



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

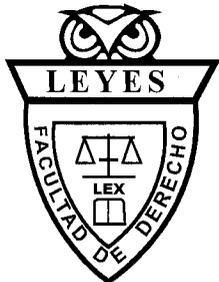
ANALISIS CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 91, UNA ADICION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA VICENTE RENE MENDEZ GARCIA



ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ





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.

Dedico la presente tesis con mucho amor a mi madre: Georgina García Rojas quien jamás dejó de creer en mí, gracias por darme la vida, por cuidarme en mi niñez, por ser lo más sagrado que tengo.

A la máxima casa de estudios, la **Universidad Nacional Autónoma de México**, el mayor tesoro y orgullo del país y de Latinoamérica.

Así mismo, dedico éste esfuerzo realizado a todos y cada uno de mis profesores que me transmitieron su conocimiento, gracias por ser un ejemplo de humanidad, integridad, humildad, compromiso, dedicación y respeto, pues de ellos aprendí, no sólo el Derecho, sino que es una gran responsabilidad y un fuerte compromiso egresar de tan prestigiada Universidad.

Agradezco a mis hermanos, a mis sobrinos y a mi padre el apoyo brindado, así como el que me hayan soportado y comprendido en las buenas y en las malas.

Mi muy especial agradecimiento al Lic. Felipe Rosas Martínez, que con su serenidad, dirección y amplitud de conocimiento ha sido posible la realización de este trabajo, así como al Lic. Edmundo Elías Musi.

Agradezco a mis compañeros de estudio y a mis amigos que siempre estuvieron conmigo en las buenas y en las malas, gracias por su apoyo y por haberme escuchado cuando lo necesite.

De corazón, gracias.

## Análisis Constitucional del Artículo 91, una Adición

### CAPITULADO

Introducción .....	3
CAPITULO I .....	5
I CONCEPTOS PRELIMINARES .....	5
1. Estado.....	5
• Formas de Estado .....	11
2. Constitución .....	13
• Acepciones y clasificaciones.....	17
3. Soberanía .....	21
4. Democracia .....	26
5. Poder .....	36
6. Secretario del Despacho.....	49
CAPITULO II .....	52
II ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.....	52
• Constitución de Cádiz (1812) .....	52
• Acta Constitutiva de la Federación (1824) .....	57
• Leyes Constitucionales (1836).....	62
• Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843) .....	65
• Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857).....	68
• Constitución Social y Política (1917) .....	70
CAPITULO III .....	78
III REQUISITOS PARA SER SECRETARIO DEL DESPACHO EN EL DERECHO COMPARADO, DE ACUERDO A SU CONSTITUCIÓN. ....	78
1. Estados Unidos .....	78
2. Francia .....	82
3. Rusia .....	87
CAPITULO IV .....	93

IV ESTUDIO EXACTO DEL ARTÍCULO 91 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	93
1. Secretario del Despacho en el Derecho Administrativo .....	93
2. Secretario del Despacho en el Derecho Constitucional .....	110
3. El Derecho del Pueblo .....	125
4. Jurisprudencia .....	132
PROPUESTAS .....	137
• Primer propuesta de adición al artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	138
• Segunda propuesta de adición al artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	146
• Unidad de Enlace.....	150
CONCLUSIONES .....	153
BIBLIOGRAFÍA.....	158

## **Introducción**

Se propone una adición al artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual refiere a los Secretarios de Despacho y los requerimientos que deben de cubrir. El mencionado numeral sólo exige en la actualidad tres requisitos, se aboca en señalar la nacionalidad, el ejercicio de sus derechos y la edad que deberán tener hasta el día de la designación de su cargo, no pide más. Para mayor precisión cito en este momento dicho precepto:

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

Según lo redactado párrafos atrás y en base a la importancia del cargo que nos aboca, es de gran urgencia, en nuestra humilde opinión, buscar que estos servidores posean más cualidades como lo son: mayor preparación, o sea, una carrera acorde a la materia y sobre todo experiencia en el área en la que van a desempeñar su cargo, pues una Secretaría así lo exige.

El objeto de esta investigación es proponer nuevos requisitos a estos cargos públicos, la adición pretende que se tome en consideración atributos como: desempeño de empleos anteriores, disciplina, escolaridad y experiencia, sobre todo, busca que se tome en cuenta a la gente que ya labora dentro de la Secretaría, esto cabe decir, sería un estimulante para todo el personal en cuestión de hacer carrera dentro de la misma institución. Este trabajo no pretende contradecir lo dictado por el artículo 89 constitucional en su Fracción II que faculta al Presidente de la República a nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, ya que lo único que hace, es marcar reglas en beneficio de la nación y del buen funcionamiento del Gobierno, pues cualquier ciudadano que, por supuesto, este capacitado, podrá ser libremente designado por el Presidente a tan mencionado puesto.

La adición que se propone en este trabajo, busca contribuir en la creación de un Gobierno más funcional que político, busca una estabilidad y mayor

profesionalización de los servidores públicos, trae como consecuencia que toda medida que se tome, forme el futuro del país de manera positiva y la toma de decisiones que urgen a la patria sean hechas a conciencia, con miras no sólo a encarar el presente, sino resoluciones que miren el futuro y no el sexenio en el que se encuentren laborando, que obedezcan a la prevención, la estabilidad y el buen desarrollo, más no a la conveniencia de un partido o tendencia política.

Ante la carencia de seriedad política que impera en la nación, se busca que estos puestos ya no estén a merced de cambios bruscos, ni de compadrazgos y con el fin de que todo proyecto que en muchas ocasiones al llegar el final del período presidencial no ha madurado, se procure su maduración para ver los frutos a los que fueron diseñados.

## CAPITULO I

### I CONCEPTOS PRELIMINARES

Con el fin de tener un mejor desarrollo, comprensión y manejo del presente trabajo, a continuación se expondrá una breve ilustración de conceptos como Estado, Constitución, Soberanía, Democracia, Poder y Secretarios de Estado.

Se pretende que durante la siguiente exhibición se encuentre la definición más recomendable en nuestra opinión, y en su caso, elaborar una propia, además de que en la medida de lo posible, trataremos de dar un corto breviario sobre su historia, origen de la palabra y su uso en lo jurídico. Una vez realizado lo ya mencionado, nos encaminaremos a introducir cada uno de los conceptos abordados al tema principal con el firme propósito de comprender el estudio de la presente investigación.

#### 1. Estado

El hombre ser sociable por naturaleza, no podría jamás vivir aislado de sus semejantes, necesita de ellos como ellos de él, requiere del arte, de la ciencia, de la tecnología, de la cultura, de las costumbres y en su caso, de las reglas de los demás, precisa tanto de esto, de una organización y un orden convencional para sobrevivir, por tal motivo comprendió que era vital agruparse, en el entendido de que la familia y posteriormente, la formación de un grupo podría aventuradamente decirse que es la figura estatal más primitiva o bien, el antecedente inmediato, a grandes rasgos el grupo se convirtió, con el pasar del tiempo en sociedad, de la sociedad se creo el clan, después la aldea, por supuesto no podemos dejar de mencionar la *polis griega* y la *civitas romana* como meros antecedentes, después surgieron los imperios y los reinos, en esta etapa “ El monarca asume las prerrogativas de crear, administrar y aplicar la ley. Se proclama instancia *soberana* y acude a la religión, donde encuentra bases interpretativas para dar fundamento divino a su autoridad. No sólo está en la cúspide del Estado sino que se identifica

con él. Luis XIV en Francia proclamará en el siglo XVII la divisa del absolutismo: *el Estado soy yo*<sup>1</sup>. En este orden de ideas y hasta en la actualidad, se habla de que “El Estado moderno occidental aparece con la separación de la Iglesia y del Estado como consecuencia de la paz de Westfalia en 1648”<sup>2</sup>, años más tarde, “En Francia (con la Revolución Francesa de 1789, aclaramos), surge el Estado Constitucional en el que la potestad de imperio se encuentra dividida: entre el jefe de gobierno, el del Estado y los magistrados”<sup>3</sup>. Pero la palabra en estudio tiene además de esta breve historia, dos significados, el primero es su acepción gramatical la cual nos dice que “proviene de *status* que en latín significa modo de ser, situación en que se encuentra alguien o algo, y en especial cada uno de sus sucesivos modos de ser o estar, el Estado es lo que está ahí”<sup>4</sup> y en segundo lugar, el significado o uso tanto político como jurídico que se le da, vocablo que proviene de Nicolás Maquiavelo “En 1515... en su obra *EL Príncipe* escribió <Todos los Estados, todas las dominaciones que han tenido o tienen autoridad sobre los hombres son Estados y son Repúblicas o Principados>. El ilustre florentino descubrió un nuevo fenómeno en la realidad política, resultado de la concentración del poder, y lo denominó *Estado*<sup>5</sup>, término que se designa a la organización política y jurídica de todo pueblo en la época actual. Comentado lo anterior, citaremos algunos conceptos tales como:

- “El estado es una asociación política que dispone de una organización específica sobre un territorio, y de un supremo poder para crear el Derecho positivo”<sup>6</sup>.
- “La corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término

---

<sup>1</sup> GAMAS TORRUCO, José, Derecho Constitucional Mexicano, Primera Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 2001, p. 21.

<sup>2</sup> ARNAÍZ AMIGO, Aurora, Estructura del Estado, Primera Edición, México Distrito Federal, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1979, p. 14.

<sup>3</sup> ARNAÍZ AMIGO, Aurora, ob. cit., p. 22.

<sup>4</sup> <http://buscon.rae.es/drae/>, consultado el 22 de septiembre de 2008 (Diccionario de la Lengua Española – Vigésima Edición, Real Academia Española).

<sup>5</sup> GAMAS TORRUCO, José, ob. cit., p. 20.

<sup>6</sup> ARNAÍZ AMIGO, Aurora, Estructura del Estado, Primera Edición, México Distrito Federal, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 51.

muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”<sup>7</sup>.

- “El Estado es la organización jurídica soberana dentro de un territorio, con miras a alcanzar el bien común temporal”<sup>8</sup>.
- Por su parte el jurista Serra Rojas expone dos conceptos a saber; el primero lo califica como vulgar y posteriormente plasma uno al que le denomina científico:
  1. “Un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad.
  2. Es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo”<sup>9</sup>.
- “El Estado es una persona colectiva y una persona soberana”<sup>10</sup>.
- El Estado se presenta, por de pronto, como una forma de organización de los pueblos – susceptible de variedades en todo caso – pero siempre con estructuras formales expresables en una tipificación”<sup>11</sup>.
- “Es, pues, el Estado Moderno, una organización política que localizada en un tiempo y en un espacio determinados, y que tiene, por ello, características específicas y determinables”<sup>12</sup>.
- “El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, Primera Reimpresión, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 196.

<sup>8</sup> GARCÍA LÓPEZ, José Félix, El Estado, Estudio lusfilosofico, teleológico y político, México, D.F., 1986, p. 17.

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, Decima Primera Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1990, p. 167.

<sup>10</sup> CARRÉ DE MALBERG R., Teoría General del Estado, Segunda Edición, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 28.

<sup>11</sup> BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín, Teoría del Estado, Fundamentos de Filosofía Política, Séptima Edición, México, D.F., Editorial Ius, 1985, p. 120 y 121.

<sup>12</sup> LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, Génesis y Teoría General del Estado Moderno, Tercera Edición, México, D.F., Impresores y Editores, S.A., 1976, p. 412.

<sup>13</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, Trigésima Primera Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1999, p. 198.

