrativo, a través de los colaboradores enumerados en la ley reglamentaria del artículo 90 constitucional.

Tratando de seguir un orden sistemático de tipo deductivo, o sea, procediendo lógicamente de lo universal a lo particular, en éste trabajo de investigación científica nos referiremos a temas tales como: ---

I.- Qué es una Federación o Sistema Jurídico Federal; cual es la influencia del Federalismo dentro de las esferas competitivas de los Secretarios de Estado; porqué el Estado compuesto, descentralizado o federal, deservocante por fuerza en un régimen constitucionalista, impone al poder público una barrera o valladar que no puede salvarse arbitrariamente sin infringir el sistema jurídico al cual se encuentra sometido, caso concreto el de los Secretarios de Estado de regímenes constitucionales o Estados de Derechos, de facultades expresas y determinadas, en los cuales se delimita en forma fehaciente el ejercicio de sus facultades y funciones; II.- Analizaremos el nacimiento y desarrollo de las instituciones ministeriales, desde su origen primario hasta la Constitución de 1917, pasando por las leyes reglamentarias en vigor durante ese período, y cuyo objeto era regular y reglamentar lo ahora regulado y reglamentado -- por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vigente desde el -

10. de enero de 1959; III.- Y por último, a la luz de los conceptos vertidos en los puntos anteriores, criticaremos una ejecutoria dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, la cual reconoce validez a determinaciones emitidas por la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nos atrevimos a señalar o calificar en alguno de los párrafos anteriores del presente trabajo, que tenemos la intención de elaborar una investigación científica, por virtud de considerar a cualquier estudio profesional serio, como constitutivo de una rama particular del saber humano; debiéndose entender por estudio con presunción de ciencia al "conjunto de conocimientos con pretensión de validez universal, generalizados, referentes a una rama delimitada del saber y ordenados en forma sistemática" (Alberto F. Senior. Sociología. Pag. 10) o bien, "cuerpo de doctrina metódicamente formado y ordenado que constituye un ramo particular del saber humano" (Diccionario Enciclopédico Quillet).

Siguiendo pues el orden pretendido y propuesto, entraremos al estudio de la Federación o Gobierno Federal.

CAPITULO I.

QUE ES UNA FEDERACION O GOBIERNO FEDERAL.

Son innumerables los autores, tanto nacionales como extranjeros, ocupados y preocupados por establecer en forma precisa el concepto de Federación. Entre los primeros podemos mencionar a: Emilio O Raba - sa, Felipe Tena Ramírez, Francisco Porrúa Pérez, Francisco Zarco, etc; entre los segundos encontramos a Hans Kelsen, Carl Schmitt, Alessandro - Groppali, Ranelletti Oreste, K. C. Wheare, José María Estrada, Segundo V. Linares Quintana, etc.

Iniciamos este estudio avocándose en primera instancia al aná lisis del concepto Federación, en virtud de considerarlo bastante interesan - te, así como por su importancia y relación con la forma de gobierno elegi - da por el pueblo mexicano, que en los términos del artículo 40 de nuestra - ley fundamental se manifiesta como una República representativa, demo - - crática y federal.

El método o camino a seguir para llegar a establecer lo que en derecho debe entenderse por Federación, será utilizando como plataforma - de partida la legislación mexicana, para después pasar al terreno de la doc - trina, tanto mexicana como extranjera.

Siguiendo ese orden, vemos a la Constitución Mexicana o Nor - ma Fundamental Hipotética, como diría Hans Kelsen, manifestar en su ar - tículo 40: " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República - representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y so - beranos en todo lo concerniente a su régimen interior ; pero unidos en

una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"; sigue diciendo el artículo 42 del mismo ordenamiento: "El territorio nacional comprende: I.- El de las partes integrantes de la Federación:.....

.....
.....
.....
.....

complementación de lo dispuesto en la fracción I, antes transcrita, lo es el artículo 43 al establecer: "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, y Territorios de la Baja California Sur y de Quintana Roo"*; y por último, rubricando lo dicho en los artículos anteriores, el artículo 49 expresa: "EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION SE DIVIDE, PARA SU EJERCICIO, EN LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL".

Todo lo anterior nos lleva a la siguiente conclusión. Una FEDERACION es en primer término, el pacto celebrado entre sí por los Estados integrantes ó Estados miembros para someterse voluntariamente a un gobierno central, es decir, " en la federación los estados-miembros-

pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del Gobierno Central, pero conservan para su Gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central" (Felipe Tena Ramírez.- De -
recho Constitucional Mexicano.- Pag.- 118). Lo de mas importancia para nuestro tema es lo dicho en el artículo 49 pues de su texto se desprende -- que los Estados integrantes o Estados miembros de una Federación, delegan el ejercicio del Supremo Poder en tres órganos, los cuales se designan bajo los nombres de Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Habiendo hecho un esbozo ligero de lo que nuestra ley máxima entiende por Federación, entraremos al campo de la doctrina, citando las opiniones autorizadas de juristas mexicanos y extranjeros.

El maestro Felipe Tena Ramírez en su obra llamada "Derecho Constitucional Mexicano" aborda el tema al explicar una de las cuatro características de nuestra forma de gobierno, y dice: "La Constitución le asigna el que sea federal, característica de suma importancia en nuestro régimen, pues por ella tienen jurisdicción distinta, y casi siempre excluyente, los órganos centrales por una parte y los Estados-miembros por la otra", (Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano.- Pag.- 107).

Ahora bien, al tratar de captar y explicar cada uno de los elementos englobados dentro del vocablo o término federación, principalmen

te en lo referente a su adopción por parte de México, señala el ser un producto o fenómeno histórico engendrado en el vecino país del norte, consecuentemente las naciones regidas bajo esa forma de gobierno, para poder determinar la pureza de su sistema deben compararlo o mas bien hacer un estudio comparativo con el modelo o tipo norteamericano, y de su similitud o disimilitud con dicho modelo, pueden establecer su calidad.

En los Estados Unidos de Norteamérica el nacimiento, desarrollo y consumación del sistema federal o federalismo abarca un período de treinta y tres años, cuyos inicios se marcan en 1754 con el Congreso de Representantes de las Siete Colonias, reunido en Albany, dando origen al llamado PLAN DE UNION DE ALBANY, cuyo autor intelectual fue Benjamin Franklin, y culmina el 17 de septiembre del año de 1787 en el Palacio del Estado de Filadelfia con la Convención Federal, congregada con el pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, llegando a promulgar al final de sus sesiones una genuina constitución federal.

Para llegar a la Constitución Federal de 1787, los Estados Unidos tuvieron que vivir y pasar una serie de acontecimientos y etapas, a las cuales vamos a aludir en forma cronológica. Siguiendo las ideas expuestas por Felipe Tena Ramírez en su obra de Derecho Constitucional. -- Tal y como lo asentamos en los párrafos precedentes, el movimiento federalista norteamericano se inicia en 1754 con el Plan de Unión de -- Albany ; en octubre de 1756 , o sea dos años después , a instancia de la

Cámara de Massachusetts se reúne en Nueva York el Primer Congreso Intercolonial, censor de la Ley del Timbre emitida por la corona inglesa, - Inglaterra pretende castigar al Estado convocante y provoca la reacción - de las doce colonias, las cuales a solicitud de Virginia, el 5 de septiembre de 1774 se reúnen en Filadelfia integrando el Primer Congreso Continental; el 10 de mayo de 1775 se reúnen nuevamente en Filadelfia las colonias constituyendo el Segundo Congreso Continental, comisionado para formular la declaración de independencia de fecha 4 de julio de 1776; en ese mismo mes y año ante dicho Congreso se presenta un PROYECTO DE ARTICULOS DE CONFEDERACION Y UNION PERPETUA, aprobado en noviembre de 1777, el cual entra en vigor hasta el año de 1781. La paz entre las colonias y el Reino Unido se restaura en el año de 1783.

Siguen pasando los años y en mayo de 1787 se reúne la Convención Federal en el Palacio de Filadelfia, con la intención mediata de enmendar los artículos constitutivos de la Confederación y Unión Perpetua. El resultado de dicha Convención fue la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norte América, considerada hoy en día como la Constitución Federal por excelencia. El procedimiento seguido por el Poder Constituyente Norteamericano dentro de la Convención, para dar origen al ordenamiento federal, fue el siguiente:

A.- PLAN DE VIRGINIA: Este Plan presentado por los Estados grandes de la Confederación, proponía fundamentalmente la adopción

de las siguientes reglas:

I.- La creación de un Poder Nacional con sus tres ramas - clásicas, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial; la primera, o sea la Legislativa, dividida en dos cuerpos colegiados, cuyos miembros serían nombrados en proporción a la población estatal;

II.- Observancia del derecho federal mediante juramento de oficio;

III.- La no aceptación de leyes contrarias a las de la Federación;

IV.- Uso de la coacción directa sobre los Estados-miembros.

B.- PLAN DE NUEVA JERSEY: Plan presentado por los Estados pequeños de la Confederación, proponiendo fundamentalmente las siguientes reglas:

I.- El establecimiento de una Cámara única, igual a la implantada en el sistema confederado;

II.- Igual representación para todos los Estados;

III.- Uso de la coacción armada para imponer la supremacía y observancia del derecho federal;

IV.- Primacía y preponderancia del derecho federal expedido de acuerdo a la Constitución;

V.- La nulidad de las leyes de los Estados que se opusieran al derecho federal;

VI.- Competencia de los Tribunales para declarar la nulidad de las leyes contrarias al derecho federal.

C.- TRANSACCION DE CONNECTICUT: Este plan, síntesis de las dos propuestas anteriores, es una recopilación de los puntos más importantes del Plan de Virginia y de Nueva Jersey; del Plan de Virginia acepta la representación proporcional al número de habitantes para la Cámara de Representantes y del Plan de Nueva Jersey acepta el voto igual para los Estados dentro de la Cámara de Senadores, dando origen con la suma de la tesis y antítesis al Bicamalismo o Sistema Bicamaral, equivalente a una Cámara para representantes del pueblo, la de Diputados, y otra Cámara para representantes de las entidades federativas, la de Senadores.

Lo expuesto en líneas anteriores se refiere exclusivamente a las etapas o estadios que tuvieron que recorrer las colonias americanas para llegar a constituirse con el paso del tiempo en una federación. Como puede observarse hemos omitido hasta el presente momento la causa o motivo subyacente creador de ese fenómeno histórico-jurídico llamado federalismo. A esa causa fundamental o medular nos vamos a referir a continuación.

Andrés y Susana Tunc en su obra " Historia Constitucional ".- París 1954.- Pag. 45, citados por el maestro Tena Ramírez en su obra de Derecho Constitucional, señalan como causas o motivos fundamentales de

la unificación colonial norteamericana "las necesidades de defensa contra los indios, la rivalidad comercial holandesa, después de la rivalidad francesa, y, en fin, la rebelión común, de las colonias americanas, contra-- las medidas tomadas por el gobierno de Londres", asimismo añaden que "la idea de unión entre las diversas colonias inglesas de América, tan diferentes las unas de las otras y tan indiferentes las unas con las otras, - parece haberse impuesto bajo la presión de éstos cuatro factores".

El autor mexicano, Felipe Tena Ramírez, difiere con la exposición de los autores franceses, pues considera "la rebelión común de las colonias contra las medidas tomadas por la Corona Inglesa, como el único factor que produjo resultados concretos en la formación del federalismo", (Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano.- Pag. 109).

Fusionando ambas tesis se llega a la conclusión de que las colonias hasta antes de su integración como federación, eran cuerpos, organismos, estados o entidades separadas tanto territorial como jurídicamente, pero el instinto de conservación y autodefensa, así como la necesidad imperiosa de fortalecerse para resistir las presiones interiores y exteriores, las orilló a formar una alianza; inicialmente sustentada sobre bases muy precarias, y posteriormente, en forma más sólida y permanente al surgir dentro del conglomerado humano la conciencia de grupo, conformando en ese orden una Confederación y más adelante la Federación. Pa-

ra constituir tanto la Confederación, en primera instancia, como la Federación, en segunda instancia, fue necesario la celebración previa de un pacto o convenio, plasmado en sus orígenes en la Confederación y Unión-Perpetua, y después en la Constitución Federal de 1787. En esta Constitución Federal las antiguas colonias inglesas de América delegaron parte de sus poderes al gobierno central y se reservaron para ellas determinadas facultades, es decir, "en la federación los Estados-miembros, en este caso los de la Unión Americana, pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero-- conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central" (Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano. - Pag. 118).

Un resumen de los conceptos vertidos anteriormente es útil para dejar como precedentes básicos las siguientes ideas:

I.- La federación es un fenómeno histórico-jurídico que tiene como fuente la evolución económica, política y social del pueblo norte americano, y cualquier otro pueblo adoptante de esa forma de gobierno o decidido a organizarse como una federación, inexorablemente deberá remontarse o dirigir su vista hacia el modelo norteamericano cuando pretenda hacer un análisis de su institución. Esta conclusión es confirmada por el jurisconsulto K. C. Wheare al decir "la idea moderna de lo que es el gobierno federal ha sido determinada por los Estados Unidos de - -

América. Y no se trata de que la Constitución norteamericana de 1787, -- que establece y regla dicha asociación de Estados, la describa como un go**bi**erno federal, ya que, en realidad, las palabras FEDERAL o FEDERA**CI**ON no se encuentra en ninguna parte de la famosa ley fundamental. Sin embargo, ella ha sido siempre llamada CONSTITUCION FEDERAL y hoy - todos consideran ha dicho país como ejemplo del gobierno de tal tipo, y cualquier definición de gobierno federal que deje de incluir a la gran república norteamericana estará condenada como irreal'. (K.C. Wheare.- Federal Government.- Pag. de la 4 a la 8 citado por Segundo V. Linares Quintana.- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Tomo 6.-Pag. 192 y siguientes).

Otro de los grandes méritos de la Constitución Federal Norteamericana, además de ser el modelo tipo, está en haber sido el primer ordenamiento supremo que previó en su texto la división de poderes, tanto en su aspecto funcional u horizontal como en su aspecto vertical o territorial, presupuesto básico en todo Estado compuesto, descentralizado o federativo. Esta regulación y limitación al poder estadual tiene gran importancia, pues el Poder Constituyente lo pensó, no como una mera aplicación de técnica funcional gubernativa, sino como un medio para garantizar y preservar la libertad individual, es decir construyó a propósito -- una barrera, un dique donde se estrellan los excesos del poder público, -- de ahí la imperiosa necesidad de invocar unas líneas escritas por el ma--

esto Segundo V. Linares Quintana en su "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", y que revelan la gran importancia de la división de poderes en un sistema constitucional federal, así pues lo vemos afirmar contundentemente " corresponde hacer notar que fué la Constitución de los Estados Unidos de América, aprobada por la Convención reunida en la ciudad de Filadelfia el 17 de septiembre de 1787, la primera en la historia política del mundo que organizó el gobierno conforme al sistema de la división del poder del Estado en lo funcional y horizontal —en tres departamentos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, investido este último de la trascendental misión de ejercer el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos de los otros dos poderes — y en lo territorial o vertical — en dos órdenes gubernativos: federal y estatal o local —; y lo hizo en una forma tan prudente y adecuada, que hasta hoy es ella considerada como modelo de la técnica de la limitación del poder por medio de su fragmentación para salvaguardar la libertad individual" (Segundo V. Linares Quintana.- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado.- Tomo 6 - Pag. 77) Esta aplicación doctrinal al derecho positivo es de suma importancia pues implica una gran visión jurídica y política de los federalistas norteamericanos, que tuvieron la suficiente sabiduría para llevar a la práctica del derecho constitucional las ideologías de personajes como Aristóteles " no es justo dejar el poder en manos de uno solo ", "en todo gobierno hay -

tres partes cuyo interés y conveniencia debe consultar el buen legislador. Cuando las tres están bien constituidas, el gobierno es bueno necesariamente; y las diferencias que existan entre esas partes es lo que determina la diversidad de los gobiernos. Una de las tres partes es la encargada de deliberar sobre los negocios públicos; otra ejerce las magistraturas, - siendo preciso determinar cuáles son las que han de establecerse, cual debe ser su autoridad especial y de que modo se ha de elegir los magistrados. La tercera es la que administra justicia" (La Política) —; Polibio, "el gobierno de la república romana estaba refundido en tres cuerpos, y en todos los tres tan balanceados y bien distribuidos los derechos, que nadie, aunque sea romano, podrá decir con certeza si el gobierno es aristocrático, democrático o monárquico. Y con razón, pues si atendemos a la potestad de los cónsules, se dirá que es absolutamente monárquico y real; si a la autoridad del Senado, parecerá aristocrático, y si al poder del pueblo, se juzgará que es Estado popular", (Historia Universal) —; Cicerón, "si en una sociedad no se reparten equitativamente los derechos, los cargos y obligaciones, de tal manera que los magistrados tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido", (Tratado de la República) —; Marsilio de Padua, Maquiavelo "los reinos que tienen buen orden no dan el imperio absoluto a su rey sino en los ejércitos; en las demás cosas nada puede hacer sin consejo" (Arte de la Guerra) —;

Locke y por último al padre del principio de la División de los Poderes - Montesquieu con su obra monumental denominada "Del espíritu de las Le yes", y lo adjetivamos como padre de tal principio pues hasta antes de él "unicamente encontramos meras clasificaciones de las funciones estatales, que se fundan en consideraciones de índole técnica". (Segundo V. Li nares Quintana .- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argen tino y comparado.- Tomo 6.- Pag. 68).

II.- Corroborando lo asentado en el inciso precedente, el federalismo es un fenómeno social, jurídico, político y económico, gestado paulatinamente e incubado lentamente en las mentes de los hombres - ilustres de norteamérica, que en una u otra forma intervinieron en las etapas referidas, cuando abordamos el estudio cronológico de los acontecimientos históricos generados a partir de la Convención Federal celebrada en el Palacio del Estado de Filadelfia, dando como resultado la - - Constitución Federal de 1787, y como consecuencia lógico necesaria el - federalismo.

III.- Para nosotros lo mas importante de la federación es fundamentalmente, el pacto celebrado entre si por dos o más entidades o es tados, los cuales son hasta antes de la celebración del convenio, circuns cripciones territoriales independientes las unas de las otras con soberanía interior y exterior, equivalente a "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder, concepto negativo que -

se traduce en la noción positiva de una potestad pública ejercida autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional" (Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano.- Pag. 6); además estas circunscripciones territoriales o entidades autónomas se rigen por un ordenamiento jurídico propio, tienen facultades de autodeterminarse, es decir, sus facultades, derechos y poderes, tanto interiores como exteriores, no se encuentran restringidos o subordinados a algún poder distinto a los constituidos por su régimen constitucional. Debemos agregar que al salvarse todos los obstáculos originados por un principio disgregante o fuerza centrífuga existente en todo grupo social, ya se trate de un grupo elemental como lo es el clan, considerado como un grupo de familias, hasta el organismo social más complicado como lo es el Estado, y decidan estos conglomerados unir sus esfuerzos con otros conglomerados, implícita o explícitamente están renunciando a determinados derechos o prerrogativas, caso específico el de la federación, pues en ella se presenta la delegación de facultades de los Estados-miembros en él o sobre el gobierno central, las cuales son distribuidas posteriormente en forma taxativa entre los órganos establecidos para dicho efecto por el Poder Constituyente en la Constitución Federal.

Indudablemente el jurisconsulto vienés Hans Kelsen es uno de los más sobresalientes filósofos del derecho moderno, de ahí que sea ineludible citar su pensamiento, sobre todo si la temática de un trabajo ver-

sa sobre derecho constitucional. Este autor estudia la Federación en su obra "TEORIA GENERAL DEL ESTADO. CAPITULO SEXTO. LA ESTRUCTURA ESPECIAL DEL ESTADO. La teoría de la centralización y la descentralización, y de las uniones de Estados. Pag. 215 y siguientes.

Previamente al establecimiento de los caracteres constitutivos del Gobierno Federal o Federalismo, es condición SINE QUA NON hacer alusión a lo que el maestro alemán concibe como CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION, pues partiendo de esa concepción se nos hará mucho más accesible la comprensión del vocablo Federación.

El Estado es un orden jurídico que se puede organizar única y exclusivamente, según Hans Kelsen, bajo cualesquiera de las dos formas siguientes: como Democracia o como Autocracia, debiéndose entender o considerar a estas dos formas de organización estatal como "modos diversos de creación del orden jurídico". La centralización y la descentralización equivalen a dos tipos diferentes de ordenamientos jurídicos, o sea, la diferencia conceptual entre un Estado centralizado y un Estado descentralizado, integrado como Democracia o Autocracia, radica fundamentalmente en la diversidad de sus respectivos ordenamientos legales, derivando el carácter distintivo de un régimen u ordenamiento centralizado y otro descentralizado en "las esferas de validez de las normas jurídicas y de los órganos creadores y aplicadores de tales normas". Concluyendo, podemos decir que Kelsen concibe como formas de gobierno la Democracia y la

Autocracia, y como organización de esas formas de gobierno la Centralización y la Descentralización.

El Estado es ante todo un orden jurídico, que puede instituirse como Autocracia o Democracia, sujeto a un régimen legal centralizado o descentralizado, derivando esta centralización del principio enunciado-- así "todas las normas de este orden jurídico (el centralizado) tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual se extiende", en sentido inverso la descentralización significa que las normas del orden jurídico sólo son válidas para una porción del territorio sobre el cual se extiende dicho orden, sin embargo la regla de la descentralización y de la centralización no puede ser llevada a su máxima expresión, porque tal cosa implicaría o traería como resultado la disgregación del grupo social, o sea, " hay un cierto MINIMUM al cual no puede descender la centralización y un MAXIMUM que la descentralización no puede rebasar sin que produzca la disolución de la comunidad jurídica; una norma, cuando menos la norma básica, tiene que ser norma central ". (Segundo V. Linares Quintana.- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.- Tomo 6.- Pag. 186, citando a Hans Kelsen).

Atento lo anterior, todo orden jurídico está compuesto de normas centrales, consideradas éstas como aquellas cuya validez abarca la totalidad del territorio, y normas descentrales o locales válidas sólo para una parte del Territorio. Las normas centrales y las normas locales o des

centrales forman los órdenes jurídicos central y local, los que al unirse - constituyen la comunidad jurídica central y las autoridades jurídicas locales, que al fusionarse crean el ORDEN JURIDICO TOTAL O NACIONAL.

El problema de la centralización y descentralización, no lo es sólo en cuanto al ámbito territorial de validez de las normas, sino también a los métodos de creación y ejecución de dichas normas, de ahí que Kelsen distinga entre la centralización y descentralización en su aspecto dinámico y estático, y así lo vemos afirmar " la idea de centralización encuentra su expresión más significativa cuando todas las normas centrales son creadas y ejecutadas por un sólo individuo que reside en el centro geográfico del Estado y que, por decirlo así, forma el centro jurídico del mismo Estado. La idea de descentralización se encuentra comunmente conectada con la de cierto número de órganos, cada uno de los cuales tiene su sede en el distrito a que se extiende su competencia", y agrega, " cuando hay pluralidad de órganos creadores de normas, sin tomar en cuenta los ámbitos territoriales de validez de las normas creadas por esos órganos, estamos en presencia de la descentralización en su aspecto dinámico", - otro aspecto importante que determina la naturaleza dinámica de la centralización y descentralización, es además del número de órganos creadores de normas "la forma en que tales órganos son instituidos".

Al haber realizado una visualización general y habiendo quedado plasmadas doctrinalmente las posibles formas de gobierno, Autocracia -

y Democracia, y las alternativas que tienen para estructurarse, Centralización y Descentralización, con sus dos posibles facetas, Estática y Dinámica, Hans Kelsen en su Teoría General del Estado lleva a cabo una analítica y minuciosa comparación entre lo que es la Confederación de Estados y la Federación, señalando que tanto la Confederación como la Federación son dos tipos de unión de Estados, definiendo ésta última forma de unión - como un "Estado soberano compuesto de varios Estados". (Hans Kelsen.- - Teoría General del Estado.- Pag. 273.).