Como se ha dicho “El Estado es, pues, la abstracción conceptual de un fenómeno político específico, dado en una sociedad y en un tiempo determinados”<sup>14</sup>, el Estado según los estudiosos, no podría ser sin el elemento humano, ya que algo que nos diferencia de todo ser vivo es el raciocinio, por lo tanto somos los únicos seres que se comunican entre sí, no sólo eso, nuestra comunicación puede ser a través de un código específico que se compone de imágenes, sonidos, símbolos caracteres, etc. Esto facilita el que el hombre sea un ser gregario y que se organice, característica importante y necesaria para la supervivencia de éste, entre otras cosas, el ser humano dejó de ser nómada para convertirse en sedentario, motivo por el cual necesito de establecerse en un espacio geográfico determinado, lo cual origina a la nación de ahí que surgieron las costumbres, las creencias y la idiosincrasia, lo cual varía de territorio en territorio, es decir, cada pueblo tiene su cultura, a su vez, nace la necesidad de establecer normas, esto origina el Derecho y quien lo impone y lo crea es en principio el Rey, posteriormente lo hace un cuerpo colegiado que obedece a los intereses de quien detenta el poder. Una vez dicho lo anterior podemos afirmar que el Estado se compone de elementos ineludibles tales como pueblo, territorio, ordenamiento jurídico y un Poder Político Supremo, según nos dice la autora Arnaíz Amigo Aurora en su obra multicitada “El pueblo es el presupuesto de la organización política, junto con los principios generales del derecho. La comunidad establecida en un territorio presenta particularidades e idiosincrasias políticas que la transforman gradual y genéticamente en sociedad. Hay entre los componentes de ésta un tácito contrato social, de acatamiento a los convencionalismos y cánones”<sup>15</sup>.

En cuanto al territorio esta autora refiere lo siguiente “El territorio es el ámbito de aplicación del Derecho y de la potestad del Estado. El territorio delimita el Derecho y el Poder.

Para que un pueblo se organice políticamente ha de estar sedentariamente establecido”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> GAMAS TORRUCO, José, ob. cit., p. 16.

<sup>15</sup> ARNAÍZ AMIGO, Aurora, ob. cit., p. 51.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p.65.

Respecto al Poder Político Supremo, dice lo siguiente: “Fijado y establecido el Derecho Positivo, solamente el Estado, en sus funciones orgánicas, posee capacidad jurídica, originaria. El pueblo soberano crea los principios políticos jurídicos. Su ejercicio compete al Estado. La soberanía delegada en el Estado es su capacidad para crear y declarar el Derecho Político en sus dos ramas pública y privada. De aquí que el poder político supremo sea elemento constitutivo básico del Estado, su *conditio sine qua non*”<sup>17</sup>.

Usualmente, en la teoría tradicional son tres los elementos que componen al Estado y estos son: territorio, población y gobierno, algunos otros estudiosos por su parte agregan según su criterio otros elementos más, por su parte el distinguido jurista Serra Rojas Andrés, dice al respecto lo siguiente: “En síntesis, podemos decir que los elementos del Estado se pueden clasificar en elementos esenciales o constitutivos del Estado y elementos determinantes o modales, que son atributos del poder y del Derecho. Los elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder y el orden jurídico. Los elementos determinantes son la soberanía y para algunos autores se agregan los fines del Estado”<sup>18</sup>.

Por su puesto, nos expone su concepto de cada uno de estos elementos, en cuanto a la población nos refiere “El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población”<sup>19</sup>, párrafos más adelante aborda temas como población y pueblo, los lazos espirituales y económicos de la población, la idea de patria, población y raza, la nación, la idea de nación cultural lo cual lo lleva a estudiar teorías como la de Ernest Renan, José Ortega y Gasset, Manuel García Moreneta, expone la teoría de la nación – persona y de la nación – órgano, la idea de nación de la Constitución Mexicana, entre otros temas de gran importancia, pero que son ajenos al tema de investigación del presente trabajo.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.28.

<sup>18</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Decima Quinta Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 2000, p.238.

<sup>19</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *ob. cit.*, pp. 241 y 242.

Agrega además que “Todo Estado debe poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de la funciones que le corresponden de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin territorio”<sup>20</sup>.

En esta obra multicitada nos expone en cuanto a “El poder del Estado o relaciones de poder es un aspecto significativo de un sistema político, que distingue la política de cualquier otra actividad humana. El poder es un medio poderoso para que el Estado pueda realizar sus fines, o la capacidad de imponer obediencia”<sup>21</sup>.

Una vez manifestado lo anterior, trataremos de manera sencilla y corta, introducir sin tocar de fondo el tema de esta investigación, la forma en que cabe la palabra multicitada a este presente trabajo.

Hemos visto de manera somera la historia del Estado, algunos conceptos de diferentes autores, además de esbozar sus elementos, ahora hablaremos de la organización de éste, aclarando que en todo momento nos referiremos única y exclusivamente al Estado Mexicano actual. Pues bien, el Estado Mexicano es una República representativa, democrática federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental, o sea, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, así lo establece el artículo 40 del ordenamiento legal mencionado, y con fundamento en el artículo 49 constitucional encontramos que el supremo poder de la federación se divide en tres a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dentro del poder Ejecutivo se encuentra lo estipulado a los Secretarios del Despacho y el titular de dicho poder es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 constitucional), el cual dentro de los impedimentos para este cargo es justamente no ser Secretario o Subsecretario de Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, según lo dicta el artículo 82 constitucional en su fracción VI.

---

<sup>20</sup> SERRA ROJAS, Andrés, ob. cit., p. 272.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 292.

Otra particularidad de las facultades y obligaciones del Presidente es que él es quien puede nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, así lo dicta el artículo 89 constitucional en su Fracción II que a la letra dice:

**ARTICULO 89.** *Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

*I...*

*II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

De todo lo anterior podemos decir que el Estado es la organización jurídico – política, a través de la cual el hombre organiza su vida, dentro de un territorio determinado.

El Estado mexicano esta sujeto a los limites que le establece la Constitución, máximo ordenamiento jurídico, el cual dicta que su poder se dividirá en tres: legislativo judicial y ejecutivo, dentro del poder ejecutivo encontramos al Presidente de la República jefe inmediato de los Secretarios del Despacho, lo cual significa que dichos funcionarios son pieza importante dentro del Estado, por el momento nos limitaremos a lo dicho, para continuar con el siguiente apartado, ya que en cada uno encontraremos funciones y particularidades que a la larga nos mostraran un panorama más amplio y nos llevara a una mejor comprensión del presente trabajo de investigación.

- **Formas de Estado**

En páginas anteriores se ha dado a grandes rasgos una introducción de lo que es el Estado, sus elementos, su historia, significación gramatical, conceptos y la importancia de éste en nuestro tema de investigación, ahora procederemos a hacer una pequeña diferenciación de las distintas formas de Estado, que nada tienen que ver con las formas de gobierno, debido a que suelen confundirse, o en su caso, se ha llegado a pensar que es lo mismo una y la otra cuando hay una

diferencia sustancial importante, de forma general se hará la distinción entre estos dos.

Para abordar el presente tema nos apoyaremos en la opinión del Doctor Ignacio Burgoa quien al respecto dice: “Uno de los problemas más complejos que afronta la teoría del Derecho Público estriba en la distinción entre las *formas de Estado* y *formas de gobierno*. Ambos tipos de <formas> suelen confundirse y se alude indistintamente a cualquiera de las dos entremezclándolas en las clasificaciones respectivas – párrafos más adelante comenta – El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad”<sup>22</sup>.

Más adelante el distinguido autor precisa y ejemplifica lo expuesto agregando: “En consecuencia, la <forma> de Estado es el <modo> o <manera de ser> de la entidad o institución estatal misma independiente de <cómo> sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura. Así, por ejemplo, la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, que son formas estatales”<sup>23</sup>.

De lo anterior, se desprende que existen dos formas de Estado: el Estado unitario y el Estado federal, esto es, el Estado mexicano en particular se puede ubicar dentro de la forma de Estado Federal – ya anteriormente se hizo la aclaración de que en el presente trabajo de investigación, nos referiremos única y exclusivamente al Estado Mexicano actual – se ha dicho que es una República representativa, democrática federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental, o sea, de la Constitución

---

<sup>22</sup> BURGOA O., Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Decimoséptima Edición Actualizada, México D.F., Editorial Porrúa, 2005, p. 401

<sup>23</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 402.

política de los Estados Unidos Mexicanos, según el citado artículo constitucional. Cabe la aclaración, lo cual nos dará un panorama más amplio para discernir el tema, motivo de esta investigación que “México, en consecuencia es un Estado compuesto no por <Estados libres y soberanos>, sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creadas a *posteriori* en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal. La Federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en puridad política y jurídica, una <unión de Estados>, sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren el ser del Estado: la población, el territorio y el poder de imperio ejercitable sobre aquélla y éste. Tales entidades no preexistieron como Estados libres y soberanos a la institución federal; y si nuestro país ha adoptado esta forma jurídico – política, ha sido desde el punto de vista estricto del derecho, sin haber obedecido al proceso natural y propio de la formación federativa”<sup>24</sup>. En síntesis podemos decir que México es un Estado Federado, lo que trae como consecuencia que éste se organice y divida en gobiernos a nivel municipal, estatal y por supuesto el nivel federal, ámbito en el cual se desenvuelven los secretarios de despacho.

## 2. Constitución

Siguiendo la dinámica que se ha llevado hasta ahora, continuaremos con el siguiente concepto que encabeza este apartado, o sea, Constitución. Constitución proviene del “latín *constitutio, onis*, acción y efecto de constituir, esencia y calidades de una cosa que la constituyen como es y la diferencia de las demás, forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado, ley fundamental de

---

<sup>24</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 415.

un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política”<sup>25</sup>.

La importancia del presente tópico es trascendental, tan es así que el contenido del documento constitucional conlleva los valores, objetivos del país al que regula, contiene su organización, en ella se expresa la soberanía del pueblo y la autodeterminación de una nación, de igual manera el jurisconsulto Ignacio Burgoa en su obra de Derecho Constitucional, lo manifiesta de esta forma:

“La Constitución – norma constituyente – normalmente tiene un contenido determinado por los valores políticamente predominantes. Ese contenido es expresión de la ideología producida por las condiciones reales de cada sociedad. Por ello, es posible afirmar que en mayor o menor grado las constituciones llegan a expresar, también, la idiosincrasia de los pueblos, sus tendencias, sus actitudes y hasta los hábitos poblacionales, factores que pueden ser percibidos en la estructura del articulado, en su contenido, en el número de ordenamientos y en la manera en que se distribuyen”<sup>26</sup>.

Anteriormente se ha dicho que el Estado comprende elementos tales como: territorio, pueblo y ordenamiento jurídico (Derecho), precisamente en el último elemento mencionado, podemos encontrar a la Constitución que es la norma fundamental y primordial del Estado mexicano, en una pirámide jerárquica dicho cuerpo legal se ubicaría en la cúspide de la pirámide jurídica, es decir por encima de la Constitución no hay nada. “En efecto, todo ordenamiento constitucional tiene, *grosso modo*, dos objetivos primordiales: organizar políticamente al Estado mediante el establecimiento de su forma y de su régimen de gobierno, y señalarle sus metas en los diferentes aspectos vitales de su elemento humano, que es el pueblo o nación. En el primer caso la Constitución es meramente *política* y en el segundo es *social*, en cuanto que, respectivamente, fija las normas y principios

---

<sup>25</sup> <http://buscon.rae.es/draef/>, consultado el 22 de septiembre de 2008 (Diccionario de la Lengua Española – Vigésima Edición, Real Academia Española).

<sup>26</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Séptima Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 2002, p. 212.

básicos de la estructura gubernativa del Estado y marca los fines diversos de la entidad estatal”<sup>27</sup>.

Trasladándonos a la historia, el primer Estado que adopta una Constitución como norma fundamental es el vecino del Norte, al respecto Enrique Sánchez, en su obra de Derecho Constitucional, expone lo siguiente:

“El nacimiento de este país fue consecuencia de la consumación de la independencia de las trece colonias inglesas de América del norte, expresada en la declaración del 4 de julio de 1776; fue el efecto de diferentes esfuerzos que llevaron a los nuevos estados a producir sus propias constituciones escritas, a confederarse y federarse después con la Constitución del 17 de septiembre de 1787. La aportación que ofrece este fenómeno al constitucionalismo universal significa: la producción de la primera Constitución nacional escrita; el establecimiento del primer Estado federal; la consagración de la separación formal de los poderes y la determinación de la forma republicana y democrática de gobierno”<sup>28</sup>.

“La Constitución es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad”<sup>29</sup>.

Como bien lo dice el autor ya citado, la Constitución es la norma fundamental, es generadora y directriz de todo ordenamiento legal en el país, a nivel municipal, estatal y federal, ningún precepto legal puede contradecir lo que la Constitución estipula.

Por otro lado y para finalizar este apartado, quien a nuestro parecer hace una exposición breve, pero bien sintetizada y clara, es el jurista “Feliciano Calzada en su obra de Derecho Constitucional”<sup>30</sup>, con respecto a los conceptos de Constitución, por lo mismo, elaboraremos un resumen de lo que expuso de acuerdo a los conceptos de algunos autores que en su obra citó.

---

<sup>27</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., pp. 281 y 282.

<sup>28</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, ob. cit., p. 70.

<sup>29</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, ob. cit., p. 132.

<sup>30</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Primera Edición, México, D.F., Editorial Harla, 1990, pp. 138 – 142.

El escritor Fernando Lassalle es citado por dicho autor y el concepto de Constitución expuesto en ésta obra es: "En esencia, la Constitución de un país: la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país.

El autor Carl Schmit en esta obra, presenta la característica de tener cuatro conceptos de Constitución: el absoluto, el relativo, el positivo y el ideal.

- 1) El primero presenta *determinada comunidad como un todo, como el conjunto de relaciones que se desarrollan en esa sociedad* y subdivide a éstos en tres acepciones: como unidad, como forma de gobierno y como fuerza y energía.
- 2) El concepto relativo significa *la ley constitucional en particular*, la norma en un sentido estrictamente formal.
- 3) El concepto positivo significa *decisión política del titular del poder constituyente*.
- 4) El concepto ideal, son los diferentes idearios que sostienen los partidos políticos, así cada uno reconoce como verdadera la Constitución que corresponde a su particulares principios.

Por su parte el jurista André Hauriú, conceptualiza de la siguiente manera: *La Constitución de un Estado es le conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta.*

El jurisconsulto Manuel García Pelayo, clasifica el concepto de la siguiente manera:

- a) Concepto racional normativo, donde la Constitución es la ordenación de ideas del Estado liberal burgués, <que establece una limitación al Estado cuando señala la garantía de los derechos individuales y la división de poderes>.
- b) Concepto histórico tradicional, resultante del pensamiento conservador, que se antepone al liberal; el autor afirma que <la Constitución no es producto de la razón, sino de la consecuencia de una pausada transformación histórica en la que a menudo se encuentran elementos

irracionales; así una Constitución es resultado de actos parciales y de usos y costumbres>.

- c) Concepto sociológico, o perspectiva del estudio de la sociedad en el ámbito constitucional.

El autor Hermann Heller es citado con estos tres conceptos que aporta:

- a) *Constitución en el sentido de la ciencia de la realidad*, determinando éste como la conducta o forma de la cooperación de los entes de una comunidad.
- b) *Constitución jurídica destacada*: <no es una estructura conformada por normas, no es un ser, sino un deber ser, es la emancipación de un contenido de significación de la realidad social, que luego puede ser recogida en otras actuaciones y revividas en ellas>.
- c) *Constitución escrita*. Se entiende por Constitución un folleto determinado que contiene una serie de artículos<sup>31</sup>.

Podemos finalizar el presente apartado afirmando lo siguiente: El Estado a través de la Constitución se organiza, nada puede ser contrario a lo que dicta esta, en dicha norma fundamental encontramos que en los artículos 29, 89 F. II, 90 al 93, se enuncian las funciones, ubicación dentro del sistema, requisitos que tienen que cubrir y quien puede nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, de ahí que es importante tener conocimiento de dicho concepto.

### • **Acepciones y clasificaciones**

Existen diferentes clasificaciones de constituciones como diversidad de Estados, lo cual hace que en la doctrina no haya uniformidad, con el fin de ofrecer una vista general de estas clasificaciones, expondremos lo concerniente a algunos autores. El Doctor Ignacio Burgoa por su parte sostiene “Las numerosas y disimiles ideas que se han expuesto sobre dicho concepto – la Constitución – pueden subsumirse en *dos tipos genéricos*, que son: *la Constitución real, ontológica, social y deontológica*, por una parte, y *la jurídico – positiva, por la otra*:

---

<sup>31</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, ob. cit., pp. 138 – 142.

A. El *primer tipo* se implica en el *ser y modo de ser* de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual a su vez, presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural primordialmente (*elemento ontológico*); así como en el desiderátum o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos (*elemento deontológico* o 'querer ser'). Este tipo de Constitución se da en la vida misma del pueblo como condición *sine qua non* de su identidad (*Constitución real*), así como en su propia finalidad (*Constitución teleológica*), *con abstracción de toda estructura jurídica*. – Párrafos más adelante comenta – Por lo que concierne a lo que hemos llamado *Constitución teleológica*, ésta no tiene una dimensión óptica como ser y modo de ser de un pueblo, sino que denota el conjunto de aspiraciones o fines que a éste se adscriben en sus diferentes aspectos vitales, implicando su *querer ser*. Desde este punto de vista, la Constitución teleológica responde a lo que el pueblo <quiere> y <debe> ser o lo que se <quiere> que el pueblo sea o <deba> ser.

En cuanto a su segunda clasificación refiere lo siguiente:

B. La *Constitución jurídico – positiva* se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido *puede o no* reflejar la Constitución real o teleológica<sup>32</sup>.

Nos parece, sin embargo, más ilustrativo lo que al respecto expone el escritor Feliciano Calzada, por tal motivo y con el fin de complementar esta investigación, transcribimos lo que expone en su obra Derecho Constitucional:

“En un mundo tan heterogéneo como en el que vivimos, las constituciones de los Estados no podrían ser genéricas, por cuanto no lo son las sociedades para las que fueron elaboradas. Por tal razón, la diversidad de constituciones ha obligado a realizar varias clasificaciones, de acuerdo con su forma jurídica, su origen y su carácter de reformabilidad. – posteriormente desarrolla sus clasificaciones, de las cuales expondremos un pequeño resumen intentando exponer lo más relevante.

- a) Según su forma jurídica estas pueden ser *escritas y consuetudinarias*.
- b) Según su reformabilidad. La reformabilidad de una Constitución depende de su propia naturaleza, es decir, si es *rígida o flexible*. Al primer caso

---

<sup>32</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., pp.320 – 322.

pertenecen aquellas que requieren de un procedimiento especial. En el segundo caso, el ejemplo más clásico de la *flexibilidad* tiene su base en el mismo régimen parlamentario, sobre todo que una Constitución de este género la hace susceptible de modificación en todo momento, tanto en su aplicación como en su misma restricción.

- c) Según su nacimiento u origen. La causa o razón que origina el nacimiento de una Constitución varía de acuerdo a las circunstancias; de todas maneras, su origen determina la formación de un Estado y las particularidades de éste. Por tal motivo estas pueden ser A) Constituciones Otorgadas. Ubicadas históricamente en tiempos en que se concebía que el titular de la soberanía era el monarca, se consideraba como Constitución *otorgada* aquella que éste concedía a su pueblo; B) Constituciones impuestas. Son aquellas constituciones políticas que el rey se veía obligado a aceptar, por imposición generalmente de parlamento; C) Constituciones pactadas o contractuales. En esta clasificación se consideran las Constituciones que se fundan en la teoría *del pacto social* y; C) Constituciones ratificadas, estas se ejemplifican con la Constitución de Estados Unidos, la que después de ser expedida por el Congreso de Filadelfia, en 1787, fue sujeta a la votación de los nuevos Estados, surgidos de las antiguas colonias inglesas<sup>33</sup>.

De acuerdo a la clasificación anterior, México tiene una Constitución escrita por su forma jurídica; según su reformabilidad es rígida, ya que requiere un procedimiento especial, lo cual se encuentra regulado en el artículo 135 constitucional, precepto legal que a continuación transcribimos para mayor ilustración:

#### TITULO OCTAVO

#### DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN

**Artículo 135.** *La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de*

---

<sup>33</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, ob cit., pp. 134 – 137.

*las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

*El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

En cuanto a la tercera clasificación suponemos que nuestra carta magna no fue otorgada, no puede ubicarse como un documento constitucional impuesto, ya que fue producto de una revolución, por lo mismo consideramos que se encuentra dentro de la clasificación de las Constituciones pactadas o contractuales, en cuanto al pacto social nuestra Constitución se encuadra.

Por otra parte, el escritor Enrique Sánchez, en su obra “Derecho Constitucional” expone otra serie de clasificaciones correspondientes a autores como German Bidart Campos, Karl Loewenstein, Wheare, Pablo Lucas Verdú, Segundo Linares Quintana y Jorge Carpizo, con el fin de robustecer más la información del presente trabajo, nos atrevimos a transcribir lo que califica como *otras clasificaciones*:

El autor German Bidart Campos. Concibe los siguientes tipos de Constitución: a. Escrita o codificada; b. No escrita o dispersa; c. Según la forma de codificación; d. Material o real; Rígida; f. Flexible; g. Petrea o irreformable; h. Otorgada cuando es establecida por los gobernantes; i. Pactada, cuando es producto de la concertación entre gobernantes y gobernados; j. Impuesta, cuando la crea el poder constituyente.

El escritor Karl Loewenstein. Dice que las constituciones pueden ser de las siguientes clases: a. Normativas, nominales y semánticas; b. Derivadas y originales, si consagran principios de otras constituciones o no lo hacen; c. Ideológico – programáticas y utilitarias, con lo que se quiere diferenciar aquellos contenidos constitucionales acentuadamente ideológicos, de otros de naturaleza técnica que diseñan programas gubernamentales a desarrollar.

El jurista Wheare. Percibe las siguientes variedades: a. Equivalentes o superiores al órgano legislativo, según puedan o no ser modificadas por ese órgano; b. Federales o unitarias, refiriéndose a la forma de estado; c. Parlamentarias o presidenciales, según se consagre el sistema de gobierno; d. Republicanas o monárquicas, en función de la forma de gobierno.

El autor Pablo Lucas Verdú. Explica los siguientes tipos de Constitución: a. Consuetudinarias y escritas; b. Breves y extensas; c. Otorgadas, pactadas e impuestas; y d. Flexibles y rígidas.

El escritor Segundo Linares Quintana. Determina las siguiente clasificación: a. Codificadas y dispersas; b. Rígidas, flexibles o con cláusulas pétreas; c. Constitución, carta y pacto.

El Doctor Jorge Carpizo. Aporta los siguientes tipos constitucionales: a. Democráticas; b. Cuasi – democráticas; c. De democracia popular; y d. No democráticas<sup>34</sup>.

Después de lo comentado consideramos que el conocimiento que hemos adquirido respecto de la Constitución, su concepto, clasificaciones y acepciones, ha sido robustecido al grado de que poco a poco no hallamos ubicados dentro de que Estado nos encontramos y que tiene que ver con los secretarios de despacho.