Los lineamientos generales y definitivos que marcan la diferencia entre una Confederación y una Federación, consideradas ambas como uniones de Estados, quedan resumidos en las líneas siguientes, las - - - - -
cuales tienen por objeto precisar las características primarias de una Federación:

I.- Delegación de poderes o repartición de competencias de -
los órdenes parciales al orden central;

II.- Sumisión de los Estados-miembros al gobierno central;

III.- Celebración de un tratado entre las entidades federales con repartición de competencias, enunciadas o enumeradas taxativamente en la Constitución, señalándose expresamente las reservadas al orden central o Unión.

Aparte de las características antes señaladas, consideradas en sentido estricto como de primer orden, existen otras de significado secun-

dario, que creemos derivan forzosamente al darse o actualizarse las cali
ficadas como primarias; así pues tenemos como tales: "en el Estado Fede
ral hay un grado notablemente mayor de la competencia reservada al or--
den central"; en el territorio federal se presenta "la unidad monetaria, --
económica y comercial"; además se presenta una dualidad del poder del -
Estado, que expresado en el lenguaje de Hans Kelsen consiste en "el Esta
do federal hay un pueblo y territorios propios desde el momento que po--
see un específico poder estatal directamente ejercido sobre los hombres.
Por tanto, en el Estado Federal, cada parte del territorio, como cada ciu
dadano, es objeto de doble cualificación; como territorio o como ciudada--
no del Estado-miembro; y como ciudadano o como territorio parcial de la
federación", (Hans Kelsen.- Teoría General del Estado.- Pags. 272 y --
siguientes) en otras palabras esto entraña la existencia de "una población
que dentro del Estado miembro forma la población propia del mismo, con
derecho y deberes de ciudadanía en relación con la Entidad Local. Esa --
población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, forma la po--
blación del Estado Federal. En relación con el Estado Federal los pobla--
dores del Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos".
(Francisco Porrúa Pérez.- Teoría del Estado.- Pag. 433).

Bajo el rubro de "DOTTRINA DELLO STATO" Alessandro Gro--
ppali, señala las formas de Estado, siendo éstas dos, aún y cuando en la--
praxis institucional adquieran las más diversas caracterfsticas y modalida

des. A esas dos formas fundamentales las denomina: A.- Estado Simple, Centralizado o unitario (Unitarismo), con las siguientes características- que lo integran como tal: a).- Una sola soberanía; b).- Un sólo territorio; c).- Un sólo pueblo; y d).- Un titular único en los poderes; B).- Estado -- Compuesto, Descentralizado o Federal (Federalismo) que se manifiesta - con la: a).- Unión de varios Estados, sinónimo de Estado de Estados; b).- Los poderes, en su acepción vertical, están distribuidos entre el Estado - Central y los Estados Locales; c).- Existencia de varias soberanías, (al- efecto recordemos el artículo 40 de la Constitución Política de nuestra Re- pública: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República -- representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y so- beranos en todo lo concerniente a su régimen interior; "); d).- Varios te - rritorios, (a estos se refiere el artículo 43 de ordenamiento anterior, -- cuando señala en forma expresa cuales son las partes integrantes de la Fe- deración); e).- Varios pueblos.

Invocando al mismo autor, el maestro Francisco Porrúa Pé- rez en su TEORIA DEL ESTADO. CAPITULO XXXV. FORMAS DE GO - - BIERNO. PÁGS. 432, 433 y siguientes, se avoca al estudio de la Federa- ción, señalando que las formas de Estado pueden reducirse fundamen- talmente en dos; A.- Estados Simples y B.- Estados Compuestos o comple- jos, definiendo a éstos últimos como "los formados de una y otra manera-

por la unión de dos o más Estados, que comprenden dentro de sí, como - elementos constitutivos diversas entidades políticas menores". (Francisco Porrúa Pérez.- Teoría del Estado.- Pag. 432.) Entre estas formas de Estado se encuentra básicamente la Confederación y la Federación.

Atendiendo al concepto de Estado complejo "en la Federación, cada Estado miembro tiene los Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en relación con su territorio, y además de los poderes locales, existen los Poderes Federales, con atribuciones propias, cuyo espacio abarca la totalidad del Estado". (Francisco Porrúa Pérez.- Teoría del Estado.- Pag.- 432).

Lo más importante de su exposición es cuando enuncia "la Federación está formada por el conjunto de Estados-miembros, que permanecen unidos por los preceptos constitucionales y subordinados a la soberanía del Estado superior, que han creado al unirse" (Francisco Porrúa Pérez.- Teoría del Estado.- Pag. 433)y "la soberanía de la Federación se ejerce sobre los Estados-miembros y también de manera directa, sobre los ciudadanos, que, además de los derechos y deberes particulares que tienen en relación con el Estado miembro, con la entidad local, igualmente tienen derechos y deberes en relación con la Federación, con el Estado Federal". (Francisco Porrúa Pérez.- Teoría del Estado.- Pag. 434).
Siguiendo un orden lógico vamos a exponer a continuación las características acreditadas a las uniones complejas de Estados, denominadas Fede -

raciones:

I.- Un territorio propio, constituido como unidad, por la suma de los territorios de los Estados-miembros;

II.- Una población que dentro del Estado-miembro forma la población del mismo con derechos y deberes de ciudadanía para con él. Esa población tomada en su conjunto, forma el conglomerado total del Estado-Federal, con el cual, también tiene derechos y deberes específicos;

III.- Una sola soberanía. El poder supremo es el Estado Federal. Los Estados-miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias que la Constitución les atribuye.

IV.- La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros. El poder legislativo federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, siendo ésta última representativa de los Estados-miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes, en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de Senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los Estados-miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por Estado.

Carl Schmitt, autor de origen germano, es otro de los grandes constitucionalistas que en su TEORIA DE DE LA CONSTITUCION, des

tina una capítulo especial para tratar el problema jurídico de la Federación; dicho capítulo lo denomina "CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LA FEDERACION". Pag. 417 y siguientes.

Es de vital importancia señalar que el punto de vista de Carl Schmitt, difiere grandemente del que podríamos denominar o considerar punto de vista clásico.

La novedad en la postura del constitucionalista alemán, está en desprender la idea de Federación, sin atender ni dar importancia a la diferencia existente entre Confederación y Federación, constantemente utilizada por los autores tradicionalistas o clásicos. Cuando se dirige hacia el establecimiento de lo que es una Federación expresamente señala "las características y consecuencias de este concepto de Federación serán desarrolladas sin atender a la distinción entre Confederación de Estados y Estado Federal (Carl Schmitt.- Teoría de la Constitución.- Pag. 421) dado que "en las fórmulas esquemáticas y cómodas esgrimidas por los autores tradicionalistas, se deja de considerar el concepto fundamental común a todo problema, y se eleva a nota característica del concepto, cualquier particularidad interesante para la situación política del momento. (Carl Schmitt.- Teoría de la Constitución.- Pag. 421) Sin embargo como no es el tema central de este estudio analizar en forma exhaustiva las diferencias conceptuales, tanto cuantitativas como cualitativas, existentes entre Confederación de Estados y Federación de Estados, nos limitaremos a recoger en forma general los argu -

mentos que ayuden a fundamentar los capítulos posteriores.

Así vemos pues, que hablando de la comunidad jurídica internacional, de las relaciones de coexistencia y del Derecho Internacional, considerado éste como "la suma de reglas reconocidas, consuetudinarias o convencionales, diferentes de caso en caso y de relación en relación", (Carl Schmitt.- Teoría de la Constitución.- Pag. 417) establece la necesidad perentoria de diferenciar los términos Interestatal e Internacional, atribuyéndoles a cada uno un contenido radicalmente distinto, "interestatal significa, en contraste con internacional, que los Estados, es decir, las unidades políticas, se encuentran situados unos frente a otros, cerrados hacia afuera con firmes fronteras, impenetrables, impermeables, y que conservan en sí mismos la decisión sobre el problema de su propia existencia; esto es precisamente lo que significa soberano: que no decide un extraño sobre la existencia política. Internacional, por el contrario significa la supresión y abolición de las distinciones nacionales; una interpenetración y asociación por encima de las fronteras de los Estados". (Carl Schmitt.- Teoría de la Constitución.- Pag. 418) Esto viene al caso, pues como se verá después, la esencia de la Federación es su permanencia, indisolubilidad y eternidad; sello distintivo de la Federación expresado como una unión inconmensurable emanada de un acto del Poder Constituyente, impreso en un convenio de carácter interestatal, afirmación que Carl Schmitt rubrica al aseverar contundentemente "el pacto federal es un pacto interestatal de status". (Carl Schmitt.-

Teoría de la Constitución.- Pag. 422) En cambio la Confederación concreta - da comunmente y por regla general mediante una alianza, por sus caracte - - rísticas propias, antitéticas de las características de la Federación, se re - presenta bajo un acto de naturaleza internacional, derivado de las relaciones de simple coexistencia dadas entre las unidades políticas.

Carl Schmitt intuye en forma magistral la confluencia de dos fac tores que deben amalgamarse para estar en la posibilidad de dar un concepto adecuado de Federación, y observa que esos factores son políticos y jurídi - - cos. Es un fenómeno político la Federación, pues esta "unión permanente ba sada en libre convenio" implica un cambio total del status de cada uno de los miembros; y es de trascendencia jurídica por provocar una transformación - sustancial en el sistema constitucional del o de los Estados que quieren inte - grarse a la Unión.

Antes de extraer o desentrañar los componentes sustanciales de la Federación, nuestro autor en turno, esboza ligeramente y da el concepto de relación Internacional e Interestatal. Las relaciones internacionales son - las dadas entre particulares, reguladas por tratados para "promover fines - - específicos" de las unidades políticas: V. G. Tratados comerciales, Uniones Postales, Uniones Aduaneras, etc., cuya teleología por regla general nunca tiende a afectar la existencia política de las partes celebrantes.

Después de dejar sentados los criterios anteriores, define la Fe deración como "una unión permanente, basada en libre convenio, y al servi -

cio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros atendiendo o en atención al fin común. (Carl Schmitt. Teoría de la Constitución Pag. 421).

Efectuando un análisis exegético de esta definición, podemos derivar la existencia de los siguientes presupuestos:

I.- Básicamente en los Estados-miembros hay la tendencia a -- constituir una UNION PERMANENTE;

II.- Celebración de un convenio, en el cual las partes— los Estados que pretenden efectuar la unión entre si mismos— hacen amplio uso de su libre albedrío, es decir, deciden sobre su existencia política; recordemos que para Carl Schmitt, soberano significa la posibilidad de modificar o transformar sustancialmente la existencia política de un Estado;

III.- El fin común de esa unión permanente basada en libre convenio es, la autoconservación de todos y cada uno de los miembros integrantes;

IV.- Cambio total del status político de cada uno de los miembros.

En cuanto a la decisión de formar una unión permanente, se dice que la Federación o más bien los Estados Federados tienen por finalidad una "ordenación permanente" pues su cambio de status así lo determina, esto quiere decir que volitivamente las personas físicas formadoras de la población estatal desean dar vida a un nuevo Estado, con duración eterna, ---

ejemplos de esa decisión, lo vemos en: "el acta federal alemana de 1815, en cuya parte considerativa se dice "los miembros se unen en una Federación permanente"; el acta vienesa de 1820 también asienta "se propone afirmar-- indisolublemente el vínculo que une a toda Alemania en paz y concordia".--- (Carl Schmitt.- Teoría de la Constitución.- Pag. 423.) En el terreno de la Federación Mexicana, constituida a través de la Constitución Política de 1917, vemos esa manifestación de voluntad para crear una unión permanente en todas y cada una de la Constituciones Políticas Estatales, de las cuales se pueden tomar cualquiera de ellas al azar, V.G. La del Estado de Baja California, o bien la del Estado de Puebla o la de Tlaxcala: CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.- TITULO PRIMERO.- CAPITULO I.- Artículo 1.- El Estado de Baja California es parte integrante inseparable de la Federación constituida por los Estados Unidos Mexicanos; CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE PUEBLA.- TITULO PRIMERO Del Estado y su Territorio.- Capítulo Primero.- Artículo 1o.- El Estado de Puebla es libre y soberano en lo que concierne a su régimen interior; es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al Pacto Federal, por lo que está obligado a guardar y hacer guardar la Constitución General de la República, expedida el 31 de enero de 1917 y las leyes que de ella emanen; CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TLAXCALA.- Título I.- Capítulo I.- Del Estado, su soberanía y forma de Gobierno.- Artículo 1.- El Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos,

y es Libre y Soberano en todo lo concerniente a su régimen interior.

La celebración del convenio integrador de la Federación, es un acto de soberanía, mediante el cual los Estados deciden afectar en forma -- esencial su status político y su régimen constitucional, decimos esto ya que el "pacto federal es un pacto constitucional emanado del Poder Constituyente", (Carl Schmitt.- Teoría de la Constitución.- Pag. 423) hacemos este señalamiento, porque a CONTRARIO SENSU, la Alianza como simple relación de coexistencia, nunca implica un cambio en la estructura constitucional del Estado que la concreta o concerta, pues se trata de un acto permisible y autorizado en forma expresa o tácita por la Constitución.

Conjugando todos los razonamientos expuestos, se puede observar que la Federación comprende:

I.- Un nuevo status político para todos y cada uno de los miembros;

II.- A todo Estado-miembro en su existencia total como unidad-política, y lo acopla en un todo en una asociación políticamente existente;

III.- El pacto federal que tiene por finalidad una ordenación permanente. Toda federación es eterna, es decir concertada para la eternidad;

IV.- Un pacto de singular especie, pues el pacto federal es un acto de Poder Constituyente; además es un pacto libre, en cuanto que depende de la voluntad de los miembros el entrar en la Federación;

V.- La Federación reconoce por finalidad suprema el manteni-

miento de la existencia política de todos sus miembros en el marco de la Federación. La Constitución Federal contiene en todos los casos, incluso cuando no hable de ello expresamente, una garantía de la existencia política de cada uno de los miembros, y, en efecto, garantiza la existencia de cada uno de los miembros frente a todos y de todos frente a cada uno y frente a todos juntos;

VI.- Hacia el exterior, la Federación protege a sus miembros contra el peligro de una guerra y contra todo ataque. Hacia dentro la Federación significa necesariamente una permanente pacificación.

Para que todos estos presupuestos puedan darse en toda su potencialidad dentro de la Federación, es necesaria la presencia del principio de HOMOGENEIDAD; homogeneidad de población, de principio político, de religión, social, de civilización, etc. Si se dan estas cualidades "la Federación es jurídica y políticamente posible". (Carl Schmitt.- Teoría de la Constitución. Pag. 436).

En hojas anteriores refiriéndonos al sistema federal norteamericano, señalamos entre una de sus múltiples cualidades, el de ser la primera norma fundamental—La Constitución Americana— con la primicia de haber establecido expresamente la división de poderes en forma horizontal y vertical (funcional y territorial), indicando además la circunstancia de haberse amalgamado en ese cuerpo legal principios tan antiguos como los expuestos por Aristóteles (La Política), Polibio (Historia Uni

versal), Cicerón (Tratado de la República), Maquiavelo (Arte de la Guerra), Locke (Ensayo sobre el Gobierno Civil) y Montesquieu (Del espíritu de las Leyes). Pero para rubricar este capítulo aludiremos al principio "división del poder" como elemento y presupuesto esencial en cualquier sistema de derecho federal o Estado de Derecho.

Hasta antes de John Locke y Charles de Secondat Montesquieu, sólo se encuentran pronunciamientos tímidos y pequeños esbozos del "principio" en Aristóteles, Marsilio de Padua, Maquiavelo, Polibio, Cicerón, Nicolás de Cusa, Cromwell, Bodino, Hooker, etc., y no es sino hasta la primera mitad del siglo XVIII (1748) cuando se da a la luz en forma rotunda -- y tajante a través "Del espíritu de las Leyes".

Sin embargo antes de entrar a ese tema, es de justicia mencionar un antecedente de la división del poder en sentido funcional u horizontal, que se localiza en la organización política del Reino de Aragón, descrito -- brillantemente por Carlos López de Haro en su obra "La Constitución y libertades de Aragón", y dice así "las funciones Estatales en el Reino de Aragón se distribuían entre el rey, las cortes y el justicia. El justicia — famoso magistrado aragonés — presidía las cortes, sentado en un trono y rodeado de los ricos hombres, de los infanzones y de los diputados del pueblo y del clero, y recibía del rey este juramento en el acto de la coronación, poniéndole sobre el corazón una espada desnuda: Nos, que cada uno de nosotros somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey si-

guardáis nuestros fueros y privilegios, et si non, non. Ninguna resolución podfa adoptarse en dichas cortes sin el consentimiento unánime de todos -- sus miembros; de modo que la oposición de un solo voto bastaba para impedir la. Su consentimiento era indispensable para imponer contribuciones, de clarar la guerra, hacer la paz, acuñar o alterar la moneda; además, tenfa el derecho de velar en todos los ramos de la administración pública, de pre venir y reprimir sus abusos y de deponer al rey si éste faltaba al solemne juramento que hacía de conservar las libertades de la nación. El justicia -- de Aragón — inamovible e inviolable — velaba por el estricto y efec tivo cumplimiento de los fueros — antecedente del principio de la supre macía de la Constitución — y el amparo de la libertad de los indivi - -- duos aun en contra de las demasías del poder real; caracterfstica que lo eri gen en verdadero antecesor del poder judicial como poder jurídico. O sea -- fué el justicia inamovible e inviolable y el justiciazgo se convirtió en poder, al cual hemos dicho cabe llamarle poder judicial, en el sentido de gozar, -- como ya venfa gozando, de imperio para enfrenar la potestad dominante, -- que entonces era la realeza. Y, en efecto, si el rey violaba un derecho, es decir, si atacaba en alguien una de las libertades del reino, el justicia lo - atajaba en el correspondiente presidio foral, que es, como ahora diríamos, respecto al poder ejecutivo, en pleito contencioso que anulase una disposi - ción ministerial dada contra ley; y si el rey ordenaba algo con carácter general contra fuero, el justicia podfa inhibir el contrafuero, dejando sin efec

to la disposición de la realeza, a la manera de que en los Estados Unidos - la Corte Suprema declara la inconstitucionalidad de las leyes. En esos casos no es un despropósito el hablar de poder judicial, y por eso decimos -- que lo tuvo el justicia, manteniendo a rey, nobles y ciudades en el cumplimiento de las leyes. (Carlos López de Haro.- La Constitución y las libertades de Aragón.- Pag. 533 y 534.)- Citado por Segundo V. Linares Quintana.- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.- Tomo 6.-Pag. 72 y siguientes.

Después de dejar sentado tan importante antecedente, vemos - que Montesquieu es el primero en concebir la división del poder público -- "como medio de asegurar la libertad del individuo, sobre la base de que el poder detiene al poder" (Segundo V. Linares Quintana.- Teoría de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado.- Pag. 68.- Tomo - 6.) Es en varios capítulos de su obra donde proyecta su famoso principio y dice "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, -- castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a -- este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado. La liber--

tad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro. Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.

Como podrá observarse y se observa, la literatura jurídica que versa sobre el concepto Federación es vastísima, a grado tal que podría escribirse muchísimo sobre el tema, sin embargo consideramos suficientes los criterios invocados para poder apoyar y explicar la influencia del sistema federativo o Gobierno Federal en las facultades y limitaciones jurídicas que en el ejercicio de sus funciones impiden a los Secretarios y Subsecretarios de Estado actuar arbitrariamente, pues como es de derecho explorado

en un régimen constitucional de facultades expresas y determinadas, éstos personajes deben funcionar dentro de las circunscripciones competenciales perfectamente demarcadas en las leyes relativas.

CAPITULO II.

NACIMIENTO Y DESARROLLO A NIVEL CONSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES MINISTERIALES O SECRETARIAS DE ESTADO.

Todas las transcripciones y citas de este capítulo han sido tomadas fundamentalmente de los siguientes textos: Tratado de la Ciencia -- del Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Tomo 9. Segundo V. -- Linares Quintana.- Historia del Congreso Constituyente (1856-1857).- -- Francisco Zarco.- Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramírez.- Actas Oficiales del Congreso Constituyente (1856-1857).- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VII.-- Constituciones de los Estados que integran la República Mexicana.

Como introducción del presente capítulo, nos vemos en la imperiosa necesidad de contemplar, y nunca perder de vista, que el Derecho como ciencia, es un fruto eminentemente social cuya finalidad es regular, a través de las diversas épocas, la conducta humana en sus distintas y -- múltiples manifestaciones. Para confirmar lo dicho anteriormente baste -- recordar algunas definiciones de Derecho, por ejemplo la del maestro -- Rafael Rojina Villegas: "El derecho puede definirse como un conjunto de -- normas bilaterales, externas, generalmente heterónomas y coercibles, -- que tienen por objeto regular la conducta humana en su interferencia inter -- subjetiva. (Rafael Rojina Villegas.- Compendio de Derecho Civil.- Pag. -- 8.- Tomo I) O bien la dada por el maestro alemán Hans Kelsen: "El De --

recho es un orden normativo, — en el cual — la consecuencia imputada a la condición es un acto coactivo, que consiste en la privación, forzada si es necesario, de bienes tales como la vida, la libertad o cualquier otro valor, tenga o no contenido económico. Este acto coactivo se llama sanción. Las sanciones jurídicas son actos de seres humanos prescritos por normas que han sido creadas por los hombres — entonces — el Derecho aparece como un orden coactivo, como un sistema de normas que prescriben o permiten actos coactivos bajo la forma de sanciones socialmente organizadas. La coacción es la característica de la norma jurídica — consecuentemente — el Derecho es un orden coactivo. — Ahora bien — las normas jurídicas sólo se aplican a los hombres por lo cual el Derecho es una técnica social utilizada para inducir a los hombres a conducirse de una manera determinada, — o sea — la función esencial del Derecho es la de establecer un monopolio de la fuerza en favor de las diversas comunidades jurídicas. (Hans Kelsen. Teoría Pura del Derecho.- Páginas de la 65 a la 78). Examinando el tenor literal de ambas exposiciones, se palpa que el argumento toral consiste en hacer notar el elevado carácter social del Derecho, es decir tienen como núcleo principal las relaciones interpersonales.

Rememorando la dialéctica hegeliana, las normas e instituciones jurídicas como producto de la sociedad humana no son nunca estáticas, sino todo lo contrario, están en constante evolución, en constante - -

transformación; en otras palabras esto quiere decir que las instituciones jurídicas no nacen por generación espontánea; su aparición, crecimiento y madurez se llevan a cabo lenta y paulatinamente. Para apuntalar o darle solidez a nuestro punto de vista, baste recordar el natalicio del título de crédito dador de su nombre al que ahora conocemos como Derecho Cambiario, la letra de cambio, que como es del conocimiento de todos los juristas, surgió a la vida jurídica adherida al contrato de cambio trayecticio, celebrado entre comerciantes para enviar remesas de dinero de una plaza a otra, es decir, este documento (la letra de cambio) era accesorio y su vida legal dependía de la validez y vigencia del contrato original, pero conforme fué haciéndose mas complicada la vida comercial de las naciones y por las exigencias mismas del momento llegó a convertirse en un documento abstracto con regulación especial. Otro ejemplo claro de la dinámica jurídica, lo constituye el contrato de obra a precio alzado, sujeto al tratamiento previsto en la legislación civil.

Esta relación contractual, aún regulada por el derecho común, ha empezado a sufrir modificaciones y alteraciones en su misma naturaleza al estar interviniendo el Estado como parte contratante, originando la elaboración de estudios doctrinarios tendientes a explicar y justificar sus cambios, así como para dar fluidez y seguridad a la contratación entre particulares y gobierno, situados ambos en un plano de coordinación. Prueba de ello, es lo expuesto en la Enciclopedia Jurídica OMEBA.- TOMO XXIV.-

Páginas 755, 756 y 762.- "RESCISION DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS.- Es necesario considerar que la posición jurídica de la administración y del contratista o empresario, es distinta frente a la rescisión contractual..... cuando la administración resuelve unilateralmente, declarar rescindido un contrato de obra pública, la resolución puede ejecutarse inmediatamente .- De lo contrario, la resolución resultaría simbólica, careciendo de virtualidad.