### **3. Soberanía**

A través del desarrollo del presente trabajo, hemos visto que “El estado es una asociación política que dispone de una organización específica sobre un territorio, y de un supremo poder para crear el Derecho positivo”<sup>35</sup>, se ha dicho que cuenta con elementos tales como el territorio, pueblo, ordenamiento jurídico y un poder político supremo, apegándonos por supuesto a los elementos que nos expone la autora Aurora Arnaíz. Del pueblo podemos desprender a la soberanía y en palabras del Doctor Ignacio Burgoa quien en su obra Derecho Constitucional Mexicano, sostiene que es un atributo del poder estatal, comenta lo siguiente:

“Ya hemos recordado que se ha discutido por la doctrina si el poder soberano pertenece a la nación o corresponde al Estado, es decir, si hay una <soberanía popular o nacional> o una <soberanía estatal>, y si bajo distintos ángulos, la soberanía se imputa tanto a la comunidad nacional como a la entidad estatal. La soberanía es un atributo del poder del Estado – párrafos más adelante agrega –

---

<sup>34</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, ob. cit., pp. 145 y 146.

<sup>35</sup> ARNAÍZ AMIGO, Aurora, Estructura del Estado, Primera Edición, México Distrito Federal, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 51.

Para explicar estas consideraciones se debe recordar que la soberanía es *única, inalienable e indivisible*, sin que, por ende, existan <dos> soberanías, a saber, una imputable al pueblo o nación y otra al Estado. Conforme a esta premisa, el Estado es soberano como persona jurídica en que el pueblo o la nación en que se ha organizado política y normativamente, rescindiendo su soberanía en su propio elemento humano. La soberanía estatal, según la tesis de la personalidad del Estado que es la que adoptamos, se revela en la independencia de éste frente a otros Estados en cuanto a que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación (soberanía popular o nacional)<sup>36</sup>. Para fundamentar lo dicho por este autor está el artículo 39 que a la letra dice:

#### *TITULO SEGUNDO*

#### *DE LA SOBERANIA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO*

**Artículo 39.** *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

Cabe indagarse si en la realidad tanto social como política de nuestro país, el pueblo o nación es quien de verdad determina su forma de gobernarse o sólo lo determinan algunos cuantos, ya que en nuestro país quienes tienen la facultad de la iniciativa de ley son exclusivamente el Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados según el artículo 71 constitucional, son los que en realidad hacen y proponen las leyes, más no el pueblo, si bien es cierto la soberanía residen en el pueblo, éste en determinado momento y bajo ciertas circunstancias podrá ejercer el derecho de autodeterminación, en la mayoría de los casos mediante un movimiento armado (revolución), más no en circunstancias ordinarias en la cuales, los antes mencionados y sobre todo los diputados, son los que en representación del pueblo

---

<sup>36</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., pp.245 y 246.

legislan, consideramos que la democracia de unos pocos, los que nos “representan”, deciden sobre unos muchos y que no necesariamente de esta forma se refleja la soberanía del pueblo, lo cual no sucede como lo plantea el precepto legal citado que en especial dicta: “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno, consideramos que para que suceda tal como lo dicta la Constitución necesariamente tendría que contener dentro de ella un sistema más sencillo para modificar el máximo ordenamiento jurídico como por ejemplo el referéndum, el cual aparece en constituciones de otros Estados (Francia por ejemplo) y es un medio ordinario de modificar la carta magna de un país a través de la opinión del pueblo quien actúa directamente emitiendo su voto y es consultado, en cambio en el Estado mexicano existe un sistema especial para reformar la Constitución, sin embargo el pueblo no decide directamente, pues a través de su voto eligió a sus representantes, los cuales a su vez votan en nombre de estos, es decir, el pueblo participa de forma indirecta y no como lo establece dicho extracto del artículo 39 constitucional que hace alusión a que el mismo pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno, pues dicho cambio sería trascendental en la vida política, económica y social y en base a lo argumentado, consideramos que difícilmente se daría un cambio por la vía pacífica, es por ello que nos aventuramos a decir que lo que estipula la Constitución en el artículo citado no es realmente aplicable en favor del pueblo, y quizá, se convierte en lo que atrevidamente podríamos catalogar como “las trampas de la democracia”, por el contrario y en contraposición a lo dicho, si fuera la democracia de los muchos, difícilmente se llegaría a un acuerdo, al parecer ni uno ni otro extremo, por el momento queda a la expectativa esta interrogante, de lo cual consideramos sería digno tema de exposición en otra investigación, ya que de exponerlo en la presente, nos estaríamos desviando del tema central.

Por otra parte y para enriquecer lo comentado, con mucha razón el jurista Enrique Sánchez hace énfasis en que la soberanía es un concepto en decadencia ante la situación mundial actual, por su parte expone al respecto lo siguiente:

“Sin duda existe una interrelación estrecha entre la soberanía y el derecho internacional. Mientras más se fortalece éste, mayor debilidad acusa aquélla – posteriormente afirma – El concepto tradicional de soberanía esta en crisis porque encuentra importantes condicionantes, limitaciones y contradicciones que obligan a revisar las ideas tradicionales sobre su naturaleza y locución con la que se le da significado. Analicemos como ciertas disposiciones constitucionales reconocen mayor rango a las normas internacionales que al orden jurídico interno, en algunas ocasiones porque se admite así en su texto y en otras, porque reconocen en esas normas la clave para determinar conceptos como el territorio nacional – enseguida el citado autor acertadamente ejemplifica con el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en dicho artículo se da un listado de lo que comprende el territorio nacional y la fracción V señala *las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional*; la fracción siguiente del mismo precepto legal dice: *El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional* – posteriormente concluye – Hay otras limitantes del concepto que pone en duda su valor tradicional: la más frecuente intervención de fuerzas armadas internacionales avaladas por la Organización de las Naciones Unidas, conocidas como <casco azul> para hacer cumplir las resoluciones de ese organismo internacional”<sup>37</sup>.

Por el contrario, el jurisconsulto Ignacio Burgoa argumenta lo siguiente en cuanto a la crisis o decadencia de dicho tema: “Por otra parte, con motivo de la llamada <globalización económica> se cuestionan la existencia y la operatividad de la soberanía, llegándose a afirmar que ésta la han perdido los pueblos vinculados con dicho fenómeno universal. Estas aseveraciones no son correctas, pues aunque un país este comprendido dentro del <mundo globalizado> no por ello su pueblo pierde sus capacidades de autodeterminación y de autolimitación, que son inherentes a la soberanía”<sup>38</sup>.

Constitucionalmente, la soberanía puede ser ubicada en los artículos 39, 40 y 41.

---

<sup>37</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, ob. cit., pp.287 – 289.

<sup>38</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 247.

El artículo 39 constitucional refuta lo manifestado por el Doctor Ignacio Burgoa, ya que dicho precepto legal dicta: *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo*. En el artículo 40 expresa que el país es una federación compuesta con estados libres y soberanos única y exclusivamente en cuanto a su régimen interior, además de señalar la forma de gobierno, que ya se comento en páginas anteriores con sus particularidades.

A pesar de ser un tema digno de estudio si la soberanía esta en crisis o no, por los ejemplos ya citados y sobre todo por el fenómeno económico actual como lo es la globalización, estudiarlo en el presente trabajo nos apartaría del tema central que nos ocupa, por lo tanto, preferimos dejarlo a la expectativa o al criterio del lector y en la medida de lo posible, en otro trabajo de investigación estudiarlo a profundidad.

En nuestra opinión el pueblo ejerce de forma indirecta su soberanía a través del voto y mediante la renovación del poder legislativo y ejecutivo, según su periodo, en donde los partidos políticos proponen a su candidatos, quienes en caso de obtener la mayoría de los votos acceden al cargo para el que se postulen, siempre y cuando el proceso haya sido verificado por la única autoridad competente a este respecto, o sea, el Instituto Federal Electoral (IFE).

Por lo pronto podemos decir que si bien es cierto, la soberanía reside en el pueblo, que es quien la detenta y quien en su momento puede ejercer su derecho de autodeterminación, también es cierto que lo que estipula el artículo 39 no es totalmente exacto, ya que si el pueblo quisiera alterar o modificar la forma de gobierno y por ende la Constitución por si mismo, tendría que hacerlo por la vía de la fuerza física, ya que la vía legal para hacer esto, sería a través del procedimiento especial, el cual como ya se comento, quienes en todo momento tienen la iniciativa de ley, son el Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados únicamente.

Por lo tanto el pueblo ejerce la soberanía en el momento que él mismo altera o modifica la forma de gobierno, en nuestra opinión es el único instante en que realmente la ejerce y en el pueblo reside originalmente cuando se dan las

circunstancias necesarias para ello, es decir, que se requiere del descontento de la población en la cual ya hay valores ideológicos imperantes, sobre todo se requiere que las instituciones que rigen en ese momento sean injustas y obsoletas, aunado a esto se requiere de ciertos sectores o grupos los cuales pueden ser llamados como los factores reales de poder que rigen en el país.

#### **4. Democracia**

La democracia es el gobierno ejercido por la mayoría para beneficio de la comunidad, contrario a la monarquía en la que el gobierno es ejercido por una sola persona, o bien, a la aristocracia, gobierno ejercido por un grupo de personas. En la democracia todos los individuos son tomados en cuenta, esto asegura que se encuentren latentes los principios de equidad, legalidad e igualdad, lo cual trae como consecuencia directa un Estado democrático y de tal Estado viene aparejado un Estado de Derecho, éste a través del ordenamiento jurídico brinda procesos y procedimientos, no solo para acceder a los cargos de elección, sino además, estos son rectores y protectores del ciudadano ante una arbitrariedad estatal, es decir, ante la afectación por parte de cualquier autoridad de la esfera jurídica de un individuo, se encuentra como lo dictan los artículos 103 y 107 constitucionales la figura del amparo, el cual es regulado en su respectiva ley reglamentaria, dichos preceptos constitucionales serán transcritos a continuación:

**Artículo 103.** *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*

*II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*

*III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.*

**Artículo 107.** *Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:*

*I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;*

*II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.*

*En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución...*

*Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.*

*En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.*

*III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

*a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;*

*b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y*

*c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;*

*IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;*

*V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:*

a) *En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.*

b) *En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;*

c) *En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.*

*En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y*

d) *En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.*

*La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*

*VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;*

*VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;*

*VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:*

a) *Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;*

b) *Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.*

*La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*

*En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;*

*IX.- Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;*

*X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.*

*Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;*

*XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;*

*XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.*

*Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;*

*XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de*

*Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.*

*Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.*

*La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;*

*XIV.- Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;*

*XV.- El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público;*

*XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.*

*Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.*

*La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.*

*XVII.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare, y*

XVIII.- *Se deroga.*

De lo antes expresado podemos decir que “En nuestros días hay una interrelación continua entre el Derecho y el Estado de tal manera que puede decirse, con razón, que todo Estado que trate de justificarse ante la conciencia jurídica y moral de los hombres tiene que ser un Estado de Derecho. Esto significa que superadas las etapas de violencia, arbitrariedad y despotismo, el Estado debe vivir normalmente en el ambiente de un orden jurídico claro, definido y eficaz, en el cual sus funciones y atribuciones estén especificadas con exactitud y los abusos de las mismas pueden ser sancionados”<sup>39</sup>.

En nuestro Estado mexicano se requiere la mayoría de edad y la nacionalidad mexicana para adquirir la ciudadanía, una vez adquirida ésta, la Constitución otorga al ciudadano prerrogativas, es decir, el derecho de votar y ser votado según lo dictan los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución, lo que no ocurre en la tiranía, ni en la oligarquía y mucho menos en la demagogia. Respecto a la tiranía, en ésta el gobierno se ejerce por una persona y en su propio beneficio; en la oligarquía el gobierno lo ejerce un grupo de personas, de igual manera en su beneficio y siempre en perjuicio de los demás; por cuanto hace a la demagogia, su gobierno se ejerce en beneficio de la mayoría y en perjuicio de una minoría.

Continuando con el tema de este apartado podemos decir que la democracia se puede dividir en tres rubros: democracia directa, democracia representativa y la democracia indirecta.