Razones suficientes autorizan al Estado a no someterse a la larga espera de una sentencia judicial. Tampoco puede admitirse la postergación sine die de las obras públicas, en cuya ejecución rápida y eficaz radica la mayor satisfacción del interés público, que directa o indirectamente están llamadas a servir.

Contrariamente a lo expuesto, el empresario debe demandar la rescisión sin que pueda resolverla por sí mismo. Para ello tendrá la vía contencioso-administrativa que le otorga la ley". (Enciclopedia Jurídica-- OMEBA.- Páginas 755, 756 y 762) Consecuentemente al ser el Derecho un producto social, todas sus instituciones siguen un camino cambiante determinado por la metamorfosis del grupo o conglomerado humano.

Atento lo anterior, para entender las etapas evolutivas de las Secretarías de Estado es preciso tener siempre presente la idea de que el Derecho por su propia naturaleza es mutable, cambiante según se lo va exi

giendo la sociedad que le dió origen.

El maestro argentino, Segundo V. Linares Quintana, en su obra Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, reseña brevemente la génesis de las instituciones ministeriales diciendo "los orígenes de la institución ministerial coinciden con las primeras formas de ejercicio de la autoridad que existen en la historia de los pueblos. Cuando la horda es reemplazada por el clan, aparece la autoridad del jefe, que acumula en sus manos, aparte de su autoridad de tal, las funciones de sacerdote y de juez; y cuando los clanes se unen, el jefe del clan asume el papel de rey, a cuyo lado el consejo de ancianos constituye la primera forma conocida en la historia de la institución ministerial. En la monarquía teocrática absoluta son ministros consejeros del rey los sacerdotes, que desempeñan una función decisiva en el ejercicio de la autoridad, por sus conocimientos, experiencia e investidura religiosa". Y como antecedente histórico cita el Manava-Dharma-Sastra o Libro de las Leyes del Manú, texto sagrado seguido en la India a partir del siglo XIII A.C., y en el cual se sentaba "el rey debe escoger siete u ocho ministros cuyos antepasados hayan estado ligados al servicio real, que estén ellos mismos versados en el conocimiento de las leyes, que sean valientes, hábiles en el manejo de las armas, de noble linaje y cuya fidelidad esté asegurada con un juramento hecho por la imagen de una divinidad", (Leyes del Manú. - Libro VII.- Pag. 54 a 61. Citado por Segundo V. Linares Quintana en su

Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.- Pag. 256 Tomo 9) y - por último atendiendo a la evolución social a que está sujeto todo el mundo, indica "estaba reservado a los ministros un papel decisivo nada menos que en la transformación de la monarquía absoluta e ilimitada en la monarquía constitucional y limitada, fenómeno operado en Inglaterra a lo largo de una evolución secular, y de cuyo resultado surgió la institución del gabinete"; - (Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Segundo V. Linares- - Quintana.- Pag. 258) corolario de lo señalado en párrafos precedentes, - es el hecho de destacar que "el aumento incesante en complejidad y volu- - men de los asuntos que competen al Estado y dentro de éste al órgano eje- - cutivo en particular, ha exigido en todos los países la multiplicación de -- los ministerios y en el seno de éstos de sus departamentos y oficinas, has- - ta el punto de que hoy la expansión tremenda alcanzada por el poder ejecu- - tivo suscita en todos los Estados grandes y delicados problemas." (Segun- - do V. Linares Quintana.- Tratado de la Ciencia Del Derecho Constitucio- - nal.- Pag. 259 Tomo 9).

Como antecedentes históricos y constitucionales del artículo - 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos - los que van desde el año de 1811 con los "Elementos Constitucionales" ela- - borados por Ignacio López Rayón, hasta el "Mensaje y Proyecto de Cons- - titución" de Venustiano Carranza, presentado en la Ciudad de Querétaro - el 1o. de diciembre de 1916.

A continuación vamos pues a referirnos a ellos, enumerándolos de conformidad con su origen cronológico:

I.- Punto 16 de los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, de 1811:

Punto 16.- Los despachos de Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda, y sus respectivos Tribunales, se sistematizarán con conocimientos de las circunstancias.

2.- Artículos 222 y 224 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

Artículo 222.- Los secretarios del Despacho serán siete, a saber:

El secretario del Despacho de Estado.

El secretario del Despacho de la Gobernación del reino para la Península e islas adyacentes.

El secretario del Despacho de la Gobernación del reino para Ultramar.

El secretario del Despacho de Gracia y Justicia.

El secretario del Despacho de Hacienda.

El secretario del Despacho de Guerra.

El secretario del Despacho de Marina.

Las Cortes sucesivas harán en este sistema de secretarías del Despacho la variación que la experiencia o las circunstancias exijan.

Artículo 224.- Por un reglamento particular aprobado por las Cortes se señalarán a cada secretaría los negocios que deban pertenecer -
le.

3.- Artículo 134 del Decreto Constitucional para la Libertad -
de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de -
1814:

Artículo 134.- Habrá tres Secretarios, uno de Guerra, otro -
de Hacienda, y el tercero que se llamará especialmente de Gobierno. Se -
mudarán cada cuatro años.

4.- Artículo 32 del Reglamento Provisional Político del Impe-
rio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822:

Artículo 32.- Habrá cuatro ministros por este orden:

Del interior y de relaciones exteriores.

De justicia y de negocios eclesiásticos.

De hacienda.

De guerra y marina.

Y además, un secretario de estampilla.

5.- Artículos 117 y 122 de la Constitución Federal de los Est
dos Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente
el 4 de octubre de 1824:

Artículo 117.- Para el despacho de los negocios de gobierno -
de la República, habrá el número de secretarios que establezca el Congre

so general por una ley .

Artículo 122.- Los secretarios de despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación .

6.- Artículos 28 y 33 de la Cuarta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

Artículo 28.- Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro Ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones exteriores, -- otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina .

Artículo 33.- El Gobierno formará un reglamento para el mejor despacho de sus Secretarías, y lo pasará al Congreso para su aprobación .

7.- Artículo 101 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840:

Artículo 101.- Para el despacho de los asuntos del resorte del Supremo Poder Ejecutivo, habrá cinco Ministros, uno de Gobernación, Justicia y Negocios Eclesiásticos; otro de Instrucción pública, policía e industria; el de Hacienda; el de Guerra y Marina; y el de Relaciones exteriores .

En este antecedente, se puede agregar el Voto Particular del diputado José Fernando Ramírez, sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio

de 1840; que en su parte conducente dice:

"Voto Particular.- Consejo de Gobierno.- Esta corporación es en mi dictamen del todo inútil. El Presidente de la República tiene lo bastante con cinco Ministros, es decir, cuatro que existen y otro más que se propone por la Comisión. El Consejo es cuando menos un arbitrio con que el Ejecutivo puede demorar el despacho de los negocios aún más sencillo, siempre que quiera. Si ese Consejo ha de convertirse en asesor y se le ha de consultar en todo asunto, además de que se demorará inútilmente el curso de los expedientes, hará casi innecesarios a los Secretarios del despacho. Si solo se le ha de consultar en asuntos muy graves, entonces hay otro medio más eficaz de acertar.- El Ejecutivo podrá nombrar, por ejemplo, quince individuos, que no podrán excusarse de ocurrir a su llamado, para formar una junta consultiva accidental que proponga lo que le parezca conveniente sobre la materia que se sujete a su examen; más sin que el Ejecutivo quede obligado a conformarse con su dictamen. Con esta medida creo que puede proporcionarse al Gobierno un aumento de luces en casos arduos apurados, y tanto más apreciable, cuanto la corporación de que dimanar es menos susceptible de parcialidad y de afectarse del espíritu del cuerpo. Como que dado su dictamen se disuelve, no hay temor de que se encapriche en sostenerlo, ni en convertirse en un nuevo instrumento del choque y desavenencia entre los Poderes Supremos o entre estos y la Nación.- Ministerios.- - Se establecerá un quinto Ministerio para que desempeñe las funciones que-

se le designan en el proyecto.- El de lo Interior no tendrá otras atribuciones en el ramo de Justicia, que las que tiene en el día".

8.- Artículo 99 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842:

Artículo 99.- El despacho de todos los negocios del Gobierno girará al cargo de cinco Ministros Secretarios que se denominarán: de Relaciones exteriores, de lo Interior, de Justicia, de Hacienda, de Guerra y Marina.

9.- Artículo 61 del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto de 1842:

Artículo 61.- Para el despacho de los negocios del gobierno, habrá cinco ministerios: el de relaciones exteriores e interiores; el de justicia y negocios eclesiásticos; el de instrucción pública, comercio e industria; el de hacienda y el de guerra y marina.

10.- Artículo 83 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842:

Artículo 83.- El despacho de todos los negocios del Gobierno, girará al cargo de cinco Ministros secretarios, cuya denominación y funciones se designarán por una ley.

11.- Artículo 93 y 99 de las Bases Orgánicas de la República - Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12-- de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año:

Artículo 93.- El despacho de todos los negocios del Gobierno - estará a cargo de cuatro ministros, que se denominarán, de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instruc ción pública e industria; de hacienda, y de guerra marina.

Artículo 99.- El ministerio formará un reglamento, especificando los negocios que correspondan a cada ramo, y lo presentará al Congreso dentro del primer período de sus sesiones para su aprobación. Este reglamento no podrá reformarse o alterarse sin permiso del Congreso.

12.- Artículo 10. de la Sección Primera, de las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, - suscritas en la ciudad de México el 22 de abril de 1853:

Artículo 10.- Para el despacho de los negocios habrá cinco se cretarios de Estado con los nombres siguientes:

De Relaciones Exteriores.

De Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

De Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

De Guerra y Marina.

De Hacienda.

13.- Artículo 86 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856:

Artículo 86.- Para el despacho de los negocios continuarán los actuales ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.

14.- Artículos 88 y 92 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856:

Artículo 88.- Para el desempeño de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarios que establezca el congreso por una ley.

Artículo 92.- Una ley orgánica hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.

En la obra de Francisco Zarco, Historia del Congreso Constituyente, de las páginas 971 a 974, se señala que en la sesión del 23 de octubre de 1856 "Se dió cuenta con el acta de la sesión secreta, en que se acordó el voto de confianza al gobierno, y con una nota de la Suprema Corte de Justicia en que se pide el expediente relativo a los arrendamientos de las casas de moneda de Culiacán y Guadalupe y Calvo, que han sido de

clarados casos de responsabilidad.- La secretaría da lectura a los dos artículos siguientes: "Art. 88 Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley .- "Art. 92. Una ley orgánica hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".- La comisión los refunde en uno solo, añadiendo al primero estas palabras: "La que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría". El artículo refundido es - - aprobado por unanimidad de 81 diputados presentes". (Historia del Congreso Constituyente (1856-1857).- Francisco Zarco.- Páginas 971 a 974).

En el libro de Actas Oficiales del Congreso Constituyente (- - 1856-1857) se asienta más o menos lo mismo que en el texto de Francisco Zarco, pero para una mejor documentación transcribimos a continuación - sólo las partes conducentes: "SESION del día 23 de octubre de 1856.- Presidencia del Señor Mata.- Conforme a lo prevenido en el acuerdo respectivo se pasó lista a la una y estaban presentes los señores Aguado, Alcaráz, Aranda (don Albino), Arias, Auza, Balcárel, Barros, Blanco,
.....
etc.- Como no era número suficiente se esperó hasta las dos de la tarde, hora en que se completó con la asistencia de los señores Arrijoja, Anaya, Hermosillo, Baranda, Castillo Velasco, Contreras, Elizalde, Díaz Gon-

zález, Echáiz, Emparan, Escudero (don Antonio), Fernández (don Justino), García de Arellano, García Conde, Gómez Tagle, González Páez, -- Ochoa Sánchez, Peña y Ramírez, Prieto, Quijano, Quintana, Romero (don Félix), Romero Díaz, Romero Rubio, Sánchez (don José Mariano, Téllez y Zarco.- Se abrió la sesión y en ella se leyeron y fueron aprobadas las actas de la sesión pública del 21 del corriente, la de la secreta del día 20 y la de la reunión habida el día 22; dándose cuenta con un oficio de la Suprema Corte de Justicia en que el fiscal de ella pide el expediente sobre el arrendamiento de las casas de moneda de Culiacán y Guadalupe y Calvo. Líbrese el testimonio que se solicita.- Continuó la discusión del proyecto de Constitución. - - - - - La comisión presentó refundidos los artículos 88 y 92 en uno solo, que dice así: "88. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".- Se puso a discusión y sin ella se declaró con lugar a votar y fue aprobado por unanimidad de los ochenta señores siguientes: " (Actas Oficiales del Congreso --- Constituyente (1856-1857) .- Páginas 446, 447 y 448).

15.- Artículo 86 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

Artículo 86.- Para el despacho de los negocios del orden admi

nistrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que -- han de estar a cargo de cada secretaría.

16.- Artículo 5o. del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865:

Artículo 5o. .- El Emperador gobierna por medio de un Ministerio compuesto de nueve departamentos ministeriales, encomendados:

Al Ministro de la Casa Imperial.

Al Ministro de Estado.

Al Ministro de Negocios Extranjeros y Marina.

Al Ministro de Gobernación.

Al Ministro de Justicia.

Al Ministro de Instrucción Pública y Cultos.

Al Ministro de Guerra.

Al Ministro de Fomento.

Al Ministro de Hacienda.

Una ley establecerá la organización de los Ministerios y designará los ramos que hayan de encomendárseles.

17.- En nuestro último antecedente histórico, existe la propuesta de tres textos; uno dado por Venustiano Carranza en su "Mensaje y Proyecto de Constitución", otro propuesto por la Segunda Comisión Dictaminadora y el último presentado en el Voto Particular del C. Paulino Machorro

Narváez. En ese orden vamos a mencionarlos:

Artículo 90 del Proyecto.- Para el despacho de los negocios - del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso, por una ley, la que distribuirá los negocios -- que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Texto del proyecto presentado por la Segunda Comisión Dictaminadora: "Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes secretarías de Estado: de Hacienda y Crédito-Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del presidente, para los ramos de correo y telégrafos, de salubridad general e instrucción pública, y los demás que lo requieran. La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a las secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías.

Texto del propuesto por Paulino Machorro Narváez, en su Voto Particular.- Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las secretarías de Estado. Habrá también departamentos administrativos, dependientes directamente del presidente, para los ramos que así lo requieran.- La ley determinará el número y denomi-

nación de las secretarías y departamentos administrativos y la distribución de los negocios, tanto en aquellas como entre éstos; podrán crearse nuevos departamentos administrativos, tomando los negocios de que deben ocuparse de los que estén al conocimiento de las secretarías.- "Sala de Comisiones.- Querétaro de Arteaga, 16 de enero de 1917.- Paulino--Machorro Narváez."

En la 49a. Sesión Ordinaria celebrada la noche del jueves 18 de enero de 1917, se dió lectura al dictamen y al voto particular referentes al artículo 90, que suscitaron el debate entablado entre el C. José Rivera, el C. Medina miembro de la Comisión, el C. Monzón y el C. Jara, siendo el argumento toral de sus alocuciones lo siguiente:

A.- José Rivera: Me permito suplicar a la Comisión se sirva informar cual va a ser la misión del Departamento de Instrucción Pública, que se anota en el proyecto;

B.- Medina: Señores diputados: el Ministerio de Instrucción Pública, como ministerio de la República Mexicana, no tenía razón de ser por que partiendo del hecho de que la instrucción pública no es federal entre nosotros, resultaba inútil un ministerio que tiene propiamente funciones federales, y como de hecho vigilaba solamente la instrucción pública en el Distrito Federal, resultaba que la nación estaba costearo los gastos de un ministerio sólo en provecho del Distrito Federal. Debe quedar reducido este ministerio a un departamento administrativo que dependa -

directamente del Ejecutivo, y entonces se podrá fomentar la instrucción pública del Distrito Federal, no precisamente con el carácter de federal; y, además, si en cierta ocasión llegará a juzgarse que sería bueno para la instrucción en México que se ensanche éste, ya fuera por el establecimiento de escuelas rudimentarias o por el establecimiento de universidades, o por comunicaciones doctrinarias científicas y artísticas, entre los diversos centros culturales de la República y el Distrito Federal, el Ministerio de Instrucción Pública, ya no en calidad de Ministerio, sino de un Departamento que dependa del Ejecutivo, puede perfectamente estar en comunicación con los demás centros de cultura del país, sin tener, en cambio, la mancha de ser un Ministerio que no sirve para tal. La Comisión ha creído que es mejor establecer un Departamento meramente administrativo, que un Ministerio.

C.- Monzón: (en cuanto a la ponencia de este miembro del - - Constituyente, únicamente se van a citar las partes relativas a nuestra temática) Señores diputados: Todos vosotros sois republicanos federalistas; yo también lo soy. Espero, pues, no me tildeis de centralista por las ideas que voy a exponer. El artículo 90, firmado por la 2a. Comisión dictamina_dora dice así: "Para el despacho de los negocios de la competencia del Poder Ejecutivo habrá las siguientes secretarías: De Estado; de Hacienda y - Crédito Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de

Marina. Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del presidente, para los ramos de Correo y Telégrafos, de Salubridad General e Instrucción Pública y los demás que lo requieran.- "La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a las secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías."- El voto particular del señor Machorro Narváez dice así: "Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las secretarías de Estado. Habrá también departamentos administrativos, dependientes directamente del presidente, para los ramos -- que así lo requiera.- "La ley determinará el número y denominación de las secretarías y departamentos administrativos y la distribución de los negocios, tanto en aquéllas como entre éstos; podrán crearse nuevos departamentos administrativos, tomando los negocios de que deben ocuparse de los que estén al conocimiento de las secretarías.".- El artículo relativo del proyecto del ciudadano Primer Jefe dice así: "Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaria.".- Voto por el artículo del ciudadano Primer Jefe porque nos exime del compromiso de tener que poner, quitar, mutilar y refundir diversos ministerios. No acepto el voto del señor Machorro Narváez, porque él prescribe que -

el gabinete del presidente de la República conste de varios ministerios y pedazos de ministerios. Apoyando la creación de una Secretaría de Instrucción Pública dice: "No debe ser a un retazo de Ministerio, porque o hay -- ministerios completos o no los hay; probablemente será un Ministerio de Instrucción y Bellas Artes. No sabemos si se llevará a cabo, pero más vale dejar el artículo en la forma que lo presenta el ciudadano Primer Jefe, y no se exige mutilar ministerios".

D.- Jara: (al igual que en el inciso anterior sólo se transcribirán las partes de su ponencia que sirvan a nuestro tema) "Vengo a sostener el dictamen de la 2a. Comisión en lo que toca a la creación de nuevas secretarías. La Comisión ha tenido en cuenta para dictaminar en esta forma el funcionamiento deficiente que hasta la fecha ha habido en las distintas secretarías de Estado, en la forma en que han estado establecidas. --- Creemos qué precisamente este es el momento propicio, es el momento oportuno para corregir esos defectos, y, aunque parezca una festinación, aunque parezca violentar una determinación, es preferible, como antes dije, proceder en estos momentos en que se presenta la oportunidad para corregir el mal que ha venido causando el funcionamiento de las secretarías en la forma que han estado establecidas. La Secretaría de Gobernación queda suprimida en nuestro proyecto. La Secretaría de Relaciones se encargará, si el dictamen de la Comisión es aprobado, de sostener las relaciones exteriores e interiores en nuestro país. Las relaciones exteriores no de --

mandan para una Secretaría de Estado una atención tal que no le quede tiempo para atender a las relaciones interiores del país. La Secretaría de Gobernación, ahora que se ha hecho en el proyecto de reformas a la Constitución, todo lo posible por devolver a los Estados su autonomía, por respetar su soberanía, porque ese respeto sea efectivo, la Secretaría de Gobernación, repito, tendrá un carácter muy secundario.

..... La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda, como hasta ahora. La Secretaría de Tierras, Aguas, Colonización e Inmigración es la otra Secretaría que nosotros creamos, por considerar que la agricultura es uno de los ramos principalísimos que demandan una atención preferente que hasta ahora no se ha podido dar, debido a las múltiples ocupaciones, a los diversos ramos que han estado concentrados en la Secretaría de Fomento. Después sigue otra reforma importante. Hasta ahora el trabajo ha estado atendido por la Secretaría de Fomento por conducto de un departamento muy secundario, de un departamento que ha sido tenido — ya como de última clase, un departamento en el que poca atención han concentrado, considerándolo de poco valimiento. El trabajo, señores, y más ahora en que el sindicalismo en la República se está desarrollando, en que el obrero no puede quedar conforme con simples promesas, sino que quiere ver la realidad, sin que vea tras de la consecución de los fines que se ha propuesto conquistar a costa de tanto sacrificio, a costa de tantas amarguras, no puede ser atendido si no es procurando que por medio de un Mi-

nisterio se desarrolle una acción benéfica, una acción eficaz para tratar - todos los asuntos relacionados con el problema del trabajo, que es un problema muy importante y que presenta distintas fases, muy variadas por - cierto. No lograremos ni la aplicación de la nueva Ley del Trabajo que - está en proyecto; no lograremos remediar efectivamente muchas de las - necesidades del trabajador, si no hay un departamento especial con carác - ter de Secretaría de Estado como lo proponemos nosotros, que se encar - gue de desarrollar esa acción benéfica y que se encargue también de apli - car la Ley del Trabajo en la forma en que nosotros proponemos. Unida a - la Secretaría de Trabajo, estará la de Industria y Comercio, porque los - consideramos afines; La Se - cretaría de Comunicaciones y Obras Públicas queda como hasta ahora, la de Guerra, una, es decir, de Guerra una Secretaría y de Marina otra. Es ta separación la hemos hecho en vista de que, como habrán podido darse - cuenta muchos de los señores diputados, la marina nacional está en un es tado desastroso. Es lamentable que teniendo tantas costas, teniendo una - extensión enorme de costas que cuidar, dispongamos de una raquílica ma rina que no impone el menor respeto y que no sirve ni para vigilancia de - una reducida parte de las costas. La creación de este nuevo Ministerio - traerá más atención, más dedicación; la persona que se encargue de él, - indudablemente que procurará presentar nuevas iniciativas tendientes to - das al desarrollo de una marina que sirva para la protección nacional y -

que sea una esperanza para la defensa de nuestro territorio,
..... El Ministerio de Guerra tiene muchas aten
ciones; es mucho lo que hay que hacer en ese ramo, son muchos los pro-
blemas que hay que desarrollar y, por consiguiente, bastante tendría con
la sola atención del Ejército mexicano y no agregándole lo de marina, que
necesitaría mucha atención y sucedería que no podría ser atendido uno y-
otro ramo de la manera eficaz que se necesita.
Ojalá, señores diputados, que con lo poco que he expresado aquí acerca -
de los motivos que nos guiaron para dictaminar en la forma que lo hemos
hecho, mediten ustedes que es el momento oportuno, el momento propi-
cio que tenemos para corregir los males, que, como se ha dicho, aquí, -
ha causado el funcionamiento de las secretarías en la forma que han esta
do establecidas".

Epiflogo del debate habido entre distintos miembros integran-
tes del Poder Constituyente de 1917, sobre el artículo 90, es el siguiente:

"El C. Palavicini: Suplicó atentamente al ciudadano presiden
te de la 2a. Comisión que, en virtud de que es ostensible la opinión de la
Asamblea al separar el artículo 90, que está ya separado, y que es segu
ro que será aprobado, retire su dictamen para que lo reforme en el sen-
tido de la discusión, a fin de que nos evite una votación inútil".

"El C. Machorro Narváez: Existe el voto particular que con-
cilia las cosas".

"El C. Calderón: El sentir de la Cámara está por el proyecto del Primer Jefe".

"El C. Medina: La 2a. Comisión pide permiso para retirar - el artículo 90, y está retirado también el voto particular".

"Un C. Secretario: La Comisión solicita un momento para deliberar".

"El C. Secretario: El artículo 90 del proyecto dice así:

Artículo 90. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretario.

"(Se procede a la votación). Resultado de la votación: aprobado por unanimidad de 137 votos.

Asimilándose al régimen establecido en el artículo 90 del ordenamiento federal, todos y cada uno de los Estados lo han imitado, es decir, siguiendo la directriz marcada por la norma fundamental, las Constituciones estatales, paralelamente con la Constitución general de la República, han plasmado en sus textos artículos análogos, instituyendo en esa forma la figura del ministerio o Secretario de Estado, por regla general denominado "Secretario General de Gobierno".

Siguiendo el orden del artículo 43 de la Constitución Federal, a continuación enunciaremos los preceptos relativos:

1.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. CAPITULO XI.- Del Secretario General de Gobierno.- ARTICULO 48.

2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.- TITULO CUARTO.- CAPITULO III.- Del Secretario General de Gobierno.- ARTICULO 50.

3.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CAMPECHE.- CAPITULO X.- Del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 61.

4.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COAHUILA.- TITULO CUARTO.- CAPITULO III.- Del Despacho del Gobierno.- ARTICULOS 86 y 92.

5.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COLIMA.- TITULO QUINTO.- CAPITULO UNICO.- Del Secretario del Despacho.- ARTICULO 60.

6.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIAPAS.- TITULO TERCERO.- SECCION II.- CAPITULO II.- Del Secretario General de Gobierno. ARTICULO 49.

7.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.- TITULO OCTAVO.- Del Poder Ejecutivo.- CAPITULO III.- Del Despacho del Ejecutivo.- ARTICULO 94.

8.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE DURANGO.- TITULO SEXTO.- Del Secretario del Despacho.- ARTICULO 82.

9.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUA-
TO.- TITULO CUARTO.- CAPITULO III.- Del Poder Ejecutivo.- ARTICU
LO 58.

10.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUERRERO.
TITULO QUINTO.- Del Poder Público.- CAPITULO III.- Del Poder Ejecu-
tivo.- SECCION II.- De la Secretaría General del Gobierno. ARTICULOS -
69 y 70.

11.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO.-
TITULO CUARTO.- Del Poder Ejecutivo.- CAPITULO II.- Del Secretario
General.- ARTICULO 54.

12.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO.-
TITULO CUARTO.- CAPITULO I.- Del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 32.

13.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO .-
TITULO SEGUNDO.- Del Gobierno del Estado.- CAPITULO III.- Del Po-
der Ejecutivo.- SECCION III.- Del Despacho del Ejecutivo.- ARTICULO -
91.

14.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MICHOA --
CAN.- TITULO TERCERO.- CAPITULO III.- Del Poder Ejecutivo.- SEC-
CION III.- Del Despacho del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 62.

15.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MORELOS.-
TITULO CUARTO.- Del Poder Ejecutivo.- CAPITULO III.- De la Secreta
ría General.- ARTICULO 74.

16.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NAYARIT.-
TITULO CUARTO.- CAPITULO II.- Del Secretario General de Gobierno.-
ARTICULO 72.

17.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO ---
LEON.- TITULO QUINTO.- Del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 87.

18.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE OAXACA.-
TITULO CUARTO.- Del Gobierno del Estado.- CAPITULO III.- Del Po--
der Ejecutivo.- SECCION III.- Del Despacho del Ejecutivo.- ARTICULOS
82 y 90.

19.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE PUEBLA.-
TITULO CUARTO.- Del Departamento Ejecutivo.- CAPITULO II.- Del- -
Secretario General.- ARTICULO 72.

20.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE QUERETA-
RO.-TITULO QUINTO.- CAPITULO III.- Del Secretario de Gobierno.- --
ARTICULO 95.

21.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SAN LUIS -
POTOSI.- CAPITULO XII.- Del Despacho del Ejecutivo.- ARTICULO 59.

22.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SINALOA .-
TITULO CUARTO.- CAPITULO III.- Del Poder Ejecutivo.- SECCION I.-
De los Departamentos Gubernativos.- ARTICULO 66.

23.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SONORA.--
TITULO CUARTO.- División de Poderes.- CAPITULO III.- Poder Ejecu-

tivo.- ARTICULO 81.

24.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TABASCO.-
TITULO SEXTO.- Poder Ejecutivo.- CAPITULO IV.- Secretario General-
y Subsecretario de Gobierno.- ARTICULO 87.

25.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TAMAULI -
PAS .- TITULO QUINTO.- Del Poder Ejecutivo.- CAPITULO II.- Del Se-
cretario General del Gobierno.- ARTICULO 93.

26.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TLAXCALA-
TITULO CUARTO.- CAPITULO I.- Del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 56.

27.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.
TITULO TERCERO.- CAPITULO VII.- Del Secretario de Gobierno.- AR -
TICULO 91.

28.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE YUCATAN.-
TITULO QUINTO.- Del Poder Ejecutivo.- CAPITULO IV.- Del Secretario
General de Gobierno y del Oficial Mayor del mismo.- ARTICULO 57.

29.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE ZACATE - -
CAS.- TITULO QUINTO.- CAPITULO III.- Del Secretario General de Go -
bierno.- ARTICULO 57.

CAPITULO III.

ANALISIS DE LAS FACULTADES JURIDICAS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO A TRAVES DE LA CONSTITUCION FEDERAL Y LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO EN VIGOR.

En el capítulo precedente se estudió en forma general el nacimiento y desarrollo histórico de las Secretarías o Ministerios de Estado, - ahora, tal y como lo indica el rubro del presente, entraremos al análisis-- de la regulación jurídica de las Secretarías de Estado, así como al examen de las facultades otorgadas a sus titulares para el ejercicio de sus funciones, provenientes tanto de la Constitución como de la Ley Reglamentaria -- del artículo 90, debiéndose establecer para ello como primera premisa, el hecho de ser el Secretario de Estado "el órgano superior encargado de una rama de la administración, uno de los colaboradores inmediatos del Presidente de la República, con quien comparte la responsabilidad del manejo de los asuntos de la Nación" y en México, "el Secretario de Estado es un miembro del Gabinete, es decir, del conjunto de colaboradores directos del Presidente. La denominación "Secretario de Estado" proviene de Inglaterra. - La expresión "principal Secretary of State" o "of the Estate", se encuentra en primer lugar bajo el reinado de Elizabeth. En el siglo XVII son dos Secretarios de Estado, tres en el siglo XVIII y en el siglo XX los Secretarios de Estado se distinguen por el ramo que atendían como Secretarios de Relaciones Exteriores, etc., "Foreing Secretary" o "Home Secretary" son expresiones abreviadas". (Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo.- -

Pag. 397).

Ahora bien, durante el desenvolvimiento económico, político y social de México, han tenido aplicación y vigencia seis importantes Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado. En cuanto a la primera de ellas únicamente se puede hacer referencia histórica, pues en los años de 1872- (22 de agosto) y 1909 (23 de marzo) se incendiaron el Palacio Nacional y el Teatro Iturbide, destruyéndose completamente los archivos.

Dichas leyes fueron las siguientes:

I.- Ley de Secretarías de Estado de marzo 13 de 1891;

II.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1917, entrando en vigor el día de su publicación por lo dispuesto en su artículo 1o. Transito - rio;

III.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada - en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1935, y - - que entró en vigor el 1o. de enero de 1936 según lo establecido su artículo- UNICO Transitorio;

IV.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1939, entrando en vigor el 31 de ese mismo mes y año, pues el artículo UNICO Transito-- rio dispuso fuera de observancia general y obligatoria el día siguiente de-- su publicación;

V.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así como su Reglamento publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación del 21 de diciembre de 1946 y 2 de enero de 1947 respectivamente. La ley entró en vigor el 1o. de enero de 1947 según se deriva de lo dicho en su artículo 3o.- Transitorio.

VI.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de diciembre de 1958 entrando en vigor el 1o. de enero de 1959 por lo dispuesto en su artículo 1o. Transitorio.

Analizando los regímenes legales (Constitución Federal y Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) a los cuales se encuentran sometidos los Secretarios de Estado, estimados éstos como titulares o representantes de las dependencias a su cargo, se concluye la existencia de tres obligaciones y/o derechos expresamente constitucionales; lo dicho se comprueba de una lectura de los artículos 128, 93 y 92 del Pacto Federal, cuyos tenores literales son los siguientes:

"ARTICULO 128.- Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

"ARTICULO 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período 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 para que informen, cuando se discuta una Ley, o se estudie un negocio relativo a su Secretaría".

"ARTICULO 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. -----".

En cuanto al texto de este artículo, nos atrevemos a sostener que, contiene la única facultad explícita a favor de los Secretarios de Estado, pues los otros dos, mas que facultades (pensando en este término como derecho o competencia dado por el Poder Constituyente al Poder Constituido) son obligaciones . Las otras facultades denominadas por la doctrina, implícitas, fluyen del artículo 90 al disponer ".....habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

Sirve de apoyo a nuestro criterio el maestro Felipe Tena Ramírez al sustentar que "las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamientos previstos.tenemos, pues dentro o en nuestro derecho constitucional un sistema estricto que recluye a los Poderes Federales dentro de una zona perfectamente ceñida", sin embargo encuentra en el artículo 73 fracción XXX de la Constitución, una válvula de escape "por donde los Poderes Federales están en posibilidad de--

ejercitar facultades llamadas comunmente implícitas", conceptuando a estas facultades como "las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas". (Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano.- Páginas de la 120 a 131).

Vamos a demostrar la existencia de facultades implícitas en el caso del artículo 90 de la Constitución, para ello invocaremos los requisitos necesarios para el otorgamiento de este tipo de facultades:

"1o.- La existencia de una facultad explícita, que por si sola no podría ejercitarse".

En el artículo 90 hay una facultad de esa naturaleza, pues da competencia a los Secretarios de Estado para encargarse del despacho de los asuntos del orden administrativo de la Federación, pero no pueden en principio ejercitarse esas facultades por la falta de señalamiento de las vías, caminos y formas por medio de las cuales debe hacerse ese despacho. Además señala la creación de cierto número de Secretarías, pero tampoco indica cuales son, ni su designación, menos aún las competencias por medio de las cuales cumplirán con los fines específicos de su función.

"2o.- La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda".

Obviamente también se da este presupuesto, pues si no hubiera

sido emitida la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es decir, si la Legislatura Federal no se hubiese preocupado por dar vida a una Ley de Secretarías, las disposiciones del artículo 90 no podrían actualizarse, serían como letra muerta, ineficaces.

"3o. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita". (Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano.- Páginas de la 120 a 131).

El reconocimiento y otorgamiento de esa facultad implícita al Poder Ejecutivo, se ha hecho por el Congreso al emitir las diversas leyes de Secretarías y Departamentos de Estado.

Esta supuesta deficiencia del artículo 90, no la criticamos - - pues "la Carta fundamental solo debe contener las proposiciones de carácter general, los principios generales de gobierno". (Segundo V. Linares - Quintana.- citando a PASTOR LACASA.- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado .- Tomo 9 Pag. 298).

En párrafos anteriores sostuvimos la tésis de considerar al artículo 92 de la Constitución Federal, como el único precepto contenedor de una facultad explícita a favor de los Secretarios de Estado, pues dice "- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Esta obligación de firmar (a cargo de los Secretarios de Estado) todos los reglamentos, decretos y órdenes del Jefe del Ejecutivo, es llamada por la jurisprudencia (equivalente a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo.- Eduardo García Maynez.- Introducción al Estudio del Derecho.- Pag. 68) REFRENDO o como diría el maestro Gabino Fraga "esa facultad de dar validez a los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República mediante la firma del Secretario de Estado respectivo, se conoce con el nombre de facultad de refrendo o también, como se le ha llamado dentro de nuestra tradición constitucional, facultad de "ejercicio de decretos". (Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- Pag. 279).

Preciso es señalar la significación ambivalente o dual del refrendo, teniendo en consideración para ésto, su aplicación, ya sea en un régimen parlamentario o bien en un régimen presidencialista .

Tal y como dijimos, el refrendo tiene dos acepciones, según se aplique a un sistema parlamentario o a un sistema presidencial, pues "el sistema parlamentario busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquél. Para ello el jefe del gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete así nombrado debe obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos

del ejecutivo frente al Parlamento y la opinión pública" (Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano.- Pag. 244) o sea "se puede afirmar que sólo dentro del régimen parlamentario el refrendo constituye un acto esencial de la función ministerial y que sólo en dicho régimen, tal institución tiene la plenitud de sus efectos.- En el gobierno parlamentario la facultad de refrendar otorgada a los ministros se integra por dos elementos fundamentales: uno de orden interno consistente en la decisión del ministro de solidarizarse con los actos del Jefe del Estado y otro de orden externo que se manifiesta por la firma o por la abstención de renunciar". (Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- Pag. 280.) en cambio 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 del 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 del mismo" (Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano.- Pag. 245).

Ahora bien, la institución del refrendo tuvo su origen en el derecho inglés, "que exigía que los actos emanados del rey fueran refrendados por uno o más ministros, que asumían la responsabilidad, pues de lo--

contrario carefan de validez" (Segundo V. Linares Quintana.- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.- Pag. 286) este principio jurídico-pasó a la Constitución Francesa de 1789 y de ahí a la Constitución de Cádiz de 1812, la cual disponfa lo siguiente: "Artículo 222. Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda; ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito; Artículo 226.- los ministros son responsables ante las cortes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey". Alberto Demicheli (citado por Segundo V. Linares Quintana.- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.- Tomo 9.- Pag.- 286) señala "históricamente el refrendo se vincula a una cuestión política-de fondo: la limitación del poder real" (Alberto Demicheli.- El poder Ejecutivo: génesis y transformación).

Tanto Segundo V. Linares Quintana como Felipe Tena Ramírez (Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.- Pag. 287 y Derecho--Constitucional Mexicano.- Pag . 245 y 246) señalan "teóricamente, las finalidades del refrendo pueden ser tres: 1).- Certificar la autenticidad de la firma del jefe del poder ejecutivo; 2).- Limitar la actuación de este último mediante la participación del secretario o ministro, indispensable para la validez de aquella; 3).- Trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del jefe del ejecutivo al ministro refrendatario.

En cuanto a la primera aplicación del refrendo cabe señalar --

que "a primera vista parece que, dada la adopción de un régimen presidencial, el refrendo de los actos del Presidente por sus ministros no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para dar autenticidad a los actos que de aquél emanan, sin que substancialmente se distinga de otras formalidades certificantes que existen en la actuación administrativa, o aun en la vida civil en que la intervención notarial viene a tener esos efectos" - (Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- Pag. 281) y además de que " - nada hay en nuestro régimen presidencial que se oponga a esta finalidad" - (Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano.- Pag. 246), - sin embargo "debemos considerar que la intervención del Secretario del Ramo no se agota en la modesta función de dar fe de la firma del Jefe del Ejecutivo"; la segunda proposición es deshechada en forma tajante por nuestros constitucionalistas pues si en un régimen presidencial "un Secretario de Estado se niega a refrendar un acto del presidente, su dimisión es inapazable, porque la negativa equivale a no obedecer una orden del superior que lo ha designado libremente y que en igual forma puede removerlo" por lo tanto dice Tena Ramírez "el refrendo, en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral; cuando un Secretario de relevante personalidad pública no presta su asentimiento por el refrendo a un acto del Presidente, su negativa puede entrañar una reprobación moral o política - que el Jefe del ejecutivo, consciente de su responsabilidad, debe tener en cuenta", este punto de vista no es aceptado por Gabino Fraga pues afirma -

"la intervención de los Secretarios de Estado mediante el refrendo parece obedecer a la adopción que hizo la primera Constitución mexicana del sistema que sobre el particular consignó la Constitución española de 1812 que estableció un régimen parlamentario con la asociación necesaria de los ministros en los actos del Monarca. Esta circunstancia parece que puede servir de base para pensar que la idea de los Constituyentes ha sido limitar, como se hizo para el Monarca, el Poder del Jefe del Estado.- Otro argumento de gran validez se desprende de la coexistencia, en el régimen legal, de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, pues estos últimos, a diferencia de los primeros no tienen la facultad de refrendo ni se les reconoce ninguna situación política, que los primeros sí tienen. Si el refrendo del Secretario de Estado no cumpliera más que una función certificante, no se ve por que él había de dar, como en efecto da, al propio Secretario una situación política, ni tampoco se explica por que el propio refrendo no puede ser ejercido por un Jefe de Departamento Administrativo.- En tercer lugar, es de notar que la Constitución mexicana establece prácticamente la irresponsabilidad del Presidente de la República, pues en su artículo 108 dispone que ese funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Ahora bien, dada la organización, teórica, por lo menos, del régimen constitucional resulta hasta cierto punto incongruente que se pretenda considerar que el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo puede hacerse-

sin el control y la garantía que representa un sistema organizado de responsabilidades. Sin embargo, si por el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo se hace recaer la responsabilidad en los Secretarios de Estado, - como lo determina el mismo artículo 108, parece que se resuelve la incongruencia, la que por otra parte se explica por la necesidad de evitar que el Jefe del Poder Ejecutivo se vea acosado por constantes acusaciones fundadas e infundadas". (Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- Pags. 282 y 283). En cuanto a la tercera consideración teórica, igual posición adoptan nuestros constitucionalistas, considerándola inaplicable a nuestro sistema - pues "el Presidente es responsable, constitucional y políticamente, de los actos de sus Secretarios, quienes obran en nombre de aquél y son designados libremente por el mismo".

Habiéndose concluido la inaplicabilidad de las tres posiciones teóricas, se establece que "entre nosotros el refrendo sirve para actualizar una triple responsabilidad del agente refrendatario: la Penal, la Técnica y la Política:

A.- Responsabilidad penal: "se finca en el Secretario al asociarse voluntariamente al acto del Presidente mediante la aposición de su firma, cuando el acto refrendado es delictuoso";

B.- Responsabilidad de carácter Técnico: "la asume el Secretario de Estado por virtud del refrendo, ya que es la Secretaría de cada ramo, a través de sus expertos, la que debe preparar el material de informama

ción y decisión que el titular de la Secretaría presenta bajo su responsabilidad al Jefe del Ejecutivo.

C.- Responsabilidad Política: "intimamente relacionada con la función técnica, aparece su finalidad política, pues en el Constituyente de Querétaro la Comisión dictaminadora propuso la creación de los Departamentos Administrativos, con funciones exclusivamente técnicas y no políticas, a diferencia de las Secretarías de Estado, que gozarían de esas dos funciones", a este criterio se adhiere Gabino Fraga al decir "El Secretario de Estado constituye el auxiliar más inmediato del Presidente de la República. Tiene un doble carácter: es un órgano político, al mismo tiempo que un órgano administrativo", para fundamentar esta tesis invoca el dictamen presentado por la segunda Comisión de Constitución al Congreso Constituyente de 1917 en la cual se precisaba ese doble carácter de los Secretarios de Estado, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, decía la Comisión, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la Administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, él ejerce atribuciones meramente políticas como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc.; o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular. De este --

doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público, que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política. .

..... Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del presidente de la República, como simples secretarios que ellos son; refrendar todo acuerdo, decreto, etc., que expida el presidente de la República y los cuales no serán obedecidos sin la firma del secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc. Ya en dictamen anterior, al tratarse del Poder Legislativo se presentó a la consideración del Congreso el artículo 93 que establece la obligación expresa de los secretarios de estado, de presentarse a la Cámara para informar cuando fueren llamados por este caso, que en la Constitución de 1857 había quedado sin una aclaración expresa y que contiene la satisfacción de una verdadera necesidad en el sistema de relaciones de las Cámaras con el Ejecutivo ". (Gabino Fraga .- Derecho Administrativo.- Páginas 278-279).

La institución del refrendo, al igual que la institución de los Ministerios o Secretarías, fué adoptada por los Estados miembros de la Fede-

ración, lo cual se puede constatar en sus respectivos textos:

1.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE AGUASCA -
LIENTES.- CAPITULO XI.- Del Secretario General de Gobierno.- ARTI -
CULO 49.

2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE BAJA CALI
FORNIA.- TITULO CUARTO.- CAPITULO III.- Del Secretario General de
Gobierno.- ARTICULO 52.

3.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CAMPECHE
CAPITULO X.- Del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 64.

4.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COAHUILA-
TITULO CUARTO.- CAPITULO III.- Del Despacho del Gobierno.- ARTI -
CULO 88.

5.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COLIMA .--
TITULO QUINTO.- CAPITULO UNICO.- Del Secretario del Despacho.- -
ARTICULO 61.

6.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIAPAS.-
TITULO TERCERO.- SECCION II.- CAPITULO II.- Del Secretario Gene
ral de Gobierno.- ARTICULO 51.

7.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIHUA - -
HUA.- TITULO OCTAVO.- Del Poder Ejecutivo.- CAPITULO III.- Del - -
Despacho del Ejecutivo.- ARTICULO 97.

8.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE DURANGO.-

TITULO SEXTO.- Del Secretario del Despacho.- ARTICULO 83.

9.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.- TITULO CUARTO.- CAPITULO III.- Del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 59.

10.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUERRERO.- TITULO QUINTO.- Del Poder Público.- CAPITULO III.- Del Poder Ejecutivo.- SECCION II.- De la Secretaría General del Gobierno.- ARTICULO 71.

11.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO.- TITULO CUARTO.- Del Poder Ejecutivo.- CAPITULO II.- Del Secretario General.- ARTICULO 57.

12.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO.- TITULO CUARTO.- CAPITULO I.- Del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 33.

13.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.- TITULO SEGUNDO.- Del Gobierno del Estado.- CAPITULO III.- Del Poder Ejecutivo.- SECCION III.- Del Despacho del Ejecutivo.- ARTICULO 94.

14.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MICHOACAN.- TITULO TERCERO.- CAPITULO III.- Del Poder Ejecutivo.- SECCION III.- Del Despacho del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 65.

15.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MORELOS.- TITULO CUARTO.- Del Poder Ejecutivo.- CAPITULO III.- De la Secretaría General.- ARTICULO 76.

16.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NAYARIT.-
TITULO CUARTO.- CAPITULO I I.- Del Secretario General de Gobierno.-
ARTICULO 74.

17.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO - -
LEON.- TITULO QUINTO.- Del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 88.

18.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE OAXACA.-
TITULO CUARTO.- Del Gobierno del Estado.- CAPITULO III.- Del Poder
Ejecutivo.- SECCION III.- Del Despacho del Ejecutivo.- ARTICULO 84.

19.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE PUEBLA. -
TITULO CUARTO.- Del Departamento Ejecutivo.- CAPITULO II.- Del --
Secretario General.- ARTICULO 74.

20.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE QUERETA-
RO.- TITULO QUINTO.- CAPITULO III.- Del Secretario de Gobierno.- -
ARTICULO 98.

21.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SAN LUIS -
POTOSI.- CAPITULO XII.- Del Despacho del Ejecutivo.- ARTICULOS 60
y 61.

22.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SINALOA.-
TITULO CUARTO.- CAPITULO III.- Del Poder Ejecutivo.- SECCION I.-
De los Departamentos Gubernativos.- ARTICULO 69.

23.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SONORA.-
TITULO CUARTO.- División de Poderes.- CAPITULO III.- Poder Ejecu-

tivo.- ARTICULO 82.

24.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TABASCO.-
TITULO SEXTO.- Poder Ejecutivo.- CAPITULO IV.- Secretario General-
y Subsecretario de Gobierno.- ARTICULO 90.

25.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TLAXCALA.-
TITULO CUARTO.- CAPITULO I.- Del Poder Ejecutivo.- ARTICULO 58.

26.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TAMAULI -
PAS.- TITULO QUINTO.- Del Poder Ejecutivo.- CAPITULO II.- Del Se-
cretario General de Gobierno.- ARTICULO 95.

27.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE VERACRUZ
TITULO TERCERO.- CAPITULO VII.- Del Secretario de Gobierno.- AR -
TICULO 92.

28.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE YUCATAN.-
TITULO QUINTO.- Del Poder Ejecutivo.- CAPITULO IV.- Del Secretario
General de Gobierno y del Oficial Mayor.- ARTICULO 60.

29.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE ZACATE.--
CAS.- TITULO QUINTO.- CAPITULO III.- Del Secretario General de Go-
bierno.- ARTICULO 60.

Lo antes expuesto abarca la competencia constitucional que tie-
nen los Secretarios de Estado, cuya actividad desde ese punto de vista es-
considerada como política y administrativa; política por tener la facultad -
de refrendo así como por representar al Jefe del Ejecutivo ante las Cáma-

ras; y administrativa por la serie de atribuciones que se les han conferido por medio de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es decir, cuando actúa en ejercicio de sus funciones apegándose al orden jurídico establecido por el Poder Legislativo, o sea, en su calidad de autoridad administrativa "está realizando o siguiendo la voluntad del Legislador" (Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- Pag. 273).