La democracia directa se da con la polis griega, en la cual los ciudadanos se reunían en el ágora, una vez que escuchaban el proyecto de ley, estos votaban a favor o en contra, en dicha asamblea el pueblo se enteraba de los problemas que aquejaban a la polis y proponían una solución, de tal manera que la ciudadanía era participe de su propio destino político y social. Contrario a lo dicho, el jurisconsulto Daniel Moreno expone y con mucha razón “La llamada democracia directa o pura, en la que el pueblo ejerce directamente el poder, jamás ha existido ni puede existir, mucho menos en nuestros tiempos, en los que la vida social ha

---

<sup>39</sup> GONZALEZ URIBE, Héctor, Teoría política, Octava Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1992, p. 204.

adquirido una extraordinaria complejidad. – Más adelante agrega – Por ahora reconozcamos que la democracia directa no ha existido más que en ciertas etapas de la historia helvética, en algunos cantones suizos, en los que al pueblo, en su gran mayoría, se le daba intervención directa en los asuntos más importantes. Por lo que se refiere a la *polis* o Estados griegos, jamás existió, sino apenas un grupo selecto que gozaba de privilegios, en medio de una gran masa esclava o semiesclava. La denominación de *ilotas*, *metecos*, *periecos*, seguramente recordará a quien tenga una mediana información de aquel mundo, cuál era la verdadera situación, clasista sin duda; por tanto, antidemocrática. Sin embargo, precisemos que el concepto antiguo descansó sobre la identidad de ciudadano y miembro activo del Estado, con cierta equiparación de los miembros de tal comunidad, sobre todo en su vida política”<sup>40</sup>.

En vista de lo expuesto, esta forma de gobierno sólo tiene eficaz aplicación bajo ciertas circunstancias y con un número reducido de población, de forma similar, quienes son tomados en cuenta ahora, no es como tal una clase social en específico, sino quienes tengan el carácter de ciudadanos mexicanos, o sea, todo aquel que haya cumplido dieciocho años de edad y tenga un modo honesto de vivir, según lo términos que establecen los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la población selecta (ciudadanos) y sobre todo la que no es escasa, en la actualidad hace que la democracia directa sea obsoleta y sólo generaría problemas, dada la situación del país y su crisis política, además la dificultad de consultar a cada ciudadano sobre los problemas que conciernen a todos, sería imposible.

En cuanto a la democracia representativa el autor Enrique Sánchez expone lo siguiente:

“Este sistema fue producto inmediato de las transformaciones suscitadas durante el siglo de las luces. En 1789, al caer la monarquía francesa, los diputados constituidos en Asamblea Nacional tuvieron la convicción de representar al pueblo y éste, la sensación de decidir las acciones de aquéllos. A partir de esos hechos

---

<sup>40</sup> MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Decimosegunda Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1993, pp. 283 y 284.

se han expresado diferentes explicaciones sobre la representación política<sup>41</sup>, es decir, en primer plano se entendió como el contrato de mandato, la actividad que el diputado (mandatario) hacía para el pueblo (mandante) con el fin de velar por su interés; transcurrió el tiempo y esta relación jurídica paso a ser sólo buenas intenciones, debido a que la actividad legislativa no es una tarea sencilla, es desgastante y absorbente, así se quebranto el vinculo existente entre el diputado y sus electores. Este tipo de democracia se da en la actualidad, pero la realidad es que todo representante choca con el mismo problema, al haber tanta población, éstos no podrían – si es que fueran bien intencionados y les importara la opinión de sus electores – escuchar a todo aquel ciudadano que representen, si es que los escuchará, a parte de ser un proceso desbastador, lento y ocioso, no todos los ciudadanos están enterados de los problemas que agobian a su comunidad; los que lo están ¿tendrían una opinión bien fundada? ¿Su opinión sería la más acertada? Si no lo es, correríamos el riesgo de que los representantes, en obediencia a lo que le dicta la mayoría, tomarán medidas erróneas o decisiones que a la larga traerían consecuencias no sólo al representante y sus representados, sino a todos los otros representantes y todos los otros representados, o peor aún, al país en general.

Los altos sueldos a estos representantes, el poder que conlleva dicho puesto y la lealtad hacia el partido político del cual emergieron, son las grandes trabas para que esta democracia sea una forma de gobierno que lleve al país a un futuro favorable, aunque no es materia de este trabajo, dejaremos la incógnita al aire ¿Los representantes que tenemos, son los más idóneos para tal puesto?

El autor ya citado refiere además lo siguiente: “La forma participativa de mayor trascendencia es la directa porque en ella, el ciudadano accede a un cargo de elección o es nombrado para desempeñarse en el servicio público, aplicando el derecho, o sea, ejerciendo el poder estatal”<sup>42</sup>.

“En la democracia representativa la ciudadanía se significa por elegir en la jornada electoral a las personas que integrarán los órganos que tienen a su cargo

---

<sup>41</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, ob. cit., p 345.

<sup>42</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, ob. cit., p 349.

modificar la Constitución, hacer las leyes y realizar las reformas de éstas. Pero una vez que se han integrado esos órganos, los ciudadanos carecen de vías que les permitan participar en esa producción de normas. Es más, la ciudadanía está impedida de iniciar el procedimiento de reformas constitucionales y el de producción legislativa; por ejemplo: de acuerdo con nuestra Constitución, los ciudadanos mexicanos eligen a las personas que integran las dos cámaras del Congreso de la Unión y los congresos o legislaturas de los Estados, sin embargo, en las reformas constitucionales y legales y en la expedición de leyes, ninguna participación tienen los ciudadanos por que el artículo 71 constitucional restringe la posibilidad de iniciar las leyes o los decretos al presidente de la República a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

Este fenómeno restrictivo no se presenta en el sistema de la denominación semidirecta, donde los ciudadanos tienen instituciones que les permiten participar, sin intermediación, en la producción de normas generales. De acuerdo con las características apuntadas, podemos definir a la democracia semidirecta como el sistema en el cual, a partir de la existencia de las instituciones de la democracia representativa, los ciudadanos disponen de vías que les permitan participar directamente en el proceso de producción de normas generales (constitucionales y legislativas)<sup>43</sup>.

Sin embargo para que la democracia semidirecta – sistema a nuestro parecer más útil – sea funcional y aplicable a nuestro país México, se requiere de algunos ingredientes: confianza en las instituciones públicas, que muy difícilmente se podrá lograr; trabajo en equipo, labor por un interés común: el progreso y el amor a la patria; y, otro factor necesario es la preparación teórico – práctica de todos y cada uno de nuestros representantes y servidores públicos en todos los niveles. El presente trabajo de investigación pretende ser un granito de arena en favor de lo comentado.

México, como la Constitución lo dicta en su artículo 40 es una República representativa, democrática, federal... en otro precepto constitucional (artículo

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 362.

115) podemos observar lo mismo en cuanto a la forma de gobierno de nuestro país al decir que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República. Con el fin de no dejar el concepto de República sin mención alguna, pues nos parece básico exponer un bosquejo, ya que no está agregado en el temario del presente trabajo de investigación, a grandes rasgos citaremos:

“En su forma y en esencia, la república surge como la más inmediata manifestación de oposición a la monarquía. Es pues, por antonomasia, la alternativa de gobierno a cargo de varias personas, en tanto que niega el ejercicio del poder a una sola, en cuanto ésta se erige como la única o suprema, capacitada para tomar por sí misma las decisiones que conciernen a la comunidad a la que pertenece y para la cual gobierna”<sup>44</sup>.

“Así, el carácter de republicano de un gobierno, es aquel en que la jefatura del Estado, anteponiéndose a la permanencia vitalicia, hace gala de una renovación periódica, la que goza de la expresión popular”<sup>45</sup>.

A manera de cuadro comparativo y para finalizar podemos decir lo siguiente:

- a) En la monarquía existe un rey, el cual puede ser a grandes rasgos, por mandato divino, herencia o impuesto, mientras que en la República hay un jefe de Estado que es el presidente quien accede al cargo por medio de un proceso electoral y durante tiempo determinado.
- b) Mientras que en la monarquía solo hay un poder absoluto que es el rey, en la República existe una división de poderes, o sea, la actividad estatal es compensada y repartida en judicial, legislativa y ejecutiva, en la última mencionada es donde podemos ubicar al presidente.
- c) La diferencia de títulos y distinciones es latente en la monarquía, por el contrario, en la República no existe tal, ya que la población es una, por lo tanto no hay nobleza alguna.

---

<sup>44</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, ob. cit., p. 170.

<sup>45</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, ob. cit., p. 175.

## 5. Poder

“En su significado más general, la palabra poder designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza”<sup>46</sup>.

En palabras del jurista José Alberto Garrone “El poder es un fenómeno social producto de la interacción humana”<sup>47</sup>. Más adelante agrega que *esa relación de subordinación requiere la presencia de dos términos, el mando y la obediencia*, el cual puede darse entre dos o más individuos, si bien es cierto, para que una persona realice una conducta deseada por otra, es necesario además contar con una serie de recursos, de dichos elementos podemos desprender: recursos económicos, materiales, morales, de fuerza, de jerarquía, de persuasión, además de que el poder para quien lo detenta no puede ser eterno, debido a que quien lo posee en caso de no estar legitimado y de no legitimarse pronto, sin duda lo perderá.

Otro elemento indispensable para que el sujeto pasivo realice la actividad deseada es que medie un interés, tal vez hasta común, tanto para la parte activa como para la parte pasiva. Un hombre para sujetarse a las ordenes de otro lo hará para que, una vez cumplida la tarea encomendada, reciba una paga como contraprestación, si nos referimos en un ámbito laboral, en un plano político al pasivo en el futuro le servirá con el fin de obtener un puesto o un favor político, no sucede así, con el padre que ordena al hijo, éste tendrá que obedecer, de lo contrario como sanción tal vez reciba una reprimenda, un recorte en el subsidio dominical o el que se le prive de ir a tal o cual evento social con sus amigos. El poder esta en todas partes, en la religión, en la escuela, en el trabajo, en las relaciones sentimentales, en todo, pero ¿Lo podemos encontrar en los animales o en la naturaleza? Nos parece que solamente lo podemos encontrar en toda actividad realizada por el hombre única y exclusivamente, consideramos que no es acertado hablar de poder de la

---

<sup>46</sup> BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política (L – Z), Redactores de la Edición en Español de José Arico, Marti Suler y Jorge Tula, México D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1992, p. 1190.

<sup>47</sup> GARRONE, José Alberto, Diccionario Jurídico Abeledo – Perrot, Argentina, Buenos Aires, Tomo III (p – z), 1987, p. 88.

naturaleza, como bien se ha dicho, para que exista el poder debe de haber un sujeto pasivo y otro activo, en un huracán el sujeto pasivo sería la zona afectada: plantas, animales, seres humanos, etc., el sujeto activo sería el huracán, éste seguiría un propósito, por supuesto que no, ya que es un fenómeno natural sujeto a ciertas condiciones climatológicas, lo mismo sucede con un temblor, con una sequia, son solamente fenómenos, consecuencias. Más no persiguen un interés en común y mucho menos una voluntad, es por eso que consideramos que es un error decir que hay poder de la naturaleza, tendrá fuerza pues, pensamos que el poder necesariamente implica voluntad. Con respecto a los animales en nuestro parecer, de la misma forma sólo siguen un instinto y carecen de voluntad, muy a pesar de que son seres vivos, para reforzar lo expresado estamos de acuerdo con lo siguiente: “Ciertamente, como se acaba de señalar, el poder puede ser ejercido por medio de instrumentos o de cosas. Si tengo dinero, puedo inducir a otro a tener determinada conducta que yo deseo, a cambio de dinero. Pero si me encuentro sólo o si el otro no está dispuesto a tener aquel comportamiento por ninguna cifra de dinero, mi poder desaparece. Ello demuestra que mi poder no reside en ninguna cosa (en este caso dinero), sino en el hecho de que hay otro y éste se ve inducido por mí a comportarse según mis deseos”<sup>48</sup>. Al parecer, en la relación de poder entre el pasivo y el activo tiene que haber un “*a cambio de que*”, sucederá lo mismo en el terreno religioso, el líder llámese sacerdote, padre, rabino o como sea, éste tiene poder sobre sus subordinados, congregación, rebaño, etc., el poder nace de la creencia de que es el alto representante del culto y que lo que dicte éste, esta de acuerdo a lo que pide dios, por tal motivo contrariarlo, sería contrariar al creador y contrariar al creador trae como consecuencia el no acceso al paraíso o estar alejado de dios y en el peor de los casos el castigo eterno, su poder radica entonces en la sanción “*después de*” en caso de no acatar las ordenes dadas, lo mismo sucede en cuanto no se cumple con la ley, solo que el castigo se ve reflejado desde una multa hasta la privación de la libertad como resultado al incumplimiento de un mandato legal, existe una clara amenaza que obliga al pasivo a actuar. Pero respecto del activista, de aquel que comparte un

---

<sup>48</sup> BOBBIO, Norberto, ob. cit., p. 1191.

ideal (socialismo, fascismo, anarquismo, capitalismo) existe un interés común, por lo tanto un compromiso moral y de principios, en muchas personas los principios son más valiosos que la propia vida y si no, para refutar lo dicho, miles de casos en toda la historia del hombre puede registrarse, los llamados presos políticos, los que no hubo poder alguno que los hiciera delatar a sus otros compañeros o renunciar a sus convicciones, por el contrario su poder inquebrantable, su convicción nace del compromiso y del poder de sus ideas ¿Serían las ideas o en su caso las convicciones (valores) el mejor lugar donde alojar el poder?