Las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, vigentes desde el año de 1917 han tenido diversos contenidos en cuanto a la designación de las dependencias encargadas del despacho, así como en cuanto a las atribuciones y ramos correspondientes a cada una de ella:

La Ley del 31 de diciembre de 1917 decía en su artículo 1o.:

ARTICULO 1o. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos.

Las Secretarías serán:

Gobernación.

Relaciones Exteriores.

Hacienda y Crédito Público.

Guerra y Marina.

Agricultura y Fomento.

Comunicaciones y Obras Públicas.

Industria, Comercio y Trabajo.

Y su EXPOSICION DE MOTIVOS, importante documento histórico, señalaba: "DIARIO OFICIAL.- ORGANISMO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- TOMO 7.- 5a. EPOCA.- MEXICO, LUNES 31 DE DICIEMBRE DE 1917.- NUMERO 107.- Las leyes y demás disposiciones de carácter oficial son obligatorias por el solo hecho de publicarse en este período.- LA NUEVA LEY DE SERIAS. DE ESTADO.- Una de las iniciativas mas importantes y trascendentales que se ha visto convertida en Ley, de las presentadas por la Secretaría de Estado, Depto. del Interior, hoy de Gobernación, ha sido sin duda la ley referente a las Secretarías para el despacho de los negocios de la Federación.- La nueva Constitución Política de la República, no estableció el número ni las atribuciones de dichas Secretarías, limitándose a decir en su artículo 90 que: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".- Era natural que la nueva ley se inspirase en nuevos principios de distribución del trabajo administrativo y gubernamental, distintos de los que animaron la Ley de 13 de marzo de 1891; que en la innumeración (sic) y distribución de estas labores, debía sentarse la base de la eficiencia del Gobierno para realizar los fines de progreso nacional que se ha propuesto.- Así lo comprendió la Secretaría de Estado, Departamento del Interior y, conociendo cuales son los problemas capitales de la República en el terreno político y administrativo-

y cuanto importa desde esos puntos de vista, así como también para el progreso material de México que los asuntos públicos se traten por personal-- idóneo, y que el trabajo se divida convenientemente entre las dichas Secretarías, presentó un proyecto de reglamentación de ellas, que salvo algunas reformas, mereció la aprobación del Congreso y el aplauso de la sociedad general.- Fué mira principal que se persiguió en dicho proyecto el que fuera netamente nacionalista, hecho en beneficio del pueblo mexicano y adaptado a sus necesidades, a diferencia de lo que antaño ocurría en tiempo de la dictadura, en que tomándose por base leyes de otros países y lo que es más, la conveniencia de las grandes compañías extranjeras, se sacrificaban muchas veces en su beneficio los intereses nacionales a extrañas conveniencias, viéndose que México, independiente, seguía siendo en la práctica un país colonial, en que sus hijos estaban de hecho subalternados a los intereses de las grandes compañías extranjeras.- Débese a esto atribuir sin lugar a duda, más que a viejos prejuicios de ceremonial, que no se compadecen con los ideales republicanos, la primacía que la ley anterior sobre Secretarías de Estado otorgaba a la Secretaría de Relaciones. No parece sino que el país concedía mayor importancia y trascendencia a su buena amistad con las naciones extranjeras que a sus propios negocios interiores, y de hecho, en la realidad de las cosas se veía que al gobierno dictatorial más le importaba la opinión pública extranjera que la opinión de sus gobernados. De aquí vinieron esos múltiples y repetidos atropellos contra las clases humildes --

de la sociedad, de aquí el que ya por medio de órdenes administrativas, ya por medio de pseudo sentencias dictadas por tribunales y jueces complacientes, siempre dispuestos a obedecer una consigna, se privara de su propiedad, y aun de la vida a los indígenas, o gentes pobres que se oponían a los desmanes de las grandes compañías extranjeras, que por tales medios se hacían de ricas minas, de fértiles terrenos de labor, de vastísimas extensiones territoriales cubiertas de bosques, ríos y lagunas pobladas de pesca.- La nueva Ley de Secretarías, quita a los negocios exteriores de México esa indebida categoría que se les había dado, colocando en primer término a la Secretaría de Relaciones, que ahora pasa al segundo lugar, cediendo el puesto principal a la de Gobernación; con lo cual se ha marcado una de las tendencias de la Revolución: dar a nuestros negocios interiores, en atención y rango el primer puesto, y a los negocios exteriores el que viene en seguida. Este orden es lógico porque primero es ser que tener las modalidades del ser, y una de éstas son para los pueblos sus relaciones con los demás.- Imposible nos es en este breve artículo el hacer notar las muchas reformas benéficas que para el progreso del país se encierran en la nueva ley, y cuanto científicamente se ha hecho la nueva distribución de los negocios en las Secretarías de Estado, algunas de las cuales de reciente creación, la de Industria y Comercio, era ya dado el progreso evidente del país, una verdadera necesidad, en artículos posteriores iremos haciendo notar detalladamente las excelencias de la ley que se aca-

ba de expedir; y sólo llamaremos la atención de nuestros lectores por ahora, sobre que la sola creación de la Secretaría de que acabamos de hacer mérito, y el dedicar la de Fomento muy principalmente a la agricultura, son reformas de capital importancia que nunca se hubieran hecho bajo el dominio de los viejos gobiernos dictatoriales, estancados, e inmóviles, que, a semejanza de los ancianos artereoscleróticos, en que la sangre no riega ya el cerebro, ni circula para dar vida al organismo, se había convertido en algo -- tan inmóvil, tan hueco y tan inútil como esos inmensos colosos de Budha de los países de Oriente".

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 31 de diciembre de 1935, vigente desde el 1o. de enero de 1936 decía en su artículo 1o.:

Artículo 1o.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de -- conjunto, que en ciertos ramos deba seguirse, así como para promover y -- gestionar lo conveniente, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Guerra y Marina .

Secretaría de la Economía Nacional.

Secretaría de Agricultura y Fomento.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Secretaría de Educación Pública.

Departamento del Trabajo.

Departamento Agrario.

Departamento de Salubridad Pública.

Departamento Forestal y de Caza y de Pesca.

Departamento de Asuntos Indígenas.

Departamento de Educación Física, y

Departamento del Distrito Federal.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 30 de diciembre de 1939, vigente desde el 31 de ese mismo mes y año, de -
cía en su artículo 1o.:

Artículo 1o.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de -
conjunto, que en ciertos ramos deba seguirse, así como para promover y--
gestionar lo conveniente, habrá las siguientes Dependencias del Ejecutivo:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de la Economía Nacional.

Secretaría de Agricultura y Fomento.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de la Asistencia Pública.

Departamento del Trabajo.

Departamento Agrario.

Departamento de Salubridad Pública.

Departamento de Asuntos Indígenas.

Departamento de la Marina Nacional.

Departamento del Distrito Federal.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 21 de diciembre de 1946, vigente desde el 1o. de enero de 1947, decía en su artículo 1o.:

Artículo 1o.- Para el despacho de los negocios del poder administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertos ramos debe conseguirse, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Departamento Agrario.

Departamento del Distrito Federal.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 24 de diciembre de 1958, vigente desde el 10. de enero de 1959 dice en su artículo 10.:

Artículo 10.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.- Secretaría de Marina.
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6.- Secretaría del Patrimonio Nacional.
- 7.- Secretaría de Industria y Comercio.

- 8.- Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- 9.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 10.- Secretaría de Obras Públicas.
- 11.- Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- 12.- Secretaría de Educación Pública.
- 13.- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 14.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 15.- Secretaría de la Presidencia.

El articulado de esta última ley podríamos dividirlo en dos clases: A.- Artículos de carácter general, que serían los artículos 10. y del 20 al 31, pues poseen disposiciones aplicables y obligatorias para todas y cada una de las Secretarías y; B.- Artículos de carácter especial, que irían del artículo 20. al 19, pues contienen la enumeración de las atribuciones y facultades otorgadas a cada una de las Secretarías.

El nombre y las atribuciones de las Secretarías de Estado ha cambiado levemente a través de los años, lo cual vamos a abordar siguiendo el orden de ideas expuesto por los maestros Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga, en sus obras de Derecho Administrativo; Páginas 401 a 404 y 292 a 294, respectivamente.

SECRETARÍA DE GOBERNACION.- Originalmente se denominó secretaría de relaciones exteriores e interiores, en 1836 secretaría del interior, en 1843 volvió a fusionarse con relaciones exteriores y el ramo de -

policía; en 1853 fue sólo de relaciones interiores y de justicia, a partir de 1853 todas las leyes la denominan secretaría de Gobernación. A grandes rasgos sus facultades son: la realización de las funciones políticas más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Es el órgano de relación de dicho Poder con los demás Poderes Federales y con los Estados de la Federación.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.- En 1821 fue de relaciones exteriores e interiores; en 1836 sólo de relaciones exteriores; en 1843 volvió a ligarse a gobernación y al ramo de policía; de 1853 en adelante conserva su denominación de secretaría de relaciones exteriores. Sus facultades son: competencia necesaria para el manejo de las cuestiones administrativas de orden internacional, como relaciones, tratados y convenios internacionales; el servicio exterior mexicano; nacionalidad y naturalización, licencias a extranjeros y sociedades para adquirir inmuebles o concesiones sobre bienes del dominio de la Nación; extradición; comercio exterior; uso del gran sello de la Nación, etc.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.- Esta secretaría se denominó desde 1821, Secretaría de Guerra y Marina. Hasta 1939 en que se le denomina Secretaría de la Defensa Nacional, creándose el departamento de marina nacional. Le corresponde la organización, administración y preparación del Ejército y Armadas Nacionales; relevos y pensiones militares; educación pública militar; manufactura de implementos militares y en general todas las actividades relacionadas con la defensa interior y exte-

rior del país, etc.

SECRETARÍA DE MARINA. - Desde 1821 formó parte de la Secretaría de Guerra y Marina hasta 1939 en que se crea el Departamento de la Marina Nacional. En 1940 se crea la Secretaría de Marina. Le corresponde la organización, administración y preparación de la Armada, conceder licencias y retiros e intervenir en las pensiones de sus miembros; educación pública naval; todo lo relativo a obras portuarias; otorgar permisos para expediciones científicas; organizar y administrar el servicio de policía marítima, etc.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. - En 1821 se denominó Secretaría de Hacienda. En 1835 amplió su competencia denominándose Secretaría de Hacienda, Comercio, Colonización e Industria. En la segunda ley de 1853 toma su denominación de Secretaría de Hacienda y Crédito Público que conserva a la fecha. Es competente para asuntos fiscales y presupuestales; para asuntos de Tesorería y Contabilidad y para asuntos de Crédito, Seguros Fianzas, Pensiones Civiles y Moneda.

SECRETARÍA DEL PATRIMONIO NACIONAL. - Esta secretaría fue creada por la Ley Vigente. Parte de su competencia correspondió a la Secretaría anterior de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que se creó por la ley de 1946. La compete vigilar, conservar, administrar los bienes de propiedad nacional, ; otorgar permisos o concesiones relativos a la explotación de los bienes nacionales, etc.

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.- En 1853 formó parte de la Secretaría de Hacienda, Comercio, Colonización e Industria. -- Fue Secretaría de Industria y Comercio en 1917, en ese mismo año se le -- adicionó Trabajo. En 1935 se le denominó Secretaría de Economía Nacional hasta la ley vigente que vuelve a la denominación de 1917. Está encargada de estadística, comercio interior, lonjas y corredores, la propiedad industrial, pesas y medidas, etc.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.- Desde 1853 aparece la materia de fomento formando parte de Hacienda; luego de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Desde 1861 funciona la Secretaría de Fomento, hasta 1917 en que surge la Secretaría de Fomento y Agricultura. La denominación de Secretarías de Agricultura y Ganadería parte de la ley de 1946.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.- En 1891 fue creada la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, hasta la ley actual que crea la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas.

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS.- Desde 1891 funciona la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas hasta la ley actual que crea la Secretaría de Obras Públicas.

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS.- Esta Secretaría fue creada por la ley de 7 de diciembre de 1946, conserva su denominación

en la actual.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.- En 1843 se creó la Secretaría de Instrucción Pública, con Industria y Negocios Eclesiásticos.- Volvió a su denominación de Secretaría de Instrucción Pública en 1861. En 1921 se le denomina Secretaría de Educación Pública en la reforma educativa del maestro José Vasconcelos.

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.- En 1917 se organiza el Departamento de Salubridad, funcionando además, la Dirección de Beneficiencia. En 1939 se crea la Secretaría de Salubridad, funcionando además el Departamento de Salubridad Pública, en 1946 se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.- En 1917 la materia del trabajo forma parte de la Secretaría de Industria. En 1922 se crea el Departamento del Trabajo. En 1935 se crea la Secretaría del Trabajo.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.- La Secretaría de la Presidencia fue creada por la vigente ley. Anteriormente las materias de su competencia se distribuían entre la antigua Secretaría Particular de la Presidencia, la Comisión de Inversiones, etc.

(todos estos datos fueron obtenidos de los Maestros Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga).

CAPITULO IV

FACULTADES Y LIMITACIONES JURIDICAS DE LOS SECRETARIOS Y SUBSECRETARIOS DE ESTADO, CONFORME A LOS PRECEPTOS DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

Para poder precisar las facultades y limitaciones jurídicas que en el ejercicio de sus funciones tienen nuestros Secretarios de Estado, es necesario encontrar el origen o la fuente de esas facultades y limitaciones. La primera fuente está en la Constitución Federal y la segunda en la Ley - Reglamentaria del artículo 90 o Ley de Secretarías y Departamentos de Es tado, cuyas posiciones jerárquicas son indudablemente distintas, pues la - Constitución está por sobre cualquier ordenamiento legal ordinario, y las - leyes ordinarias deben emerger de ella, estar de acuerdo con ella y nunca contravenir sus disposiciones pues a título de reglamentación no se puede - exceder la ley que se reglamenta. Consecuentemente la primera limita --- ción que en el ejercicio de sus funciones tienen los Secretarios de Estado, - se encuentra en el artículo 128 constitucional, que los obliga a cumplirla - o acatarla y hacer cumplir las leyes que de ella emanen, y la segunda limi - tación, de la misma naturaleza por provenir de la misma fuente se locali - za en el propio artículo 90, que les dió origen, pues expresamente dispone que exclusivamente se encargarán del despacho de los asuntos del orden -- administrativo que competen al Poder Ejecutivo Federal.

Ahora bien, las funciones de los Secretarios de Estado, se han clasificado doctrinalmente en políticas y administrativas; políticas por dima

nar en forma directa de la Constitución, por ejemplo la facultad del re---frendo y la obligación de presentarse ante las Cámaras para informar sobre la situación de los negocios encomendados a su Dependencia; y administrativas, pues aún y cuando estas facultades se vislumbran en la Constitución, no es sino en una ley de menor jerarquía donde se encuentran señaladas, y se ejercitan en cumplimiento de la voluntad del legislador plasmada en ley ordinaria, expedida para reglamentar las actividades encomendadas en su origen al titular del Poder Ejecutivo Federal, y que por un precepto del mismo rango se trasladan a personas y organismos con denominación concreta. El artículo 80 de la Constitución establece "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"".

Así tenemos pues, que para cumplir la voluntad del Constituyente el legislador dió vida a la Ley de Secretarías de Estado, la cual reglamentó lo dispuesto en el artículo 90, es decir el Congreso de la Unión creó un número determinado de Secretarios y una serie específica de facultades y competencias a cargo y en favor de esos Secretarios encargados del despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación.

Las competencias y limitaciones de los Secretarios, se encuentran en todos y cada uno de los artículos de la Ley de Secretarías y

Departamentos de Estado, que especifican los asuntos a cargo de cada uno de ellos, pues en nuestro régimen constitucional la Autoridad o Poder Público sólo puede hacer aquello que expresamente le permite la ley, o sea, al hacer la ley las siguientes enunciaciones: "Artículo 2o. A la Secretaría de Gobernación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:"; " Artículo 3o. A la Secretaría de Relaciones Exteriores, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: "; Artículo 4o. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:"; Artículo 5o. A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos: "; " Artículo 6o. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:"; etc., al mismo tiempo que distribuye competencias impone limitaciones, pues los Secretarios no pueden ir más allá de lo permitido y establecido por la ley de su materia.

Desde un punto de vista didáctico la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, puede dividirse en dos secciones: una General, pues contiene disposiciones aplicables y de observancia general para todas las Secretarías; y otra Especial, la cual establece en forma precisa y expresa las funciones y atribuciones correspondientes a cada uno de los Secretarios de Estado. La parte general comprende los Artículos 1o. y -

del 20 al 31; y la parte especial va del artículo 2o. al 19.

En ese orden de ideas y entrando al análisis directo de las facultades jurídicas que tienen los Secretarios de Estado en el ejercicio de sus funciones, vemos al artículo 21 disponer lo siguiente:

"Artículo 21.- Las Secretarías y Departamentos de Estado tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por lo tanto preeminencia alguna".

Hasta antes de la Ley de 1935, en la ordenación o enumeración de las Secretarías se seguía un orden jerárquico, determinado por la mayor o menor importancia de las funciones encomendadas a cada Dependencia, así como por la mayor o menor influencia política ejercida por los Ministros de Estado, esto se comprueba al leer la exposición de motivos de la Ley del 31 de diciembre de 1917, en la cual desplazándose a la Secretaría de Relaciones Exteriores se daba una posición jerárquica relevante a la Secretaría de Gobernación. La parte conducente de la exposición de motivos dice: "Débese a esto atribuir sin lugar a duda, más que a viejos prejuicios de ceremonial, que no se compadecen con los ideales republicanos, la primacía que la ley anterior sobre Secretarías de Estado otorgaba a la Secretaría de Relaciones. No parece sino que el país concedía mayor importancia y trascendencia a su buena amistad con las naciones extranjeras que a sus propios negocios interiores, y de

hecho, en la realidad de las cosas se veía que al gobierno dictatorial más le importaba la opinión pública extranjera que la opinión de sus gobernados La nueva Ley de Secretarías, quita a los negocios exteriores de México, esa indebida categoría que se les había dado, colocando en primer término a la Secretaría de Relaciones, que ahora pasa al --segundo lugar, cediendo el puesto principal a la de Gobernación
. Este orden es lógico porque primero es ser, que tener las --modalidades del ser, y una de éstas son para los pueblos sus relaciones con los demás".

Este precepto (el artículo 21) ha sido igual en todas las leyes vigentes a partir del año de 1935, y se puede constatar leyendo los artículos 19 de la Ley de 1935, 19 de la Ley de 1939 y 20 de la Ley de 1946. Consecuentemente a partir del año de 1935 ninguna Secretaría posee primacía alguna sobre las demás.

Los artículos 22, 25, 26 y 28 de la Ley Reglamentaria del -- artículo 90 constitucional, establecen lo que sigue:

"Artículo 22. - Los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

"Artículo 25. - Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario, el número de Subsecretarios Auxiliares que deter

mine el Presupuesto de Egresos de la Federación, y un Oficial Mayor. Al frente de cada Departamento habrá un Jefe, los Secretarios que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor".

"Artículo 26.- El despacho y resolución de TODOS los asuntos de las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderán originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas-no discrecionales, para casos o ramos determinados."

"Artículo 28.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas Dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de la misma y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción."

Los artículos 26 y 28 fueron reformados en los términos del Decreto de 27 de diciembre de 1971 publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 12 de enero de 1972, vigente según su artículo 1o. -- Transitorio desde el día siguiente de su publicación. El texto actual de dichos artículos es el siguiente:

"Artículo 26.- Corresponde originalmente a los Titulares de

las Secretarías y Departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercitadas precisamente por dichos Titulares."

"Artículo 28.- En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia, así como la forma en que los Titulares deberán ser suplidos en sus ausencias.- El Titular de cada dependencia expedirá los manuales de Organización y de Procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica y la forma de realizar sus actividades de sus diversas unidades administrativas que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados."

Relacionando el artículo 90 constitucional con los artículos 22, - 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vemos que los Secretarios de Estado encargados del despacho de los asuntos del -- orden administrativo de la Federación ejercerán sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, estando originalmente obligados al -- trámite y resolución de todos los asuntos encomendados a su Dependen-

cia, pudiendo por razones de un mejor servicio delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, para lo cual deberán ajustarse al Reglamento Interior expedido por el Jefe del Ejecutivo, en cuyo Reglamento además se fijarán las actividades que normalmente deben desempeñar.

Lo anterior significa que en origen los obligados directos en la -- resolución de los negocios, así como de su trámite y despacho, son los Secretarios o Titulares de las Dependencias, que deberán acordar previamente con el Presidente de la República, pues así lo dispone el artículo -- 22 al sostener "Los Titulares de las Secretarías ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República", es decir, como funcionarios subordinados al Jefe del Ejecutivo deben someter a su conocimiento los negocios a resolver, pues él es responsable constitucional y políticamente de sus actos. Sin embargo, cabe la posibilidad, según lo prevé el artículo 26, además de los señalamientos que se hagan en el Reglamento, que cualesquiera de sus facultades se deleguen en funcionarios subalternos; ¿pero como debe ser esa delegación? debe ser en forma escrita, expresa, fehaciente y señalando concretamente el asunto y competencia delegada, dándole la publicidad necesaria para su público conocimiento y debido acatamiento. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió el Decreto de 3 de septiembre de 1946 publicado en la Sección Segunda del Diario Oficial de la Federación del 22 de octubre de --- 1946, que según su artículo 1o. Transitorio entró en vigor en la fecha de

su publicación, y según su artículo 4o. Transitorio derogó todas las disposiciones que se le opusieran. Dicho Decreto en su artículo 1o. establece -- "Son atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las que -- expresamente le confiere la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y las que en particular le asigne el Presidente de la República; en su artículo 3o. precisa "Para el ejercicio de sus atribuciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se organizará en la siguiente forma: I. - Oficinas Superiores . . . II.- Oficinas de Servicios Generales . . ."; en su artículo 64 establece "Las facultades y obligaciones de los funcionarios superiores son las que específicamente le señalan los artículos 5o., 6o., y del 8o. al 11 de este Reglamento y las que les impongan las leyes, reglamentos y otras disposiciones de observancia general aplicables al ramo de Hacienda y Crédito Público; en su artículo 65 fracción V dice "Son facultades y obligaciones de los jefes de las oficinas de servicios generales las siguientes: V.- Autorizar con su firma la correspondencia de salida, una vez que esté rubricada por los empleados encargados del trámite y por el jefe de la dependencia que conforme a la organización interior maneje cada asunto, y REVISAR Y RUBRICAR LA QUE DEBE SOMETERSE A LA FIRMA DE LOS FUNCIONARIOS SUPERIORES" y el artículo 66 claramente especifica "Para los efectos de la fracción V del artículo anterior se entiende que los funcionarios a que el mismo precepto se refiere tendrán facultad de resolver bajo su exclusiva --

responsabilidad, aquellos asuntos que según las disposiciones que sobre el particular dicte el Secretario, respecto de cada dependencia, no deban ser llevadas al acuerdo de los funcionarios superiores !"

Este Reglamento Interior ha perdido su eficacia jurídica en los términos de la reforma de 27 de diciembre de 1971.

De lo anterior se sigue que la titularidad del ejercicio de la -- competencia y jurisdicción atribuidas a las Secretarías, corresponde originalmente a su Titular pues no se han emitido todos los Reglamentos previstos en la reforma antes aludida, es decir, los funcionarios subalternos cuando más pueden preparar proyectos de resolución de los asuntos sometidos a su consideración, los cuales deberán ser rubricados por ellos mis mos y enviados posteriormente para revisión, aprobación y firma del Se - cretario correspondiente.

Los razonamientos anteriores se lograron a través de una in-- terpretación literal y restrictiva de los preceptos donde se establecen las facultades y la forma de su ejercicio por parte de los Secretarios de Esta- do. Sin embargo existen en la realidad situaciones de hecho que no pueden pasar desapercibidas y que nos obligan a profundizar sobre el problema, - sumamente delicado y complicado, de la cesión o delegación de facultades en funcionarios subalternos, caso concreto el de los Subsecretarios de Es- tado.