Afirmamos, necesariamente el poder es producto de la interacción humana y al respecto podemos ilustrarlo con lo siguiente “El hombre no es sólo el sujeto sino también el objeto del poder social. Es poder social la capacidad de un padre de impartir órdenes a los hijos, o la de un gobierno de impartir órdenes a los ciudadanos; mientras no lo es la capacidad del hombre de controlar la naturaleza y servirse de sus recursos. Naturalmente, existen relaciones significativas entre el poder sobre el hombre y el poder sobre la naturaleza y las cosas inanimadas: frecuentemente el primero es condición del segundo, o viceversa – más adelante agrega el autor ya citado – Sin embargo, en principio, el poder sobre el hombre es siempre distinguible del poder sobre las cosas”<sup>49</sup>.

El poder tiene siempre los mismos elementos, sujeto pasivo y activo, es temporal y legitimado para el caso de cierta temporalidad, requiere de recursos que podríamos calificar de materiales e inmateriales, los primeros son económicos, fuerza, los bienes, etc., en el caso de los recursos inmateriales pueden ser la amenaza, el conocimiento y la convicción, sólo es dable en relaciones humanas, se ejerce sobre los animales y sobre la naturaleza en ciertos casos.

Tratándose del tema de investigación, existen tantos tipos de poderes como relaciones humanas pueden darse, pero solo nos limitaremos al estudio de algunos, una de gran trascendencia es el poder constituyente.

Si quisiéramos describir al poder constituyente, podríamos decir que es aplicable lo que Fernando Lasalle decía respecto de que la Constitución: *es la suma de los factores reales de poder*, es decir, que el poder constituyente sería la

---

<sup>49</sup> GARRONE, José Alberto, ob. cit., pp. 1190 y 1191.

consecuencia inmediata de la unión de esos factores reales de poder, los cuales al haber inestabilidad política, económica y social en el país o por otros motivos quizás, irán en la búsqueda de un nuevo orden, esta interacción entre dichos elementos reclamará mediante un movimiento armado o revolución y utilizando lo que por derecho le corresponde al pueblo, o sea, la soberanía y el derecho de autodeterminación; traerán una nueva Constitución aunado a una forma diferente de gobierno de la que estaba establecida. Con el fin de exponer con más claridad este concepto, citaremos a continuación lo que el Doctor Ignacio Burgoa dice al respecto:

“La demarcación de este concepto, es decir, la delimitación de su implicación jurídico – política importa una cuestión que, para resolverse, exige la respuesta de dos interrogantes primordiales, a saber: la que estriba en determinar qué se entiende por <poder> y la que consiste en dilucidar si el poder constituyente es distinto de la soberanía o inescindible de ella.

El término y la idea de <poder>, como lo hemos afirmado frecuentemente, entrañan actividad, fuerza, energía o dinámica. Ahora bien el adjetivo <constituyente> indica la finalidad de esta actividad fuerza, energía o dinámica, y tal finalidad se manifiesta en la *creación de una Constitución* que, como ordenamiento fundamental y supremo, estructure normativamente a un pueblo bajo la tónica de diferentes y variables ideologías de carácter político, económico o social. En otras palabras, el poder constituyente es una *potencia* (puissance, como dicen los franceses) encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación, se encauce su vida misma y se normen las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo”<sup>50</sup>.

En base a lo dicho podemos decir que el poder constituyente es el resultado de una revolución o movimiento social, a través del cual emerge un órgano colegiado, hecho única y exclusivamente con el fin de crear una Constitución, en la cual se

---

<sup>50</sup> BURGOA O, Ignacio, ob. cit., p.248.

norma a un país en base a las ideologías y principios políticos que imperan en ese momento.

Aclarando un poco más la idea diremos que si en un país impera un sistema económico y jurídico no acorde a las necesidades del pueblo y si a esto agregamos que se pierde la confianza en las instituciones publicas, o peor aún, en el sistema jurídico. Inmediatamente surgirá inconformidad de parte de algunos sectores, lo que si erróneamente se resuelve con ignorar y no dar solución y en respuesta se reprime a las manifestaciones de descontento, con el desgastamiento de las esperanzas de una vida mejor a la población, surgirán de inmediato grupos armados, grupos políticos, grupos religiosos, grupos de empresarios o de gente pudiente, grupos de intelectuales, etc., que cada uno, desde su entorno irán dando justificación a un levantamiento en contra de lo establecido, hace un momento equiparamos a estos grupos con lo que el autor Fernando Lasalle expone como *factores reales de poder* y lo ya dicho, justifica ese calificativo a el pueblo.

Una vez que de ese conglomerado de factores reales de poder, los cuales pueden actuar conjunta o independientemente en el movimiento armado, desgasten o provoquen la extinción del gobierno imperante. Se reunirán o bien, surgirá ese órgano colegiado, el cual al estar totalmente legitimado y aceptado por todos los factores reales de poder como autoridad para confiarle la creación de la Constitución, en ese momento podemos decir que ha surgido el poder constituyente.

Manifestado lo anterior, podemos decir que el titular del poder constituyente es el mismo pueblo, quien a través de un órgano colegiado de expertos juristas, en nombre de éste, se reúne para crear una nueva Constitución.

Formado este órgano, se le puede dar el calificativo de órgano supremo, ya que carece de normatividad que lo rija y no hay poder jurídico encima de él, sólo el pueblo que de no estar de acuerdo con la Constitución creada haría nuevamente uso de su derecho de autodeterminación para modificarla una vez más.

Aclarando que dicho poder constituyente tiene como característica ser temporal, ya que una vez que cumple su función, éste queda sin razón de ser. Para el jurista

Enrique Sánchez<sup>51</sup>, jurídicamente es inexistente el poder constituyente y es meramente un concepto sociológico, de lo cual manifestamos estar totalmente de acuerdo.

Un rasgo particular del poder constituyente es que a parte de ser el generador del sistema jurídico del Estado, este tiene que ser único y no puede subsistir con la Constitución, pues como ya se ha dicho ésta es, en una pirámide jurídica el ordenamiento superior, para complementar lo antes dicho citaremos una vez más al autor Ignacio Burgoa quien afirma lo siguiente:

“Para que el poder constituyente logre su objetivo esencial consistente en implantar el derecho fundamental y supremo que se expresa y sistematiza normativamente en una Constitución, se requiere por modo indispensable que ese poder tenga la hegemonía suficiente para imponerse a todas las voluntades que dentro de un conglomerado humano suelen actuar, así como para no someterse a fuerzas ajenas a ese conglomerado. Por tanto, el poder constituyente, por necesidad ineluctable de su misma teleología, debe ser *supremo, coercitivo e independiente*.<sup>52</sup>”

Se ha dicho que el titular de la soberanía es el pueblo y agregamos que para efectos de derecho internacional, quien es el titular de dicho atributo es el propio Estado frente a otros. “En efecto, mediante el ejercicio de su poder soberano, el pueblo puede romper violenta o revolucionariamente, como de hecho ha sucedido con frecuencia innegable, un régimen jurídico, político socio – económico que no se adecúa a sus aspiraciones o que sea obstáculo para su progreso en los más importantes aspectos de su vida”<sup>53</sup>.

Hemos mencionado que el poder constituyente tiene características esenciales y para refutar esto, al respecto el Doctor Ignacio Burgoa dice:

“Siendo el poder constituyente la soberanía misma así enfocada, participa obviamente de sus caracteres sustanciales, como son, *la inalienabilidad, la indivisibilidad y la imprescriptibilidad*, y al ejercicio, el pueblo se autodetermina y

---

<sup>51</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, ob. cit., p 141.

<sup>52</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., pp.248 y 249.

<sup>53</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 250.

autolimita en la Constitución o derecho positivo fundamental, cuya producción es el objetivo de dicho poder y fuente directa del Estado”<sup>54</sup>.

Sucede lo mismo con la democracia que con el poder constituyente en cuestión de que en ambos se requiere de la participación del pueblo, en uno para elegir representante y en el otro es necesario su actuar y posteriormente un representante para lograr el objetivo de crear el ordenamiento jurídico, uno es para llevar a cabo el gobierno o en su caso la reforma o adición de alguna ley o artículo constitucional, mientras que en el otro, es para hacer el ordenamiento jurídico en general, en el caso del poder constituyente, el pueblo actúa indirectamente en la creación de la Constitución, por las razones que acertadamente se exponen a continuación:

“Ahora bien, el pueblo o nación, como unidad real, no puede por sí mismo ejercer el poder constituyente. Es imposible física y psicológicamente que en todo el conjunto humano que representa se dé una Constitución. La elaboración de este ordenamiento fundamental es una obra de la inteligencia y de la voluntad y cuya producción, por ende, requiere indispensablemente la acción de entendimiento manifestada en varias operaciones sucesivas, tales como la confección de un proyecto, su estudio y discusión, y su aprobación. Estas operaciones, cuyo desarrollo exige por modo necesario un método, no son susceptibles de realizarse por el mismo pueblo en atención al número considerable de sus componentes, al vasto territorio sobre el que se asienta, a la heterogeneidad de los sectores sociales que lo integran, en una palabra, a una variedad y multiplicidad de factores de hecho. Por ello, si bien el poder constituyente pertenece al pueblo como aspecto teleológico inherente a su soberanía, no puede desempeñarse por su titular. Imperativos ineludibles constriñen a depositar *su* ejercicio en un cuerpo, compuesto de representantes populares, que se denomina *Congreso o asamblea constituyente* y cuya misión única consiste en elaborar una Constitución a nombre de pueblo”<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 251.

<sup>55</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 252.

Además del poder en general, encontramos que hay poder constituyente del cual ya hablamos, por lo tanto seguiremos en un orden descendente, por decirlo así, continuaremos con el poder público y la división de poderes en el Estado que comprende a los poderes legislativo ejecutivo y judicial.

“Un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues es ella, según veremos, la que justifica sus existencia y su aparición en el mundo político. Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica, valga la redundancia. Esta actividad no es sino el *poder público o poder estatal* que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: *la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional*”<sup>56</sup>.