Haciendo una breve reseña histórica sobre la aparición en - - nuestra legislación de los Subsecretarios de Estado, se puede afirmar que no es sino hasta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre 31 de 1935 cuando se establece por vez primera la existencia de - funcionario público bajo dicha denominación, pues la Ley del 31 de diciembre de 1917 en ninguno de sus 20 artículos crea el cargo de Subsecretario, confirmando lo anterior, es a partir de la referida Ley de 1935 cuando en nuestras Leyes de Secretarías de Estado se empieza a hablar de los Subsecretarios, la Ley de 1935 lo hace en su artículo 20, la Ley de 1939 los -- prevé también en su artículo 20, la Ley de 1946 en el artículo 23 y la de - 1958 en su artículo 25.

Artículo 20 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935: "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario y un Oficial Mayor, "

Artículo 20 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1939: "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario y un Oficial Mayor "

Artículo 23 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1946: "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario y el número de Subsecretarios que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación. Cada Secretaría tendrá, además, un Oficial --

Mayor. En las Secretarías en que exista más de un Subsecretario, el Presidente de la República determinará, en cada caso, cual de los Subsecretarios debe sustituir en sus ausencias al titular "

Artículo 25 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958: "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario, el número de Subsecretarios Auxiliares que - determine el Presupuesto de Egresos de la Federación, y un Oficial Mayor "

Creemos que estos Subsecretarios tienen sus facultades y - - competencias sumamente limitadas pues no están previstos en la Constitución Federal, y de conformidad con la doctrina sólo el Poder Constituyente goza de soberanía para crear Poderes Constituidos con facultades expresas y determinadas, principio que a su vez impide a la legislatura ordinaria o al Congreso de la Unión crear funcionarios públicos con atribuciones y capacidades jurídicas para obrar en nombre y por cuenta del Poder Público. Este Criterio se va a demostrar en el transcurso y desarrollo de las siguientes líneas.

Esa delegación de facultades a favor de los Subsecretarios de Estado, se encuentra plasmada en los artículos 25 y 26 de la Ley de Secretarías de Estado, que en sus partes conducentes dicen: Artículo 25.- "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, UN SUBSECRETARIO

el número de SUBSECRETARIOS AUXILIARES que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación " Artículo 26. -
. para la mejor organización del trabajo, (los titulares de cada Secretaría) podrán delegar en funcionarios subalternos cualesquiera de -- sus facultades "

Es conocido por todo el mundo, incluso por los no estudiosos del derecho, la compleja estructura de cada una de las Secretarías, así como el infinito número de asuntos que tienen que despachar, haciendo materialmente imposible el despacho en forma directa por parte de su Titular. La cantidad enorme de asuntos y la compleja estructura de las Secretarías, aparentemente justifica la creación de funcionarios subalternos sobre los cuales descansa la resolución de determinados problemas a los que se enfrentan los Secretarios.

Para abordar el problema de la delegación de facultades en funcionarios subalternos, nos vienen a la mente dos posibles tesis:

A. - La delegación de facultades no implica nunca una subrogación, traslado de titularidad o cesión de competencias, sino obedece a razones de tipo administrativo y técnico motivadas por la división y especialización del trabajo, Este punto de vista se apoya en el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que dice: " para la mejor organización del trabajo (los Secretarios de Estado) podrán delegar en -

sus subalternos cualesquiera de sus facultades "

Si nos inclinamos por esta tesis, tenemos a nuestro favor la doctrina elaborada por los constitucionalistas, pues han sostenido como principio de derecho, el que "sólo pueden ejercer funciones públicas los poderes creados por el Constituyente, o sea los Poderes Constituidos-- establecidos en la parte orgánica de la Constitución".

Otro principio de derecho constitucional, favorecedor de esta tesis, es el de LEGALIDAD, pues estatuye "TODO ACTO ESTATAL -- QUE INTERFIERE CON LA LIBERTAD DEL INDIVIDUO, RELACIONADO CON SUS OBLIGACIONES O DEBERES, DEBE FUNDARSE EN UNA NORMA LEGAL, EMANADA DEL PODER LEGISLATIVO, RESTRICTIVAMENTE INTERPRETADA". Además es de derecho explorado, que las autoridades sólo pueden hacer aquello que expresamente les permite la ley, y como la existencia de los Subsecretarios, resulta de la -- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado primariamente y en dis tinto orden de la prevención que se haga en el Presupuesto de Egresos de la Federación, su jerarquía no es de orden constitucional, su nacimiento a la vida jurídica no dimana directamente de la Constitución.

B.- La otra tesis o punto de vista se basa más en con sideraciones de hecho que de derecho:

Estas consideraciones son:

- 1.- El carácter dinámico del Derecho;
- 2.- El hecho real de ser el derecho un producto de carácter - eminentemente social, lo cual se traduce en un cambio o transformación - del derecho en forma concomitante con la sociedad que le dió origen;
- 3.- La estructura sumamente compleja de las Secretarías de Estado;
- 4.- El número infinito de asuntos a cargo de cada una de las - Secretarías, lo que imposibilita al Secretario para hacer el despacho di-- recto de todos y cada uno de ellos.

Si nos inclináramos por esta tesis encontraríamosle justificación al hecho de concederle a los Subsecretarios de Estado facultades para actuar frente a terceros en nombre y por cuenta de la Secretaría, pero -- romperíamos todo el esquema constitucional que rige a la sociedad, ade-- más, para hacer posible esta delegación sería necesario el establecimien-- to de un procedimiento formal que tuviera como finalidad solemnizar el -- otorgamiento de poderes y facultades. Ese procedimiento sería estable--- ciendo una serie de requisitos, por ejemplo:

- a.- Delegación en forma expresa;
- b.- Delegación sobre un asunto o ramo particular;
- c.- Delegación válida sólo para el asunto o ramo concreto, --
etc.

Visualizando esas dos posibles tesis, arguidas para justificar - la delegación de facultades en los Subsecretarios de Estado con el fin de -- ayudar a los Secretarios de Estado en el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo Federal, tomamos -- partido por la primera pues la sociedad debe ser regida por un conjunto de normas encaminadas a proteger la libertad y los derechos de todos y cada uno de los individuos que la integran, so pena de caer en los extremos de - un Estado totalitario.

Existen poderosas razones jurídicas para adoptar la posición - enunciada bajo el inciso A, pues nosotros vivimos en un Estado de Derecho o Régimen Constitucional, el cual tiene por finalidad primordial garantizar - las libertades del individuo frente a las actividades del Poder Público, y la única manera de garantizar esas libertades es impidiendo a cualquier funcionario público hacer aquello que no le está expresamente permitido por - la ley.

Ahora bien, los artículos 90 y 92 de la Constitución Federal - establecen las facultades administrativas y políticas de los Secretarios de Estado, como auxiliares mediatos e inmediatos del Presidente de la República. Conforme al artículo 90 se autoriza al Congreso de la Unión para -- establecer el número de Secretarios y hacer la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría, lo cual debe hacerse me diante la expedición de una Ley. El artículo 25 de la Ley de Secretarías y

Departamentos de Estado establece una serie de funcionarios, los cuales forman un todo, que no se pueden considerar como partes independientes, autónomas, razón por la cual no pueden obrar por acción propia sino que tienen que recabar el acuerdo de sus superiores para ejecutar determinados actos, sobre todo si estos rebasan su competencia interno-administrativa y traspasan su jurisdicción para surtir efectos frente a terceros.

Además conforme a los artículos del 1o. al 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, existen las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes, de Obras Públicas, de Recursos Hidráulicos, de Educación Pública, de Salubridad y Asistencia, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia; conforme al artículo 22 del mismo ordenamiento LOS TITULARES de las Secretarías y Departamentos de Estado EJERCERAN LAS FUNCIONES DE SU COMPETENCIA por acuerdo del Presidente de la República, y conforme al artículo 26 "Corresponde ORIGINALMENTE a los TITULARES, de las Secretarías el TRAMITE Y RESOLUCION DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA, pero para la mejor organización del trabajo PODRAN delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por Ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo, deben ser ejercidas precisamente por dichos Titula-

res", de donde se sigue que en todo caso para que los Subsecretarios actúen, INELUCTABLEMENTE necesitan les sea delegada dicha facultad en FORMA ESCRITA, EXPRESA Y DETERMINADA Y CON LA PUBLICIDAD NECESARIA EN EL ORGANO OFICIAL DEL GOBIERNO, O CONSIGNADAS EN EL REGLAMENTO INTERIOR CONDUCENTE, y si las órdenes Y/O despachos no son emitidas con dicha suma de requisitos, estarán siendo formuladas directamente, y es obvio que de ser así EL SUBSECRETARIO PROCEDERA SIN FACULTAD LEGAL PARA ELLO, SIN CONTAR CON LA APTITUD LEGAL NECESARIA PARA PROCEDER, SIN COMPETENCIA JURISDICCIONAL PARA ESE EFECTO.

Si las resoluciones de los Subsecretarios aparecen producidas en forma directa y personal y por si, contravendrán lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que expresamente dispone que son LOS TITULARES de las Secretarías de Estado quienes EJERCERAN LAS FUNCIONES DE SU COMPETENCIA.

Es evidente que los artículos 26 y 28 concordados con el mandato del artículo 22 SOSTIENEN QUE ES A LOS TITULARES de las Secretarías de Estado A QUIENES CORRESPONDE ORIGINALMENTE EL TRAMITE Y RESOLUCION DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA y los funcionarios subalternos EXCLUSIVAMENTE pueden actuar por delegación de facultades que se hagan a SU FAVOR, O POR CONCESION DE FACULTADES QUE LES ASIGNE EL REGLAMENTO.

A nuestro estudio es aplicable la jurisprudencia definida de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que con el número 47 aparece publicada a fojas 106 de la Sexta Parte de la compilación de jurisprudencias definidas sustentadas de 1917 a 1965, que a la letra dice:

AUTORIDADES. - Las autoridades SOLO PUEDEN HACER LO QUE LA LEY LES PERMITE.

Estos puntos de vista se obtienen de tomar en cuenta que vivimos en un régimen constitucional de facultades expresas y determinadas, en el cual la autoridad o poder público sólo puede hacer aquello que expresamente le permite la ley, la autoridad o poder público no puede hacer ni más ni menos, debe apegarse y seguir fielmente los lineamientos y conductas encuadrados simétricamente dentro de los preceptos o normas legales que rigen su función.

Otro argumento más a nuestro favor lo constituye el principio de legalidad, en el cual se afirma "TODO ACTO ESTATAL QUE INTERFIERE CON LA LIBERTAD DEL INDIVIDUO, AUMENTANDO SUS OBLIGACIONES O DEBERES, DEBE FUNDARSE EN UNA NORMA LEGAL, EMANADA DEL PODER LEGISLATIVO, RESTRICTIVAMENTE INTERPRETADA".

Nuestra tesis ha sido bien entendida por la H. Cuarta Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, que resolvió el juicio fiscal 3504/970 y

a fojas cinco frente y vuelta sostuvo lo que sigue:

" como la resolución impugnada se basa precisamente en la revisión de las actas de auditoría practicadas según órden 1118 del 12 de febrero de 1970 de la Dirección de Auditoría Fiscal Federal, como se indica, y no teniendo existencia legal esa dependencia, conforme ha quedado estudiado anteriormente, ello redundaría en la anulabilidad de la resolución impugnada, y esto es así, además, porque de acuerdo con -- nuestro régimen de primacía constitucional y atento a lo dispuesto por el -- artículo 16 CONSTITUCIONAL, TODO ACTO DE AUTORIDAD TIENE POR-- SUPUESTO BASICO LA COMPETENCIA OTORGADA POR LA LEY MISMA-- A LOS FUNCIONARIOS Y LA TUTELA JURIDICA A TRAVES DE LA FUN-- CION PUBLICA DE ADMINISTRAR JUSTICIA, IMPONE A LA SALA EL DE-- BER DE ANALIZAR LA POTESTAD DE QUIEN EMITE LOS ACTOS QUE -- GENERAN LAS MANIFESTACIONES DE INCONFORMIDAD CONCRETA -- DAS EN LAS INSTANCIAS DE ANULACION; en la especie, ha quedado -- ampliamente establecido que Auditoría Fiscal Federal en la fecha en que -- se llevaron a cabo las diligencias que motivaron la determinación combati-- da en este juicio, NO EXISTIA Y POR CONSIGUIENTE CARECIA DE LA -- COMPETENCIA LEGAL INDISPENSABLE QUE TRASCENDIERA A LAS AC-- TAS DE AUDITORIA. La opinión de la Sala guarda congruencia con los ya -- numerosos precedentes en cuanto a la nulidad de las auditorías practicadas por la multicitada dependencia entre el primero de abril de 1967 al catorce

de junio de 1972 "

El Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia - Administrativa, dictó ejecutoria que contradice lo sostenido por el suscrito respecto de los Subsecretarios de Estado, motivo por el cual corresponde analizar la juridicidad de la misma.

La tesis sostenida en la ejecutoria emitida por ese Tribunal Federal aparece publicada en el INFORME rendido a la H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION por su Presidente, Lic. Alfonso Guzmán -- Neyra, al terminar el año de 1972, TERCERA PARTE, Sala Auxiliar, Colegiados y Defensoría de Oficio. Páginas 66, 67 y 68.

El texto de la tesis aludida dice lo siguiente:

"SUBSECRETARIA DE INGRESOS, VALIDEZ DE SUS DETERMINACIONES.- Los artículos 90 y 92 de la Constitución Federal establecen las facultades administrativas y políticas de los Secretarios de Estado como Auxiliares inmediatos del Presidente de la República. Conforme al artículo 90 se autoriza al Congreso para establecer el número de Secretarios y hacer la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría, lo cual debe hacerse mediante la expedición de una ley. La organización de cada Secretaría requiere la intervención de diversos elementos que colaboran con el Secretario en la resolución de los asuntos -- que le están encomendados. Para tal efecto la Ley de Secretarías de Est

do y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958, señala la organización interna, en lo administrativo, de cada uno de esos órganos auxiliares del titular del Ejecutivo, pero de su contenido se advierte que se refiere fundamentalmente a la función administrativa de las Secretarías, y hace mérito, en su artículo 27, a su función política que se encuentra reservada, constitucionalmente, a los Secretarios y a ciertos subalternos inmediatos cuando por disposición expresa se encuentren encargados del despacho de la Secretaría. Las dependencias de tales Secretarías forman un todo, no son cuerpos independientes, no obran por acción propia sino que tienen que recabar el acuerdo de los superiores que se establecen en la expresada ley para ejecutar determinados actos. Este último dispositivo en su artículo 25 establece la posibilidad de que el Presidente de la República designe diversos Subsecretarios encomendándoles, a veces en su denominación, el conocimiento de ciertas materias en las que auxilian al Secretario del Ramo, por lo que si la ley permite tales designaciones, no se trata en su actuación de una simple cuestión de incompetencia, sino de la actuación legalmente permisible de un órgano de la propia Secretaría, en el caso de la de Hacienda, cuya decisión obliga a aquella en los términos del precepto legal que hubiera aplicado, sin que para ello hubiere sido necesario una delegación expresa del titular. El Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, por su propia denominación y como auxiliar del titular sí se encuentra facultado para emitir

la decisión como la que tomó en el caso para encargar al Director del ---
Impuesto su comunicación al órgano correspondiente dentro de la jerarquía -
adecuada dentro de la organización interna de la propia Secretaría y para ---
que, además, la hiciera conocer al afectado para su cumplimiento o para --
que hiciera uso de su derecho de impugnación en cuanto a la legalidad de la -
resolución emitida. - DA-263/71.- DE LA TORRE, S. A. - 14 DE NOVIEMBRE
DE 1972.- UNANIMIDAD DE VOTOS.- PONENTE: JESUS ORTEGA CALDE--
RON.

A continuación desglosaremos y analizaremos los fundamentos --
en que se apoya el órgano jurisdiccional.

De dicho desglose encontramos razonamientos contradictorios --
entre sí y con la decisión del Tribunal, mediante la cual reconoce validez a -
las actuaciones o determinaciones del Subsecretario a que alude. Estos argu-
mentos opuestos entre sí, son los que a continuación se copian:

" su función política que se encuentra RE-
SERVADA, CONSTITUCIONALMENTE, a los Secretarios y a ciertos subal-
ternos inmediatos cuando por disposición expresa se encuentran encargados
del despacho de la Secretaría".

" no obran por acción propia (las depen--
dencias de las Secretarías) sino que tienen que recabar el acuerdo de sus -
superiores que se establecen en la expresada ley para ejecutar determina--

dos actos".

" sino de la actuación legalmente permisi-
ble de un órgano de la propia Secretaría cuya decisión obliga a --
aquella en los términos del precepto legal que hubiera aplicado, sin que para
ello hubiere sido necesaria una delegación expresa del titular .

Entre los dos primeros párrafos y el último, extraídos de la sen-
tencia, existe una evidente contradicción, pues en el primero se dice que: -
"la función política (creemos que la administrativa también pues así lo dis-
pone expresamente los artículos 22 y 26 de la Ley de Secretarías y Departa-
mentos de Estado) se encuentra reservada constitucionalmente a los Secre-
tarios (también está reservada constitucionalmente la función administra-
tiva a los Secretarios, baste recordar y tener presente el texto del artículo
90) cuando por disposición expresa se encuentren encargados del despacho-
de la Secretaría; en el segundo se asienta "no obran por acción propia (se
está refiriendo a los funcionarios subalternos que en el caso concreto es el
Subsecretario de Ingresos) sino que TIENEN que recabar el acuerdo de --
SUS SUPERIORES que se establecen en la expresada ley para ejecutar de--
terminados actos; y en el tercero, después de arguir lo anterior, inconce-
biblemente concluye con una afirmación cien por ciento antitética e incon-
gruente " sin que para ello hubiere sido necesaria --
una delegación EXPRESA DEL TITULAR.

Si no existe ley o reglamento alguno que fije la órbita de facultades del Subsecretario, la única forma eficaz de asignárselas es por delegación escrita que se haga.

No entendemos como es posible que se afirme que la función -- está reservada constitucionalmente a los Secretarios y que las partes integrantes de las Secretarías, dentro de ella el Subsecretario, no obran por -- acción propia por lo cual tienen la obligación de recabar el acuerdo de sus superiores y después sostenga la no necesidad, de una delegación expresa por parte del Secretario para la ejecución de determinados actos por parte del o de los Subsecretarios.

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución, el Ejecutivo -- Federal tendrá a su disposición para el despacho de los negocios del orden administrativo, un número determinado de Secretarios enumerados en una ley, la que además señalará los asuntos a cargo de cada una de las Secretarías, lo cual significa que el Poder Constituyente, único con aptitudes para engendrar Poderes Constituidos, dió a luz a un funcionario designado bajo el nombre de SECRETARIO con la finalidad e intención de facilitar y agilizar el ejercicio del Poder Ejecutivo depositado en los términos del artículo 80 en UN SOLO INDIVIDUO, en una sola persona física; pero no previó o tuvo la intención de dar existencia (el Poder Constituyente) a un funcionario llamado Subsecretario, sino que su nacimiento a la vida jurídica proviene de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que es la que -

establece vinculación entre éste, el Secretario del Ramo y por ende con el -
Presidente de la República, de donde se sigue que para que se pueda respon-
sabilizar política ó administrativamente al Presidente por los actos del --
Subsecretario, es básico que actúe con facultades precisas asignadas por --
ley, reglamento o delegación escrita.

Es imposible entender que el Titular de la Secretaría está limi-
tado por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado como norma dis-
tributiva de su competencia y que el Subsecretario se nutra de aptitudes para
proceder, se surta de competencia para actuar en la que se cree resultante
"por su denominación", tesis respecto de la cual no existe ni disposición le-
gal vigente, ni teoría alguna que le sirva de apoyo.

El derecho o facultad del Presidente de la República para asig-
nar o crear Subsecretarios no puede confundirse con que los nutra de apti-
tud legal para actuar "por su denominación" o sea que la competencia re-
sulte de su nombre. De aceptarse esta tesis llegaremos al absurdo jurídi-
co, inadmisibles por y desde su sola enunciación, de que en relación al --
Subsecretario se rompe el orden constitucional y legal y se le hace un fun-
cionario fuera de control de legalidad por sobre el Secretario que es su Su-
perior Jerárquico y cuyas facultades puede absorber o rebasar "simple--
mente por el alcance que trate de dársele a su denominación". Además si
se permite una ramificación incontrolada de los funcionarios encargados -
o que pueden encargarse del despacho, se podría llegar al punto de diluir-

totalmente el objeto de la institución ministerial.

No aceptamos el criterio del Colegiado, pues no se puede recluir las competencias de los Secretarios a los preceptos constitucionales 92 y 93, que les otorgan la facultad del refrendo y la obligación de ocurrir al llamado de alguna de las dos Cámaras para informar sobre la situación de los asuntos encomendados a su ramo o por la discusión de una ley sobre su materia, y a las que les atribuyan, según su caso, el articulado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y que sin su delegación expresa, sin su control, o sin la existencia de ley o reglamentos que los capacite, actúen Subsecretarios "por su denominación".

Tampoco se puede ignorar el principio de la división de poderes elaborado por Montesquieu, el cual tuvo como finalidad primordial preservar y proteger al individuo contra los excesos de poder emanados del Estado, y aún en la actualidad ese principio no ha perdido vigencia ni intención.

Las restricciones al poder que detentan las autoridades o Poderes Públicos del Estado, tiene la característica fundamental de proporcionar paz y tranquilidad al ciudadano, LIMITE A LAS AUTORIDADES, QUE NO LO PUEDEN TODO POR EL SIMPLE HECHO DE EXISTIR, y si no fuera así la incertidumbre e inseguridad del conglomerado humano se traducirá en el rompimiento del orden establecido, baste para ello recordar el apotegma de Cicerón "si en una sociedad no se reparten equitativamente los derechos, los cargos y las obligaciones de tal manera que los magistrados --

tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido".

Siguiendo con el análisis y crítica de la sentencia del Tribunal Colegiado, existe en ella una aseveración bastante significativa, en la cual se señala que el simple hecho de la denominación confiere facultades al funcionario, y así lo vemos afirmar "Este último dispositivo (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) en su artículo 25 establece la posibilidad de que el Presidente de la República designe diversos Subsecretarios encomendándoles, a veces EN SU DENOMINACION, el conocimiento de ciertas materias en las que auxilian al Secretario del Ramo, "mas adelante repite "El Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda POR SU PROPIA DENOMINACION y como auxiliar del titular si se encuentra facultado para emitir una decisión como la que tomó"

De acuerdo con la evolución actual del derecho, no creemos -- que el hecho del nombre, de la denominación conceda FACULTADES a un funcionario, pero si creemos y afirmamos que ninguna ley, ninguna legislación, ninguna doctrina válida, han sostenido o sostienen que se conceda facultades por el hecho de dar una denominación X a algún funcionario; LAS FACULTADES PROVIENEN SIEMPRE, INDEFECTIBLEMENTE, EN FORMA FATAL DE ORDENAMIENTO LEGAL QUE LAS ENUMERA, QUE LAS PLASMA, QUE LAS SEÑALA en forma clara y precisa. Si no se hace así-

las facultades no se pueden inventar o imaginar, lo cual se confirma al recordar la tesis de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice -- "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".

Como rúbrica a lo dicho en todas estas líneas, afirmamos EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO SON DERECHOS PUBLICOS, EN CONSECUENCIA LAS NORMAS QUE LOS INTEGRAN SE SUJETAN AL PRINCIPIO ENUNCIADO ASI: LAS NORMAS DE DERECHO PUBLICO SON DE APLICACION E INTERPRETACION RESTRICTIVA.

Lo anterior resulta incluso de los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente, en relación con los artículos 22 y 25 del propio ordenamiento, atento, sus mandatos tanto antes como después de la reforma imprimida por Decreto de 27 de septiembre de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de enero de 1972 son claros y expresos como normas distributivas de competencia, y lo anterior es más evidente después de esa reforma que exige, señala como base para el ejercicio de cualquier competencia, la distribución que se haga u otorgue a cada funcionario en los Reglamentos que para organizar cada Secretaría, debe expedir el Presidente de la República, mismos que por cierto no se han expedido en su totalidad hasta la presente fecha.