El poder público como tal, se ejercita a través de actos de autoridad. Dentro del Estado, estos son diversos a su vez, dichos actos de autoridad, llevan en sí atributos como imperatividad, unilateralidad y la coercibilidad, lo cual es necesario, ya que en el ejercicio de sus funciones el Estado no puede ni debe someterse a las voluntades individuales, colectivas y sociales, y mucho menos si estas irrumpen el buen funcionamiento del aparato estatal. El poder público carece de soberanía, pues obedece al sistema jurídico fundamental del cual es producto, por lo tanto no puede contradecir a la Constitución y en caso de hacerlo existen las garantías individuales y el amparo, las cuales velan y protegen la esfera jurídica de los gobernados ante arbitrariedades, como se ha dicho antes, en el ámbito internacional, el Estado como tal frente a otros Estados, si es soberano, pero sólo en este plano.

“Respecto de la división de poderes la idea tiene sus antecedentes con Aristóteles, en el Estado moderno a John Locke, quien percibe la división en dos poderes, pero se le imputa especialmente a Montesquieu en su celebre obra <*El Espíritu de las Leyes*>, en lo que se denomina como Estado contemporáneo quien propone la

---

<sup>56</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p.257.

división de tres poderes: “El legislativo, el ejecutivo de gentes y el ejecutivo civil o judicial”<sup>57</sup>.

“... La libertad política solo reside en los gobiernos moderados y, aún en ellos no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder... Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo. No hay libertad; 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 el poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de 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 leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”<sup>58</sup>.

Entre otras particularidades manifestamos estar de acuerdo con el jurisconsulto Enrique Sánchez, quien da su punto de vista respecto a la división de poderes y lo titula como *La Naturaleza Jurídica de la División de Poderes*, dentro de su obra de Derecho Constitucional, lo cual transcribiremos a continuación.

“Tal como fue concebido el principio que examinamos no soportó la prueba de fuerza a que fue sometido en la organización y funcionamiento de los Estados, debido a las siguientes causas:

i) La potestad pública es una e indivisible en consecuencia es falso que se pueda producir la división del poder lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública, o sea, una repartición de la producción normativa.

---

<sup>57</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Séptima Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 2002, p. 401.

<sup>58</sup> *Del espíritu de las leyes*, citado por SANCHES BRINGAS, Enrique, p. 401.

ii) Tampoco es exacto que las funciones asignadas a cada órgano del Estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas. Existen excepciones y temperamentos, es ejemplo de aquellas la facultad que le permite al presidente de la República expedir leyes de emergencia cuando ha sido suspendida la Constitución; los temperamentos consisten en la intervención de dos órganos para desarrollar una función, por ejemplo, la iniciativa de ley o decreto que formule el Ejecutivo Federal dentro del procedimiento legislativo, conforme a lo dispuesto por el artículo 71.I constitucional.

iii) Además, no todas las funciones que desarrolla el órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. También las aplica administrativa y jurisdiccionalmente, por ejemplo, cuando lleva a cabo los nombramientos del personal administrativo que le prestará servicios y cuando conoce y resuelve el procedimiento en que se desarrolla el juicio político. Semejante fenómeno se produce con los otros órganos.

Las anteriores consideraciones nos permiten afirmar que la naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas; o sea, la determinación de las reglas de producción normativa que corresponde a cada órgano del Estado<sup>59</sup>.

Expuesto lo anterior, daremos una pequeña sinopsis de los poderes legislativo y judicial, la función que llevan a cabo cada uno, sobre todo nos detendremos a examinar con más detenimiento al poder ejecutivo, en el cual podremos encontrar al secretario de despacho, funcionario que incumbe a este trabajo de investigación.

El poder legislativo como bien es sabido, se encarga de la creación de leyes, se compone de dos cámaras; la de Diputados y la de Senadores, el procedimiento de creación de leyes a grandes rasgos, es aquel en el cual un proyecto de ley pasa a la comisión que revisará la iniciativa, si no hay modificaciones, se aprueba en la cámara de origen y se envía a la otra cámara con el fin de que la revisen, si esta no hace señalamiento en contra alguno, se remite al ejecutivo, quien a su vez si no tiene observaciones que hacer, publicará inmediatamente la ley. Esto sucede

---

<sup>59</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, ob. cit., pp. 403 y 404.

en el ámbito federal, lo cual no difiere en lo estatal, ya que cada Estado tiene su congreso local.

Cabe el comentario en cuanto a los requisitos para ser diputado y senador, los cuales son similares a diferencia de que para ser diputado se requiere edad mínima de veintiún años cumplidos y para ser senador se requiere veinticinco años cumplidos, en cuanto a los otros requisitos transcribiremos los artículos constitucionales:

**Artículo 55.** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

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

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

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

**Artículo 58.** *Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.*

En nuestra opinión, aunque estrictamente no es el cometido de esta investigación, consideramos que se debería requerir más atributos a estos funcionarios. Ya que dentro de esta función interactúan los partidos políticos postulando a sus candidatos, personajes a los que se les va a encomendar la difícil tarea de crear leyes, nos referimos en especial al Congreso de la Unión, órgano constitucional del cual emanan las normas que van a regir al país y que en sí, sería tarea difícil para un abogado crear leyes, para alguien ajeno al derecho lo sería en mayor grado, difícil, si no es que imposible, recordemos que la naturaleza de esta institución estatal es crear leyes, es su principal función. Dejamos los comentarios anteriores para abordarlos en otro trabajo, si los comentamos es debido a que tiene cierta similitud con el tema central de esta investigación.

“La locución <*poder judicial*> suele emplearse, en dos sentidos que son: el *orgánico* y el *funcional*. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, <el poder judicial> denota la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional”<sup>60</sup>.

Para mayor ilustración expondremos la estructura de dicho poder:

Con fundamento en el artículo 94 constitucional, tenemos que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Tribunal Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito

Existe además, el Consejo de la judicatura Federal, quien se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, el Poder Ejecutivo, dentro de este rubro encontraremos a los secretarios de despacho, tema central de nuestra investigación. Y bien, este poder

---

<sup>60</sup> BURGOA O., Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo, Tercera Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., 1992, p. 341.

es encabezado por el presidente de la nación (artículo 80 constitucional), que a la letra dice:

**Artículo 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" se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominara "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".*

Cargo que tiene una duración de seis años y se elige mediante la votación directa del pueblo, dentro de sus facultades encontramos que puede promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso. En nuestro país no hay reelección por tal motivo la persona que ocupe tan distinguido cargo, lo hará por única vez.

Durante el sexenio en el cual el presidente dirigirá al país, tendrá que ser auxiliado por una serie de colaboradores en quienes debe de apoyarse para tomar decisiones concernientes a su gobierno, dicho grupo de asistentes son el llamado "gabinete", este conjunto de consejeros sólo tiene vida real, ya que en la Constitución no aparece tal término, es más propio que por costumbre política se utilice dicha palabra.

"El gabinete suele reunirse periódicamente para examinar asuntos generales, líneas políticas y asuntos particulares; la agenda del gabinete la determina, como ya decíamos, el presidente. Su integración no está determinada en ninguna ley ni reglamento, por tanto, el presidente tiene la libertad para determinar su composición y así lo ha hecho en la realidad; generalmente se compone de los Secretarios de Estado, los jefes de departamento administrativo, el procurador general de república y otros funcionarios"<sup>61</sup>.

Por su parte el autor Calzada Padrón Feliciano dice al respecto "El gabinete, pues, como un equipo de trabajo, contribuye a que las decisiones <unipersonales> que la Constitución deposita en el poder Ejecutivo en la persona del Presidente de la República, estén enriquecidas por los diversos puntos de vista de sus

---

<sup>61</sup> CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Decimoprimer Edición, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1993, p. 77.

colaboradores, ampliando la visión de los problemas y abriendo aun más las posibilidades de sus soluciones”<sup>62</sup>.

De lo antes expuesto podemos afirmar y concluir con lo siguiente: el poder ejecutivo esta encabezado por el presidente de la nación, quien es auxiliado en la administración por los secretarios de despacho y departamentos administrativos, dichos funcionarios pueden reunirse a consideración del presidente, cuando éste lo desee y para discutir algún tema en específico, por lo tanto serian consejeros del titular del ejecutivo en su ramo respectivo, es decir, son colaboradores y consejeros.

## 6. Secretario del Despacho

Debido a que en el capítulo IV de este trabajo de investigación se refiere a los Secretarios de Despacho en el Derecho Constitucional y en el Derecho Administrativo, para no agotar el tema previamente, expondremos una breve introducción en este apartado.

La secretaría de Estado “Es un órgano superior político – administrativo que auxilia al Presidente en el despacho de los asuntos de un ramo de la actividad del Estado”<sup>63</sup>.

El fundamento constitucional de los Secretarios de Despacho lo podemos encontrar en el artículo noventa el cual reza:

**Artículo 90.** *La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación...*

---

<sup>62</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, ob. cit., p. 268.

<sup>63</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría del Derecho Administrativo, Decimosexta Edición, México, D.F, Editorial Porrúa, 2002, p. 319.

En este orden de ideas podemos desprender que la Ley Orgánica que expida el Congreso, es la facultada a dictar el número de Secretarías de Estado y el ramo o competencia en específico al que deberán abocarse cada Secretaría.

Hemos expuesto el concepto de la secretaria de Estado como institución, el concepto de Secretario de Estado como titular, persona individual, es conceptuado de la siguiente forma: “Es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente, es un funcionario político y administrativo”<sup>64</sup>.

Una de las funciones más trascendentales y delicadas de estos funcionarios es la que tiene que ver con la suspensión de garantías y que podemos encontrar en el artículo 29 constitucional, el cual transcribimos a continuación:

**Artículo 29.** *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.*

Otra característica importante de dichos servidores públicos es la importancia política que conlleva dicho cargo, debido a que éstos son nombrados y removidos única y exclusivamente por el Presidente de la República, así lo establece la fracción II del artículo 89 constitucional, que estipula lo siguiente:

**Artículo 89.** *Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

*I...*

*II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho...*

---

<sup>64</sup> *Ibidem.*

Una función ordinaria que realiza el secretario de Estado, es la de refrendar los reglamentos, decretos acuerdos y ordenes del Presidente, los cuales no serán obedecidos en ausencia de este requisito constitucional, por su puesto que tendrá que ser firmado por el secretario respectivo al asunto (artículo 92).

Otra actividad importante que desarrolla el secretario de despacho es la contenida en el artículo 93, la cual consiste en dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Por último en el artículo 91 constitucional, se dictan los requisitos que deben cumplir dichos funcionarios, los cuales son tres: *ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos*, éstos a nuestro parecer son insuficientes y no correspondientes a tan importante puesto.

## **CAPITULO II**

### **II ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES**

En el presente capítulo daremos una mirada al pasado, con la firme intención de estudiar el desarrollo histórico que ha tenido la figura constitucional denominada Secretarios de Estado, daremos un vistazo a través de las constituciones que han regido al país, esperando siempre, que una vez expuesto cada uno de los apartados del presente capítulo, nuestro panorama jurídico sea más amplio dentro de esta exposición estudiaremos documentos importantes como lo son: la Constitución de Cádiz (1812), el Acta Constitutiva de la Federación (1824), las Bases de Organización Política de la República Mexicana (1836), el Acta Constitutiva de la Federación (1843), la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857) y la Constitución Política y Social (1917), la cual esta vigente en la actualidad.

Hemos de aclarar que en el transcurso de este capítulo, recorreremos de manera muy superficial la historia de México, desde la etapa en que el país es una colonia nombrada como la Nueva España, el México independiente y, por supuesto, hasta la carta magna que rige en la actualidad.

La historia no puede separarse de nuestra atención, ya que de no observarla, sería como caminar en la oscuridad, pues con el entendimiento de los hechos sin duda tendremos en las manos una linterna que bien podría iluminarnos el camino.

- **Constitución de Cádiz (1812)**

Esta Constitución se da en tiempos realmente importantes para el país, pero estaba siempre destinada a ser sólo eso, un documento histórico, debido a que siendo un ordenamiento jurídico proveniente de España, no podría corresponder a las necesidades del pueblo, tan es así que el mismo poder soberano reclamaba para sí esa oportunidad de crear lo que su derecho de autodeterminación le exigía.