El Colegiado sentenciador, sin apoyo legal, sin resguardo -- constitucional se convirtió en órgano distributivo de competencias con un

endeble fundamento, el del nombre, la denominación del Subsecretario, pues atribuyó al que se refiere, la que precisa, que también con ese solitario argumento, pueden estimarse conferidas a cualquier otro Subsecretario de la misma Secretaría, lo que demuestra lo injurídico de la conclusión y con mayor razón si antes aludió como no podía dejar de hacerlo a los artículos 90 y 92 constitucionales, al razonamiento de que las dependencias de la Secretaría y por ende sus titulares, no obran por acción propia sino que tienen que recabar el acuerdo de sus superiores, pues no son cuerpos independientes, sino que forman un todo, regulado por las disposiciones constitucionales citadas y las de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente.

El objeto de las consideraciones anteriores, estrictamente está encaminado a buscar el claro sentido de nuestro régimen jurídico, el alcance de los mandatos que crean derechos y obligaciones tanto a las autoridades como a los particulares, para que ambos no excedan lo que pueden hacer y para que nuestro Poder Judicial Federal, conciente como desde luego lo es, de la importancia de sus decisiones, perciba que por conducto de los estudiosos de la materia se está pendiente de los criterios sustentados en sus decisiones, para un mejor bien de todos.

Lo sustentado por el suscrito en líneas anteriores, adquiere mayor fuerza al haber expedido el Ejecutivo Federal, en fechas recientes, algunos de los Reglamentos Interiores previstos en el artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Los Reglamentos Interiores que se han expedido y publicado - hasta el 20 de mayo de 1974, son los que a continuación se enumeran:

1.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia, - publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 11 de julio de 1973.

2.- Reglamento Interior de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 9 de agosto - de 1973.

3.- Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y -- Asistencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 10 de - agosto de 1973.

4.- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y - Ganadería, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 13 de - agosto de 1973.

5.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, pu blicado en el Diario Oficial de la Federación del día 16 de agosto de 1973.

6.- Reglamento Interior de la Secretaría de Industria y Co - mercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 17 de --- agosto de 1973.

7.- Reglamento Interior de la Secretaría de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de agosto de --- 1973.

8.- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de agosto de 1973.

9.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 20 de mayo de 1974.

Como puede observarse de la enumeración que antecede, faltan por expedirse y publicarse seis Reglamentos Interiores, que corresponden a las Secretarías de : Relaciones Exteriores; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Comunicaciones y Transportes; y del Trabajo y Previsión Social. Puede ser que estas Secretarías hayan tenido anteriormente sus Reglamentos Interiores, pero en virtud de haberse reformado los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a través del Decreto del 27 de diciembre de 1971 publicado el 12 de enero de 1972, todos los Reglamentos Interiores y disposiciones legales que se le opusieran quedaron automáticamente derogados con base en el principio general de derecho que dice: "la ley nueva deroga a la antigua".

El contenido formal de los Reglamentos Interiores expedidos por el Presidente de la República, es el que a continuación se menciona:

1.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia. Lo constituyen un total de 20 artículos, más 2 Transitorios, divididos en VIII CAPITULOS, que son los siguientes:

- CAPITULO I. - De la Competencia y Organización.
- CAPITULO II. - Del Secretario.
- CAPITULO III. - De los Subsecretarios.
- CAPITULO IV. - Del Oficial Mayor.
- CAPITULO V. - De las Ausencias del Titular.
- CAPITULO VI. - De las Direcciones Generales.
- CAPITULO VII. - De la Comisión de Estudios del Territorio Nacional
- CAPITULO VIII. - De la Comisión Interna de Administración.

2.- Reglamento Interior de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Se encuentra constituido por un total de 32 artículos, más 2 Transitorios, divididos en X CAPÍTULOS, que son los siguientes:

- CAPITULO I. - De la Competencia y Organización.
- CAPITULO II. - Del Titular de la Secretaría.
- CAPITULO III. - De los Titulares de las Subsecretarías.
- CAPITULO IV. - Del Titular de la Oficialía Mayor.
- CAPITULO V. - De las Ausencias del Titular.
- CAPITULO VI. - De la Contraloría General.
- CAPITULO VII. - De las Direcciones Generales.
- CAPITULO VIII. - De la Dirección de Ingeniería de Seguridad Hidráulica.
- CAPITULO IX. - De las Gerencias Generales.
- CAPITULO X. - De la Comisión Interna de Administración.

3.- Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Constituido por 54 artículos, más 2 Transitorios, divididos en XII CAPITULOS, que son los siguientes:

- CAPITULO I. - De la Competencia y Organización.
- CAPITULO II. - Del Titular de la Secretaría.
- CAPITULO III. - De las Funciones Comunes de los Subsecretarios y el Oficial Mayor.
- CAPITULO IV. - De los Titulares de las Subsecretarías.
- CAPITULO V. - Del Titular de la Oficialía Mayor.
- CAPITULO VI. - De las Ausencias de Funcionarios y sus Suplencias.
- CAPITULO VII. - Del Consejo Técnico de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.
- CAPITULO VIII. - De las Administraciones.
- CAPITULO IX. - De las Comisiones. De la Comisión Interna de Administración.
- CAPITULO X. - De las Direcciones Generales.
- CAPITULO XI. - De las Direcciones.
- CAPITULO XII. - De la Gerencia de Farmacias.

4.- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Se encuentra constituido por un total de 55 artículos, más 2 Transitorios, divididos en XII CAPITULOS, que son los siguientes:

- CAPITULO I. - De la Competencia y Organización.

- CAPITULO II. - Del Titular de la Secretaría.
- CAPITULO III. - De los Titulares de las Subsecretarías.
- CAPITULO IV. - Del Titular de la Oficialía Mayor.
- CAPITULO V. - De las Ausencias del Titular.
- CAPITULO VI. - De las Direcciones Generales.
- CAPITULO VII. - De los Institutos.
- CAPITULO VIII. - De la Auditoría General e Inspección Administrativa.
- CAPITULO IX. - De la Oficina Coordinadora de Asuntos Algodoneros.
- CAPITULO X. - De la Comisión Interna de Administración.
- CAPITULO XI. - De la Comisión de Programación de Inversiones.
- CAPITULO XII. - De las Agencias Generales de la Secretaría .

5.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Se encuentra constituido por un total de 30 artículos, más uno Transitorio, divididos en VII CAPITULOS, que son los siguientes:

- CAPITULO I. - De la Competencia y Organización.
- CAPITULO II. - Del Titular de la Secretaría.
- CAPITULO III. - De los Titulares de las Subsecretarías.
- CAPITULO IV. - Del Titular de la Oficialía Mayor.
- CAPITULO V. - De las Ausencias del Titular.
- CAPITULO VI. - De las Direcciones Generales.

CAPITULO VII. - De las Comisiones y Organismos.

6. - Reglamento Interior de la Secretaría de Industria y Comercio. Se encuentra constituido por un total de 35 artículos, más uno Transitorio, divididos en VI CAPITULOS, que son los siguientes:

CAPITULO I. - De la Competencia y de la Estructura Orgánica.

CAPITULO II. - Del Titular de la Secretaría.

CAPITULO III. - De los Titulares de las Subsecretarías.

CAPITULO IV. - Del Titular de la Oficialía Mayor.

CAPITULO V. - De las Ausencias del Titular, los Subsecretarios y el Oficial Mayor.

CAPITULO VI. - De la Comisión Interna de Administración y de --
las Direcciones Generales.

7. - Reglamento Interior de la Secretaría de Obras Públicas. - Se encuentra constituido por un total de 50 artículos, más 2 Transitorios, - divididos en IV TITULOS, que a su vez se subdividen en CAPITULOS, y -- son los siguientes:

TITULO I. De la Estructura Orgánica de la Secretaría. - CAPITULO PRIMERO. De la Competencia y Organización. - CAPITULO SEGUNDO . - Del Funcionamiento. - CAPITULO TERCERO. De las Suplencias.

TITULO II. De las Atribuciones. - CAPITULO I. Del Secretario. - - CAPITULO II. De los Subsecretarios. - CAPITULO III. Del Oficial Mayor.

TITULO III. De las Direcciones Generales y de las Comisiones Ejecutivas. - CAPITULO I. De las Direcciones Generales. - CAPITULO SEGUNDO. De las Comisiones Ejecutivas.

TITULO IV. - CAPITULO PRIMERO. De la Comisión Interna de Administración. - CAPITULO SEGUNDO. De la Comisión Mixta de Escalafón.

8. - Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Se encuentra constituido por un total de 49 artículos, más 5 Transitorios, - divididos en VIII CAPITULOS, que son los siguientes:

- CAPITULO I. - De la Competencia y Organización.
- CAPITULO II. - Del Titular de la Secretaría.
- CAPITULO III. - De los Titulares de las Subsecretarías.
- CAPITULO IV. - Del Titular de la Oficialía Mayor.
- CAPITULO V. - De las Ausencias del Titular.
- CAPITULO VI. - De las Direcciones Generales.
- CAPITULO VII. - De la Comisión Interna de Administración.
- CAPITULO VIII. - De otras Unidades Administrativas.

9. - Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. Se encuentra constituido por un total de 37 artículos, más 2 Transitorios, divididos en XII CAPITULOS, que son los siguientes:

- CAPITULO I. - De la Competencia y Organización.
- CAPITULO II. - Del Titular de la Secretaría.

- CAPITULO III.- Del Titular de la Subsecretaría.
- CAPITULO IV.- Del Titular de la Oficialía Mayor.
- CAPITULO V.- De las Ausencias del Titular.
- CAPITULO VI.- Del Estado Mayor de la Defensa Nacional.
- CAPITULO VII.- De la Inspección General del Ejército y Fuerza --
Aérea.
- CAPITULO VIII.- De la Comandancia de la Fuerza Aérea.
- CAPITULO IX.- Disposiciones comunes a los Directores Generales
y Jefes de Departamento.
- CAPITULO X.- Disposiciones específicas a las Direcciones Gene-
rales y Departamentos.
- CAPITULO XI.- Administración de Justicia Militar.
- CAPITULO XII.- De la Comisión Interna de Administración.

La estructura y contenido jurídico de los nuevos Reglamentos -
Interiores, publicados a partir del mes de julio de 1973, es similar pues -
los rubros de sus capítulos, salvo sus excepciones, son los mismos.

Así vemos que los Reglamentos de las Secretarías de la Presi-
dencia, Recursos Hidráulicos, Agricultura y Ganadería, Gobernación, In-
dustria y Comercio, Educación Pública y de la Defensa Nacional, en sus ca
pítulos I, II, III y IV se refieren a: De la Competencia y Organización; Del
Titular de la Secretaría; Del Titular o Titulares de la Subsecretaría o Sub-
secretarías, según haya un sólo Subsecretario o varios; y De las Ausen ---

cias del Titular, respectivamente. El Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en sus capítulos I, II, III, IV y VI habla de: De la Competencia y Organización; del Titular de la Secretaría, al igual que -- los señalados en líneas anteriores; De las Funciones Comunes de los Subsecretarios y el Oficial Mayor; de los Titulares de las Subsecretarías; De las Ausencias de Funcionarios y sus Suplencias. El Reglamento de la Secretaría de Obras Públicas, en sus TÍTULOS I y II, con sus respectivos CAPÍTULOS, aborda lo relativo a Estructura Orgánica, Competencia y Organización, Funcionamiento, Suplencias, Atribuciones del Secretario y de los Subsecretarios.

Únicamente nos hemos referido a los primeros capítulos de los nuevos Reglamentos Interiores, pues en ellos se encuentra el material objeto de nuestro estudio.

Entrando de lleno al análisis de los artículos que componen los Reglamentos Interiores, vemos que casi todos ellos en su artículo 1o., con las modalidades del caso, dicen así:

CAPITULO I. De la Competencia y Organización. - ARTICULO-
1o. La Secretaría de (la Presidencia, Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asistencia, Agricultura y Ganadería, Gobernación, Industria y Comercio, Obras Públicas, Educación Pública, la Defensa Nacional) es una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo las funciones que --

expresamente le encomienda la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así como otras leyes, reglamentos, decretos y acuerdos". Lo regulado en el artículo antes citado puede considerarse como la primera regla general, pues es, como ya antes se dijo, parte integrante de todos y cada uno de los Reglamentos Interiores.

La segunda regla general contenida en todos y cada uno de los Reglamentos Interiores, es la prevista, casi siempre, en el artículo 2o., el cual enuncia la organización que tienen las Secretarías para el desempeño de las funciones que le competen; la única excepción está en el Reglamento de la Secretaría de la Presidencia, cuya estructura orgánica se establece en su artículo 1o. Esta organización jerárquica que tiene por objeto señalar cuales son las dependencias que integran a las Secretarías de Estado, así como su posición de las unas frente a las otras, determina la subordinación que deben tener todas ellas para con el Titular, que es el Secretario. El precepto que nos ocupa claramente dice:

"ARTICULO 2o. Para el desempeño de las funciones que le competen a la Secretaría de (Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asistencia, Agricultura y Ganadería, Gobernación, Industria y Comercio, Obras Públicas, Educación Pública, la Defensa Nacional) tendrá la siguiente organización: Secretario; Subsecretario o Subsecretarios (si existen varias Subsecretarías); Oficial Mayor; Contraloría General (esta dependencia sólo se prevé en el Reglamento Interior de la Secretaría de Recursos Hidráulicos)

licos); Direcciones Generales; y Comisiones".

La tercera regla general es la que estatuye donde radica la -- competencia originaria para el despacho y resolución de los asuntos materia de la Secretaría, así como la delegación de facultades por parte del Titular de la Secretaría en funcionarios subalternos. A este respecto, en los Reglamentos Interiores existen tres tipos diferentes de redacciones, que mas adelante se transcribirán para los efectos de su comparación; los que hemos enumerado como primero y segundo, son bastante claros, en nuestro concepto, en tanto que el tercero y último, es ambiguo y confuso, y como consecuencia puede prestarse a diversas interpretaciones.

El primer texto, que consideramos claro y no deja lugar a dudas, es adoptado por las Secretarías de Salubridad y Asistencia y Agricultura y Ganadería. Este texto corresponde al artículo 4o. de los Reglamentos Interiores respectivos, y dice así:

"ARTICULO 4o. El trámite y resolución de los asuntos de la - competencia de la (Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de - Agricultura y Ganadería) corresponde originalmente al Secretario, quien - por razones de división de trabajo, sin perder por ello sus facultades ori - ginarias y el poderlas ejercitar directamente, podrá conferir sus faculta - des delegables en funcionarios subalternos, expidiendo para ello los acuer - dos relativos, los que deberán ser publicados en el "Diario Oficial" de la - Federación y compilados en el Manual de Organización de la Secretaría, -

asimismo la atribución de facultades que este reglamento hace en los subalternos no impedirá al Secretario su intervención cuando lo juzgue necesario!"

El segundo texto lo contiene únicamente el Reglamento Interior de la Secretaría de Industria y Comercio. El artículo 4o. del Reglamento -- que nos ocupa, manifiesta textualmente:

"ARTICULO 4o. El Secretario de Industria y Comercio es el titular originario de todas las atribuciones y a quien corresponden la dirección técnica y administrativa que requieran el trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría y el ejercicio de las facultades que las leyes o este reglamento le atribuyan como no delegables. La atribución de facultades que este reglamento hace en los subalternos no impedirá al Secretario su intervención cuando lo juzgue necesario. En forma enunciativa y no limitativa, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

.

FRACCION XVIII.- Expedir los acuerdos delegatorios de facultades que estime convenientes para la mejor organización del trabajo de la Secretaría, autorizándolos con su firma. Estos acuerdos delegatorios de facultades deberán ser publicados en el "Diario Oficial" de la Federación, salvo aquellos que só lo deban producir efectos internamente, pero en ningún caso la delegación en trañará impedimento alguno para que el Secretario intervenga en la materia y con las facultades que hubiere asignado a cualquier autoridad superior o -- funcionario subalterno."

El que consideramos confuso es adoptado por las Secretarías de: La Presidencia (Artículo 2o.) ; Recursos Hidráulicos (Artículo 4o.) ; Gobernación (Artículo 4o.) ; Obras Públicas (Artículo 4o.) ; Educación Pública (Artículo 5o.) ; la Defensa Nacional (Artículo 3o.), y es el siguiente:

"El trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de (la Presidencia, Recursos Hidráulicos, Gobernación, Obras Públicas, Educación Pública, la Defensa Nacional) corresponde originalmente al Secretario quien por razones de división de trabajo, podrá conferir sus facultades delegables en funcionarios subalternos, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, expidiendo para ello los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el "Diario Oficial" de la Federación y compilados en el Manual de Organización de la Secretaría. Asimismo la atribución de facultades que este reglamento hace en los subalternos, no impedirá al Secretario su intervención cuando lo juzgue necesario."

Ahora bien, desglosando los artículos donde se plasma la competencia originaria, así como la delegación de facultades, nos encontramos frente a varias hipótesis o supuestos:

1o. - El trámite y resolución de los asuntos de la Secretaría corresponde originalmente a su Titular;

2o. - Por razones de división del trabajo, el Secretario del Ramo podrá delegar parte de sus facultades en funcionarios jerárquicamente inferiores, denominados subalternos;

3o.- Los acuerdos que contengan la delegación de facultades en funcionarios jerárquicamente inferiores, deberán publicarse en el Diario -- Oficial de la Federación y compilarse en el Manual de Organización de la Secretaría;

4o.- La delegación de facultades por parte del Secretario, no implica que por ello las pierda y que en lo futuro no pueda ejercerlas directamente;

5o.- El Secretario en el momento que lo juzgue conveniente, podrá ejercitar directamente la facultad delegada por acuerdo; y por último, - congruentemente con esta hipótesis,

6o.- La repartición, distribución y atribución de facultades y - competencias que hace el Reglamento o Reglamentos no impiden que el Titular de la Secretaría intervenga cuando lo crea pertinente.

Los supuestos 1o., 2o., 4o., 5o. y 6o. se encuentran en el texto adoptado por las Secretarías de la Presidencia, Recursos Hidráulicos, -- Gobernación, Obras Públicas, Educación Pública, la Defensa Nacional. La confusión surge en relación a la 3a. hipótesis, pues en su parte conducente los Reglamentos de estas Secretarías, textualmente dicen lo siguiente:

" QUIEN POR RAZONES DE DIVISION DE TRABAJO, PODRA CONFERIR SUS FACULTADES DELEGABLES EN FUNCIONARIOS SUBALTERNOS, SIN PERDER POR ELLO LA POSIBILIDAD DE

SU EJERCICIO DIRECTO, EXPIDIENDO PARA ELLOS LOS ACUERDOS RELATIVOS, LOS QUE DEBERAN SER PUBLICADOS EN EL "DIARIO OFICIAL" DE LA FEDERACION Y COMPILADOS EN EL MANUAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA "

Aquí se presentan dos dudas: 1a. - La decisión del ejercicio directo, por parte del Secretario, de las facultades delegadas, es la que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y compilarse en el Manual de Organización de la Secretaría, o bien, 2a. - La decisión de delegar por acuerdo, facultades en funcionarios subalternos es la que debe publicarse y compilarse.

Nosotros creemos que la interpretación correcta de estos artículos, es en el sentido de que lo que es materia de publicación en el Diario Oficial y compilación en el Manual de Organización, es la decisión del Secretario para delegar mediante acuerdo, sus facultades en funcionarios menores. Esta interpretación encuentra su apoyo en el hecho de que EL ENCARGADO DEL DESPACHO Y RESOLUCION DE LOS ASUNTOS COMPETE EN PRINCIPIO AL SECRETARIO, además los propios Reglamentos Interiores prevén dos situaciones "EL HECHO DE LA DELEGACION NO HACEN QUE EL SECRETARIO PIERDA LA FACULTAD DE EJERCICIO DIRECTO" y "LA ATRIBUCION DE FACULTADES A TRAVES DEL REGLAMENTO NO LE IMPIDEN AL SECRETARIO, SU INTERVENCION CUANDO LO JUZGUE NECESARIO".

Asimismo como una ley no puede abarcar o comprender todas las

situaciones que en la realidad se pueden presentar, creemos que el legisla-
dor quiso dejar una puerta abierta para que en un momento determinado el
Titular mediante delegación expresa y formal, designe a uno de sus colabo-
radores como encargado del despacho y resolución de algún asunto en parti-
cular.

Otro razonamiento o argumento que consideramos valedero es -
que "SI EL SECRETARIO ES EL ENCARGADO ORIGINAL DEL DESPACHO
Y RESOLUCION DE LOS ASUNTOS DE SU RAMO, así lo dispone expresa -
mente el artículo 90 de la Constitución General de la República, los artícu
los 1o., 22, 25 y 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, -
así como los artículos 2o. y 4o. de los Reglamentos Interiores, NO TIE --
NE OBJETO DAR A CONOCER O HACER DEL CONOCIMIENTO PUBLICO
UN HECHO O SITUACION PERFECTAMENTE PREVISTO EN: 1o. LA ---
CONSTITUCION; 2o. en la LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 90 --
CONSTITUCIONAL; y 3o. EN LOS REGLAMENTOS INTERIORES RESPEC
TIVOS. ADEMAS ESTOS ORDENAMIENTOS O CUERPOS LEGALES YA --
FUERON OBJETO DE PUBLICACION EN EL ORGANO OFICIAL, A TRA -
VES DEL CUAL EL ESTADO HACE DEL CONOCIMIENTO DE SUS GOBER
NADOS, PARA SU OBSERVANCIA Y OBLIGATORIEDAD, TODAS LAS LE
YES. asimismo si EL ORIGEN DE LOS SECRETARIOS ES CONSTITUCIO-
NAL, Y SI ESTOS SE ENCUENTRAN FACULTADOS POR LA LEY MAXI -
MA, COMO LO ES LA CONSTITUCION, INNECESARIO ES EL HECHO DE

PUBLICAR OFICIALMENTE SU DECISION PARA EJERCER LAS ATRIBU-
CIONES QUE DE ORIGEN SON SUYAS.

Ahora pasaremos al capítulo correspondiente a los Subsecretarios. La existencia, número y facultades de estos funcionarios se regula en el CAPITULO III de los Reglamentos Interiores de las Secretarías de la Presidencia, Recursos Hidráulicos, Agricultura y Ganadería, Gobernación, Industria y Comercio, Educación Pública, la Defensa Nacional. En los Reglamentos Interiores de Salubridad y Asistencia y Obras Públicas, lo relativo a Subsecretarios se prevé en el CAPITULO IV y TITULO II Capítulo II, respectivamente.

Imprescindible es, antes de avocarnos al señalamiento de la cuarta regla, el invocar lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

"ARTICULO 25.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario, el número de Subsecretarios Auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación, y un Oficial Mayor.

. "

Consecuencia de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es que cada Secretaría de Estado tiene un número distinto de Subsecretarios, determinado según sus necesidades, por lo cual iremos haciendo mención particular a cada uno de ellos

conforme a lo expresado en cada Reglamento Interior.

1.- La Secretaría de la Presidencia tiene para el estudio, planeación y despacho de las atribuciones que le corresponden, un Subsecretario del Ramo y un Subsecretario (sic). Las atribuciones de esos funcionarios se localizan en el CAPITULO III. - De los Subsecretarios.- Artículo - 6o.

2.- La Secretaría de Recursos Hidráulicos tiene para el desempeño de sus funciones tres Subsecretarios, que son el de Construcción, Operación y Planeación; las facultades expresas de estos Subsecretarios se encuentran, respectivamente, en los artículos 7o., 8o. y 9o., CAPITULO III.- De los Titulares de las Subsecretarías.

3.- Al igual que la anterior, la Secretaría de Salubridad y Asistencia tiene tres Subsecretarios, denominados de Salubridad, de Asistencia y de Mejoramiento del Ambiente, estando sus facultades o atribuciones establecidas expresamente en los CAPITULOS III.- De las Funciones Comunes de los Subsecretarios y el Oficial Mayor; y IV.- De los Titulares de las Subsecretarías.- Artículos 6o., 7o., 8o. y 9o.

4.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería también tiene tres Subsecretarios, denominados de Agricultura, de Ganadería y Forestal y de la Fauna. Las atribuciones de estos Subsecretarios se enumeran en el CAPITULO III.- De los Titulares de las Subsecretarías.- Artículos

7o., 8o. y 9o.

5.- En la Secretaría de Gobernación existen para el despacho, estudio y planeación de los asuntos que expresamente le confieren las leyes, decretos, reglamentos y acuerdos, dos Subsecretarios, cuyas facultades se enumeran en el CAPITULO III. - De los Titulares de las Subsecretarías. - Artículos 7o. y 8o.

6.- La Secretaría de Industria y Comercio para el ejercicio de sus atribuciones contará con tres Subsecretarios, denominados como de Industria, de Comercio y de Pesca. Los Subsecretarios antes señalados tienen demarcadas sus facultades en el CAPITULO III. - De los Titulares de las Subsecretarías. - Artículo 5o.

7.- La Secretaría de Obras Públicas cuenta para el desempeño de sus atribuciones con dos Subsecretarios, calificados como "A" y "B". Tanto el Subsecretario "A" como el "B" tienen delimitadas sus funciones en el TITULO II. - De las Atribuciones. - CAPITULO II. - De los Subsecretarios. - Artículos 19 y 20.

8.- La Secretaría de Educación Pública, además del Secretario cuenta para el desempeño de sus funciones, con cuatro Subsecretarios que son: 1o.- Subsecretario de Educación Primaria y Normal; 2o.- Subsecretario de Educación Media, Técnica y Superior; 3o.- Subsecretario de Cultura Popular y Educación Extraescolar y 4o.- Subsecretario de Planeación y ---

Coordinación Educativa. Sus facultades están plasmadas en los artículos -- 8o., 9o., 10 y 11 del CAPITULO III.- De los Titulares de las Subsecretarías.

9.- La Secretaría de la Defensa Nacional, sólo tiene un Subsecretario, cuyas facultades se encuentran en el CAPITULO III.- Del Titular de la Subsecretaría. - Artículo 6o.

Como quinta y última regla, tenemos la que se ocupa de prever la forma en que se suplirán las ausencias del Titular, de los Subsecretarios y del Oficial Mayor.

Al hablar acerca de la organización que tienen las Subsecretarías de Estado para el desempeño de sus funciones, se hizo alusión al hecho de que el orden en el cual estaban enumeradas las dependencias que las constituyen, implicaba un orden jerárquico, punto de vista confirmado por los artículos que estatuyen la forma de suplir las ausencias del Titular, Subsecretarios y Oficial Mayor. El Común denominador de esta regla se desprende del siguiente enunciado:

"Las ausencias del Secretario serán suplidas, para todos los efectos legales, por los Subsecretarios (Subsecretario) en el orden indicado (este orden se encuentra en el artículo 2o. del Reglamento Interior de cada una de las Secretarías, con excepción del de la Secretaría de la Presidencia, que lo regula en su artículo 1o.) y a falta de ellos (o de él) por

el Oficial Mayor. Las ausencias de algunos de los Subsecretarios se suplirán en el mismo orden y las del Oficial Mayor, por el funcionario que designe el Secretario."

Lo único que debemos añadir a esta regla, es lo relativo a la formalidad. Al caso concreto es aplicable la tercera regla, es decir, los acuerdos de suplencia deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y compilados en el Manual de Organización de la Secretaría, con el objeto de que sean del conocimiento público y surtan efectos frente a terceros.

Para seguir demostrando la verdad de nuestra tesis, preciso es señalar nuevamente algunos razonamientos expuestos en hojas anteriores, sobre todo al principiar este capítulo.

Atento lo anterior, invocaremos de nuevo el contexto de los artículos 80 y 90 de la Constitución, relacionados con los artículos 22, 25, 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado:

"ARTICULO 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

"ARTICULO 90. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han -

de estar a cargo de cada Secretaría."

"ARTICULO 22. Los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República."

"ARTICULO 25. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario, el número de Subsecretarios Auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación, y un Oficial Mayor"

"ARTICULO 26. Corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por ley o por disposición del reglamento interior respectivo deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares."

"ARTICULO 28. En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada Dependencia, así como la forma en que los Titulares deberán ser suplidos en sus ausencias. - El Titular de cada dependencia expedirá los Manuales de Organización y de Procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento, los que deberán contener información sobre la es---

estructura orgánica y la forma de realizar las actividades de sus diversas -- unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y - coordinación y los principales procedimientos administrativos que se esta - blezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo inter no, deberán mantenerse permanentemente actualizados."

De esta relación vemos que los Secretarios de Estado encarga - dos del despacho de los asuntos del orden administrativo de la Federación - ejercerán sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, estan - do originalmente obligados al trámite y resolución de todos los asuntos en - comendados a su Dependencia, pudiendo por razones de un mejor servicio - delegar en sus Subalternos cualesquiera de sus facultades, para lo cual de - berán ajustarse al Reglamento Interior expedido por el Jefe del Ejecutivo, - en cuyo reglamento además se fijarán las actividades que normalmente de - ben desempeñar. Ahora bien, teniendo ya en consideración los Reglamen - tos Interiores, cabe la posibilidad de que los Secretarios de Estado dele -- guen cualesquiera de sus facultades delegables en funcionarios subalternos, mediante forma escrita, expresa, fehaciente y señalando concretamente el asunto y competencia delegada, dándole la publicidad necesaria para su pú blico conocimiento y debido acatamiento. Baste para darle mas vigor a es te punto, recordar lo considerado por nosotros como tercera regla al ana lizar todos y cada uno de los Reglamentos hasta hoy publicados. Dicha re gla dice "el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de ---

(las Secretarías de Estado) corresponde originalmente al Secretario, quien por razones de división de trabajo, sin perder por ello sus facultades originarias y el poder ejercerlas directamente, podrá conferir sus facultades delegables en funcionarios subalternos, expidiendo para ello los acuerdos relativos, los que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación."

Congruentemente con lo asentado en el párrafo anterior, para que la conducta y actividad de los Subsecretarios o funcionarios subalternos tenga validez, es ineluctable que la facultad con que se encuentran investidos, les sea delegada en forma escrita, expresa y determinada, y con la publicidad necesaria en el órgano oficial del Gobierno, y si las órdenes y/o despachos no son emitidas con dicha suma de requisitos, estarán siendo formuladas directamente, y es obvio que de ser así, los Subsecretarios o funcionarios subalternos procederán sin facultad legal para ello, sin contar con la aptitud legal necesaria para proceder, sin competencia jurisdiccional para ese efecto. Al caso es aplicable en toda su amplitud una sentencia legal bastante elocuente, y que fue sostenida por un Tribunal "TODO ACTO DE AUTORIDAD TIENE POR SUPUESTO BASICO LA COMPETENCIA OTORGADA POR LA LEY MISMA A LOS FUNCIONARIOS".

Así mismo, dentro de las facultades no delegables de los Secretarios de Estado, los Reglamentos Interiores señalan, con líneas más con líneas menos, que "EL SECRETARIO TENDRA COMO ATRIBUCION NO DE

LEGABLE, LA OBLIGACION DE ELEVAR A LA CONSIDERACION DEL -- PRESIDENTE DE LA REPUBLICA LOS ASUNTOS QUE COMPETEN A SU -- RAMO, ASI COMO LA RESOLUCION DE LOS ASUNTOS DIRECTAMENTE -- A EL ENCOMENDADOS'. Se puede afirmar categóricamente que esta disposición de tipo general, se estableció con la intención directa de respetar los lineamientos demarcados por la Constitución Federal (Artículo 90) y -- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Artículos 22, 25, 26 y 28),- lo cual consecuentemente redundará en beneficio de todo lo aquí expuesto.

Otro aspecto fundamental de los Reglamentos Interiores, y queda una base más sólida a nuestra tesis, es el hecho de estipular como atribuciones del o de los Subsecretarios, EL PROPONER Y COLABORAR, AL Y CON EL SECRETARIO, para la resolución, planeación y despacho de los asuntos de su competencia. Y decimos que nos auxilia, pues cuando abordamos el problema de la delegación de facultades en funcionarios subalternos bajo la letra "A" asentamos textualmente "LA DELEGACION DE FACULTADES NO IMPLICA NUNCA UNA SUBROGACION, TRASLADO DE TITULARIDAD O CESION DE COMPETENCIAS, SINO OBEDECE A RAZONES DE TIPO ADMINISTRATIVO Y TECNICO MOTIVADAS POR LA DIVISION Y ESPECIALIZACION DEL TRABAJO." Argumento confirmado en forma rotunda por los Reglamentos Interiores que dicen "EL HECHO DE LA DELEGACION NO HACE QUE EL SECRETARIO PIERDA LA FACULTAD DE EJERCICIO DIRECTO" y "LA ATRIBUCION DE FACULTADES A TRAVES DEL REGLA-

**MENTO NO LE IMPIDEN AL SECRETARIO, SU INTERVENCION CUANDO -
LO JUZGUE NECESARIO".**

Estos puntos de vista se obtienen de tomar en cuenta que vivimos en un régimen constitucional de facultades expresas y determinadas, en el -- cual la autoridad o poder público sólo puede hacer aquello que expresamente -- le permite la ley. La autoridad o poder público no puede hacer ni más ni menos, debe apegarse y seguir fielmente los lineamientos y conductas encuadrados simétricamente dentro de los preceptos o normas legales que rigen su -- función.

C O N C L U S I O N E S .

1.- El Derecho Constitucional es una de las ramas más hermosas e interesantes del Derecho Público, debiéndose tener siempre presente y en consideración que el análisis y estudio de sus instituciones no se puede hacer teniendo rigidez de pensamiento, pues como parte del Derecho o Ciencia Jurídica es un producto cien por ciento social, eminentemente dinámico y cambiante, por lo cual evoluciona concomitantemente con la sociedad dentro de los marcos legales distributivos de competencias, de aptitudes legales para proceder. Es decir, el Derecho, caso concreto el Constitucional, no es comprensible si sus normas se tratan de entender fuera de los cuadros distributivos de competencia, cuya alteración lo es al principio de facultades expresas y determinadas, o sea el principio básico constitucional que los rige y organiza, es una mutación al orden constitucional establecido por el Constituyente. El Derecho Constitucional debe ser siempre elástico, flexible, pero esa flexibilidad debe ser siguiendo determinados principios, directrices y reglas que garanticen la seguridad, tranquilidad, libertad y paz de los individuos y sociedad que le dieron origen, emanados de la voluntad constitutiva, so riesgo de alterar esa base institucional.

2.- A manera de conclusión aunque en sentido estricto no le sea, los motivos de esta tesis son:

A.- El desconocimiento total por parte de nuestro pueblo del régimen constitucional que lo protege, pues la Constitución Política de México, aunque híbrida, tiene influencia de origen burgués e individualista que

tiene por base o fundamento el respeto a la libertad individual o del individuo, de ahí que posea las dos partes en que se divide toda constitución de tipo clásico: una denominada Orgánica, donde constan los Poderes Constituidos y la enumeración restrictiva y taxativa de las facultades y competencias de esos Poderes; y otra denominada Dogmática en la cual se encuentran contenidos una serie de derechos individuales o garantías del gobernado, que deben ser respetados por las Autoridades o Poderes de la Unión, esta parte de la Constitución constituye una barrera, dique o valladar impuesto al Poder Público, en favor de los individuos, sean estos personas físicas o morales.

B.- La creencia generalizada entre la población de la República Mexicana, y a veces entre los propios Licenciados en Derecho, de que el Poder Público es omnipotente, y que contra sus decisiones nada se puede argüir o alegar, sin pensar ni tener en consideración la existencia de una Carta con principios jurídicos y políticos fundamentales, denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

C.- Demostrar que sólo haciendo valer nuestros derechos y exigiéndole al Estado el respeto de los mismos, es posible obligarlo a apegarse a las directrices que le señala la Constitución, y que hay elementos suficientes para combatir sus transgresiones y conductas ilícitas llevadas a cabo en el ejercicio de sus funciones.

3.- Los Secretarios de Estado como partes integrantes del Po-

der Ejecutivo, obran por cuenta y en representación de éste, razón por la cual política y constitucionalmente el Presidente de la República es responsable de su conducta, por lo que están constreñidos a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen, según lo estipulado por el artículo 128, consecuentemente su poder de determinación debe apegarse a la Constitución Federal y a la Ley Reglamentaria del artículo 90 o Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

4.- Las Secretarías de Estado así como sus Titulares se encuentran sometidos en el ejercicio de sus funciones a las disposiciones expresas de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor desde el 10. de enero de 1959. Y los funcionarios subalternos de esas Secretarías, para poder actuar es necesario que sus competencias y facultades les sean concedidas mediante ley, reglamento o delegación expresa, escrita y fehaciente.

5.- Consecuentemente los Subsecretarios de Estado tienen facultades sumamente limitadas en función de ser subalternos sin origen netamente resultante de nuestra Constitución Política, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 90 Constitucional solo se da nacimiento al Secretario como colaborador directo e inmediato del Presidente de la República, encargándoseles del despacho de todos los asuntos del orden administrativo de la Federación. Las facultades ejecutivas de los Subsecretarios son pues limitadas y su cargo y función no están previstos en la Ley Fundamental, de ahí que para poder actuar por nombre y cuenta de la Secretaría, debe haber-

previamente a su actuación una delegación de facultades escrita, expresa y fehaciente u otorgadas por ley o reglamento, en la cual se especifique concretamente la competencia encomendada pues aún y cuando se encuentran denominados en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el hecho de su denominación no les confiere en ningún momento facultades.

6.- La denominación de un funcionario no es distributiva de -- competencias, pues para tenerlas, es necesaria la existencia de ordena --- miento en el cual además de la denominación, se señalen concretamente -- las funciones y aptitudes encargadas.

7.- Los funcionarios de las Secretarías, sea cual fuere su posición jerárquica, en beneficio de su dependencia y de la colectividad a la que sirven, deben tener sumo cuidado en la realización de sus funciones, -- teniendo siempre presente que vivimos en un régimen constitucional de fa - cultades expresas y determinadas, por lo cual SOLO PUEDEN HACER --- AQUELLO QUE EXPRESAMENTE LES AUTORIZA LA LEY.

8.- Atendiendo al principio de legalidad, enunciado así "TODO ACTO ESTATAL QUE INTERFIERE CON LA LIBERTAD DEL INDIVIDUO, AUMENTANDO SUS OBLIGACIONES O DEBERES, DEBE FUNDARSE EN -- UNA NORMA LEGAL, RESTRICTIVAMENTE INTERPRETADA"; que debe tener presente toda autoridad y el Poder Judicial, debemos concluir que -- las normas de Derecho Público son de aplicación e interpretación restricti va .

9.- Conforme al artículo 90 Constitucional, concordado con los artículos 22, 25, 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, los originalmente encargados directos del despacho de los negocios del orden administrativo del Poder Ejecutivo Federal, son los Secretarios de Estado, pero para una mejor organización del trabajo y atendiendo a la complejidad de las funciones estatales, pueden delegar facultades en funcionarios subalternos, debiendo hacerlo ya sea por disposición de ley o reglamento, o por delegación hecha en forma escrita con los debidos requisitos de publicidad general. Lo anterior es a fin de asegurar un principio de orden y sistema que debe existir y regular las relaciones Estado-particulares, ya que de no obrar así se estará inclinando el orden jurídico al totalitarismo.

10.- Si bien es cierto que el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, prevé la posibilidad de delegar facultades por parte de los Secretarios en funcionarios subalternos, no es menos cierto -- que esa delegación a que se refiere el artículo 26 está condicionada a la expedición de Reglamentos Interiores por parte del Presidente de la República, y en tanto no sean expedidos, por ese Poder Ejecutivo, a lo mas que pueden aspirar los Subsecretarios o cualquier otro funcionario de menor jerarquía es al goce y ejercicio de facultades delegadas en forma escrita, fehaciente y expresa.

11.- Al analizar el contexto de los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado, hasta ahora expedidos y publicados, pudimos observar la presencia de discordancia entre ellos. Una de esas discordancias o discrepancias se localizó al hacer el estudio comparativo de los textos que plasman donde radica originariamente la competencia para el trámite y resolución de los asuntos que corresponden a cada Secretaría, así como la factibilidad de delegar por parte del Titular sus facultades delegables, en funcionarios subalternos, mediante la expedición del acuerdo relativo y su publicación y compilación en el Diario Oficial de la Federación y Manual de Organización, respectivamente.

En virtud de considerar innecesario la adopción de diversos textos en el caso que nos ocupa, sobre todo por ser uno de ellos confuso y ambiguo, es recomendable se unifique criterios a fin de utilizar uno solo en todos los Reglamentos Interiores, lo cual redundara en beneficio de las Secretarías y de los particulares. En nuestro concepto, por ser claro y completo, debe elegirse el plasmado en los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Salubridad y Asistencia y Agricultura y Ganadería.

12.- Al establecer la quinta y última regla, con motivo del estudio de los Reglamentos Interiores tantas veces aludidos, en su parte conducente se dijo textualmente lo siguiente: "Lo único que debemos añadir a esta regla, es lo relativo a la formalidad. Al caso concreto es aplicable la tercera regla, es decir, LOS ACUERDOS DE SUPLENCIAS DEBERAN SER

PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION Y COMPILADOS EN EL MANUAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA, CON EL OBJETO DE QUE SEAN DEL CONOCIMIENTO PUBLICO Y SURTAN EFECTOS FRENTE A TERCEROS.

De lo anterior se infiere que los artículos donde se plasma la ausencia de funcionarios y sus suplencias, es incompleto, por lo cual consideramos conveniente se adicionen en el sentido de señalar que LAS AUSENCIAS DEL TITULAR O FUNCIONARIOS SUBALTERNOS, ASI COMO LA FORMA DE SUPLIRLAS DEBEN SOMETERSE PARA SU VALIDEZ A LOS REQUISITOS DE PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION Y COMPILACION EN EL MANUAL DE ORGANIZACION DE LAS SECRETARIAS.

13.- Haciendo uso de los criterios invocados en las dos conclusiones anteriores, vemos que no existe ningún inconveniente legal ni práctico para que en el caso de ausencias de funcionarios y sus suplencias, se formule un texto único para ser acogido por todos y cada uno de los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado.

14.- A fin de que la actividad y funciones de los Subsecretarios y demás funcionarios subalternos, quede encuadrada dentro de un marco de legalidad es recomendable que el Ejecutivo Federal expida a la brevedad posible los Reglamentos Interiores de las Secretarías de: Relaciones Exteriores, Marina, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Comuni-

caciones y Transportes, y del Trabajo y Previsión Social, pues de no ser - así aquellos estarán constantemente transgrediendo el orden constitucional y legal del país, provocando consecuentemente constantes litigios tendientes a impugnar la validez de sus actuaciones. Y se dice que transgredirán el orden constitucional y legal en general, pues si las órdenes o despachos son - producidos sin fundamento legal o sin la suma de requisitos formales, estarán siendo formuladas directamente, en forma directa y personal y por si, - y es obvio que de ser así procederán sin facultad legal para ello, sin aptitud legal necesaria para proceder, sin competencia jurisdiccional para ese efecto, y serían nulificadas sus actuaciones pues **TODO ACTO DE AUTORIDAD TIENE POR SUPUESTO BASICO LA COMPETENCIA OTORGADA POR LA LEY.**

B I B L I O G R A F I A .

FRAGA GABINO.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- LIBRERIA PORRUA HERMANOS Y CIA.- MEXICO, D. F.- 1939.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.- EDITORIAL PORRUA, S.A.- MEXICO, D. F.- 1964.

KELSEN HANS.- TEORIA GENERAL DEL ESTADO.- EDITORIAL NACIONAL.- MEXICO, D. F.

KELSEN HANS.- TEORIA PURA DEL DERECHO.- EUDEBA. EDITORIAL UNIVERSAL DE BUENOS AIRES. ARGENTINA.- 1965.

LINARES QUINTANA SEGUNDO V.- TRATADO DE LA CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO Y COMPARADO.- EDITORIAL ALFA.- BUENOS AIRES. ARGENTINA.- 1963.

TOMO VI

TOMO VIII

TOMO IX

PORRUA PEREZ FRANCISCO.- TEORIA DEL ESTADO.- EDITORIAL PORRUA, S.A.- MEXICO, D. F.- 1966.

ROJINA VILLEGAS RAFAEL.- COMPENDIO DE DERECHO CIVIL.- ANTIGUA LIBRERIA ROBREDO.- MEXICO, D. F.- 1963.

TOMO I

SCHMITT CARL.- TEORIA DE LA CONSTITUCION.- EDITORIAL NACIONAL.- MEXICO, D. F.- 1966.

SENIOR F. ALBERTO.- SOCIOLOGIA.- EDITOR Y DISTRIBUIDOR. FRANCISCO MENDEZ OTERO.- MEXICO, D. F., 1964.

SERRA ROJAS ANDRES.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- LIBRERIA DE MANUEL PORRUA, S.A.- MEXICO, D. F.- 1959.

TENA RAMIREZ FELIPE.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.- EDITORIAL PORRUA, S.A.- MEXICO, D. F.- 1968.

ZARCO FRANCISCO.- HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE (1856-1857).- EDICION DEL COLEGIO DE MEXICO.- FONDO DE CULTU-

RA ECONOMICA.- MEXICO, D.F.- 1956.

ACTAS OFICIALES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE (1856-1857).- CO
LEGIO DE MEXICO, D.F.- 1957.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO.- MEXICO A TRAVES DE SUS CONS
TITUCIONES.- TOMO VII.- IMPRESO POR LA CAMARA DE DIPUTADOS.

ENCICLOPEDIA JURIDICA O.M.E.B.A.- TOMO XXIV.- EDITORIAL BI--
BLOGRAFICA ARGENTINA S.R.L.- LAVALLE 1328.- BUENOS AIRES --
ARGENTINA.- 1967.

MANUAL DE ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL.- IMPRESO POR
LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.- 1969-1970.

ENCICLOPEDIA QUILLET.

LEGISLACION CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

COMPILACION DE JURISPRUDENCIA DEFINIDAS SUSTENTADAS DE 1917
A 1965 POR LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.- - -
NUMERO 47.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.- DIARIO OFI -
CIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1917.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.- DIARIO OFI -
CIAL DE LA FEDERACION DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1939.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.- DIARIO OFI -
CIAL DE LA FEDERACION DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1946.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.- - -
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 11 DE JULIO DE 1973.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULI-
COS.- DIARIO OFICIAL DEL 9 DE AGOSTO DE 1973.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASIS--

TENCIA.- DIARIO OFICIAL DEL 10 DE AGOSTO DE 1973.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.- DIARIO OFICIAL DEL 13 DE AGOSTO DE 1973.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.- DIARIO OFICIAL DEL 16 DE AGOSTO DE 1973.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.- DIARIO OFICIAL DEL 17 DE AGOSTO DE 1973.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS.- DIARIO OFICIAL DEL 29 DE AGOSTO DE 1973.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA DIARIO OFICIAL DEL 30 DE AGOSTO DE 1973.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.- DIARIO OFICIAL DEL 20 DE MAYO DE 1974.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CAMPECHE.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COAHUILA.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COLIMA.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIAPAS.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE DURANGO.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUERRERO.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MICHOACAN.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MORELOS.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NAYARIT.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE OAXACA.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE PUEBLA.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE QUERETARO.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SINALOA.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SONORA.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TABASCO.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TLAXCALA.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE YUCATAN.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE ZACATECAS.

I N D I C E

PROLOGO	1
CAPITULO I	
QUE ES UNA FEDERACION O GOBIERNO FEDERAL	6
CAPITULO II	
NACIMIENTO Y DESARROLLO A NIVEL CONSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES MINISTERIALES O SECRETARIAS DE ESTADO	40
CAPITULO III	
ANALISIS DE LAS FACULTADES JURIDICAS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO A TRAVES DE LA CONSTITUCION FEDERAL Y LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO EN VIGOR	69
CAPITULO IV	
FACULTADES Y LIMITACIONES JURIDICAS DE LOS SECRETARIOS Y SUBSECRETARIOS DE ESTADO, CONFORME A LOS PRECEPTOS DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO,	100
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFIA	164