El movimiento de independencia, vigente en ese momento, era una realidad innegable que tarde o temprano tomaría la dirección de la creación del derecho en el Estado naciente, México.

“Como documento formal sirvió tanto para España como para sus dominios. La Carta de Cádiz recibió el nombre de Constitución Política de la monarquía española. Se promulgó en la ciudad de gaditana el 19 de marzo de 1812, y fue reimpressa en la ciudad de México, en virtud del virrey, el 8 de septiembre del mismo año”<sup>65</sup>.

Esta Constitución tuvo gran influencia de las constituciones francesas de 1793 y 1795 a pesar de eso “La vigencia de esta Carta fue muy breve en México, primero desde 30 de septiembre de 1812, luego suspendida por el virrey Venegas. Más tarde el virrey Calleja la restableció en parte; en 1814 fue derogada, cuando Fernando VII, por decreto del 4 de mayo, restableció el absolutismo. Este decreto se publicó en la Nueva España el 17 de septiembre del propio año. Nuevamente en 1820 estuvo en vigor en Nueva España, cuando el virrey Apodaca la juró el 31 de mayo. Mas al siguiente año, como reacción al triunfo liberal en España, los grupos conservadores provocan la independencia política, en los comienzos de la cual estuvo vigente dicha carta”<sup>66</sup>.

Es importante robustecer lo dicho con lo que el autor Feliciano Calzada, dice al respecto:

“Más de 200 delegados que conformaban las Cortes de Cádiz entre los cuales figuraban 53 americanos – 17 de ellos mexicanos – en su gran mayoría abogados, eclesiásticos y jóvenes de clase media, todos criollos, menos uno – más adelante agrega el autor citado – La actitud de los diputados americanos, pese al clima liberal que reinaba entre los mismos españoles, era más radical que la de los europeos – y remata diciendo – El triunfo de los americanos logro dar un alcance más liberal al régimen colonial. Si embargo, la revolución americana ya había sobrepasado tales demandas, y lo que se buscaba mediante la fuerza de las armas no era la igualdad a la metrópoli, bajo el régimen colonial, sino la

---

<sup>65</sup> MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Decimosegunda Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1993, p 91.

<sup>66</sup> MORENO, Daniel, ob. cit., p. 92.

independencia y el rescate de la soberanía de los pueblos sojuzgados por España”<sup>67</sup>.

Entre las demandas que se exigían y que podemos mencionar son: la eliminación de las castas, igualdad jurídica, gobierno de México para los mexicanos, escuelas, libertad de imprenta, la declaración de que la soberanía reside originalmente en el pueblo, las cuales podemos señalar entre las más importantes a nuestro parecer.

Hemos de aclarar que las Cortes son la reunión de todos los diputados y es la base para la representación nacional y de ambos hemisferios, todo esto con base en los artículos 27, 28 y 29 de la Constitución de Cádiz.

Dichos diputados para ser electos se celebraban juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (artículo 34), pues las Cortes dentro de sus facultades tenían la de proponer, decretar, interpretar y derogar las leyes, entre otras, según el artículo 131 de dicho documento constitucional.

A modo de conclusión podemos citar lo siguiente “La Constitución de Cádiz era el cadáver de la monarquía, que había llegado a México cuando el pueblo vibraba con más fuerza en busca de la libertad y la independencia”<sup>68</sup>.

Como respuesta a esta Constitución “En la población michoacana de Apatzingán... en octubre de 1814 se promulgo la Primera Carta Magna del México republicano, con el título de <Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana>”<sup>69</sup>, a pesar de que dicho documento constitucional nunca entro en vigor, su trascendencia se debe a que es el primer documento propio que redacta la patria y que da muestra de un pueblo que reclama ser soberano e independiente.

Una vez que ya nos hemos adentrado un poco a la historia de la multicitada Constitución, continuaremos con un estudio de la estructura de dicho documento constitucional, por supuesto, todo esto con el fin de encontrar el antecedente directo de los Secretarios de Despacho.

---

<sup>67</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Primera Edición, México, D.F., Editorial Harla, 1990, pp. 54 y 55.

<sup>68</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, ob. cit., p. 55.

<sup>69</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, ob. cit., p. 61.

La Constitución de Cádiz se divide en diez títulos, los cuales a su vez contienen capítulos, en total consta de 384 artículos. A continuación expondremos un listado de los títulos y sus capítulos con nombre, posteriormente abordaremos los artículos que hablan de los Secretarios del Despacho.

## **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA**

### **TÍTULO I. De la nación española y de los españoles.**

CAPÍTULO I. De la Nación española.

CAPÍTULO II. De los españoles.

### **TÍTULO II. Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de las ciudades españolas.**

CAPÍTULO I. Del territorio de las Españas.

CAPÍTULO II. De la religión.

CAPÍTULO III. Del gobierno.

CAPÍTULO IV. De los ciudadanos españoles.

### **TÍTULO III. De las Cortes**

CAPÍTULO I. Del modo de formarse las Cortes.

CAPÍTULO II. Del nombramiento de diputados de Cortes.

CAPÍTULO III. De las juntas electorales de parroquia.

CAPÍTULO IV. De las juntas electorales de partido.

CAPÍTULO V. De las juntas electorales de provincia.

CAPÍTULO VI. De la celebración de las Cortes.

CAPÍTULO VII. De las facultades de las Cortes.

CAPÍTULO VIII. De la formación de las leyes, y de la sanción real.

CAPÍTULO IX. De la promulgación de las leyes.

CAPÍTULO X. De la diputación permanente de Cortes.

CAPÍTULO XI. De las Cortes extraordinarias.

### **TÍTULO IV. Del Rey.**

CAPÍTULO I. De la inviolabilidad del Rey y de su autoridad.

CAPÍTULO II. De la sucesión a la corona.

CAPÍTULO III. De la menor edad del Rey, y de la Regencia.

CAPÍTULO IV. De la Familia real y el reconocimiento del Príncipe de Asturias.

CAPÍTULO V. De la dotación de la Familia real.

CAPÍTULO VI. De los Secretarios de Estado y del Despacho.

CAPÍTULO VII. Del Consejo de Estado.

### **TÍTULO V. De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal.**

CAPÍTULO I. De los tribunales.

CAPÍTULO II. De la administración de la justicia en lo civil.

CAPÍTULO III. De la administración de la justicia en lo criminal.

### **TÍTULO VI. Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos.**

CAPÍTULO I. De los ayuntamientos.

CAPÍTULO II. Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales.

### **TÍTULO VII. De las contribuciones.**

CAPÍTULO UNICO.

### **TÍTULO VIII. De la fuerza militar nacional.**

CAPÍTULO I. De las tropas de continuo servicio.

CAPÍTULO II. De las milicias nacionales.

TÍTULO IX. De la instrucción pública.

TÍTULO X. De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella.

Como antecedente constitucional de los Secretarios del Despacho en el titulo VII Del Rey, capitulo VI encontramos la regulación correspondiente a los Secretarios de Estado y del Despacho, el artículo 222 dispone el numero de secretarios y la materia de sus funciones, así encontramos que hay Secretario del Despacho, Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes, Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino de Ultramar, Secretario del Despacho de Gracia y Justicia, Secretario del Despacho de Hacienda, Secretario del Despacho de Guerra y Secretario del Despacho de Marina, Quien es competente para determinar según las necesidades que vayan surgiendo en cuanto a otras materias es la Corte, mediante un reglamento (artículo 224), de forma similar a nuestra Constitución actual, ya que ésta establece que el Congreso de la Unión será quien determinará la creación y materia de las Secretarías del Despacho mediante una ley secundaria. En donde si hay una notable diferencia es en los requisitos para ser secretario del Despacho, debido a que la Constitución de Cádiz en su artículo 223 pide únicamente ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos y excluyen a los extranjeros aún teniendo carta de ciudadanos.

El artículo 225 dispone que todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario del Despacho del ramo al que el asunto corresponda, de lo contrario ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de esto, lo mismo sucede con la Constitución actual, el Presidente en cuanto a los reglamentos acuerdos y ordenes que emita éste, deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, de lo contrario no serán obedecidos (artículo 92 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1917).

Los Secretarios del Despacho serán responsables ante las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey, es lo que dicta el artículo 226, lo que no sucede en la actualidad, ya que el secretario tiene una responsabilidad política con el presidente únicamente, además de que en la Constitución de Cádiz esta dispuesto que los Secretarios del Despacho deben rendir cuentas a las Cortes y estas son competentes para integrar la posible responsabilidad de dichos funcionarios en

caso de hallar algo no conforme a la ley, las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todo documento o prueba para que los juzguen (artículos 226, 227, 228 y 229), por si esto fuera poco, las Cortes son las indicadas para señalar el sueldo que deban percibir los Secretarios del Despacho (artículo 230).

En base a lo redactado, los Secretarios del Despacho dependen más de las Cortes que del Rey, por lo mismo éstos no son parte del llamado gabinete presidencial, ya que para eso está el Consejo de Estado (artículo 231) y sucede casi lo mismo, pues la Corte es quien propone a dicho conjunto de individuos (artículo 233), los cuales no pueden ser removidos, sólo por causa justificada (artículo 239), además el reglamento que proponga acorde con el consejo lo aprobara la Corte y esta señala los sueldos que deberán recibir por ese puesto (artículo 240).

Concluimos este apartado diciendo que la situación del Secretario del Despacho en esta Constitución es de dependencia con la Corte, que no es parte del gabinete o de los consejeros del titular del poder ejecutivo, y lo más importante, en este precedente ya se encuentran contemplado regular constitucionalmente los requisitos para ser Secretario del Despacho, a quienes se les requiere ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, lo encontramos justificable hasta cierto punto debido a que la complejidad de la vida en ese entonces, tal vez no era tanta como en la actualidad, es posible que por eso no se requiera de mucha preparación o se puede pensar que lo que urgía era poner en marcha el nuevo sistema y evitar cualquier traba, además no dudamos de que la población en general apenas y tenía lo mas básico, si no es que lo menos de educación.

- **Acta Constitutiva de la Federación (1824)**

Es de aclarar que este apartado refiere al acta constitutiva, pero lo que en realidad estudiaremos en el presente es la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, una vez aclarado lo anterior expondremos lo siguiente:

“En el siglo XIX cuando comienza a manejarse con precisión algunos de los fundamentos del Estado moderno correspondiente a la primera mitad del siglo XX. Así, por ejemplo: 1. La soberanía; 2. El Estado como sujeto de la relación internacional; 3. Los derechos del hombre; 4. La representación política; 5. La democracia indirecta y la Constitución; 6. La libertad y axiología políticas; 7. La división de poderes, y 8. La separación entre la iglesia y el Estado. La mayoría de estos fundamentos políticos fueron plasmados en México en la Constitución de 1824, con excepción de la separación de la iglesia y el Estado, y casi de los derechos del hombre, ya que no es sino hasta la Constitución de 1857, cuando aparece un cuerpo de garantías constitucionales...”<sup>70</sup>”

Comenzamos citando a la Doctora Aurora Arnaíz quien muy acertadamente expone los fundamentos del Estado y no sólo eso, sino que los encuadra en la Constitución de 1824 de lo cual a continuación exponemos un resumen:

“El constituyente de 1824 no aportó la clara visión del hugonote Bodino (1530 – 1569) respecto de la soberanía cuyo autor, protestante francés, recogió en su celebre tratado de *Los Seis Libros de la República*. No podría haber sido así por que Bodino se refería al monarca absoluto limitado por los principios generales del derecho, y en México en 1824 imperaba la República. Fue el *Acta Constitutiva de la Federación*, del 31 de enero de 1824, la que recogió los lineamientos que sobre la soberanía declara como innovación progresista y liberal la *Constitución de Cádiz* del 19 de marzo de 1812, cuyo artículo 3º dice que <la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales>.

La Constitución Federal de 1824 no transcribió el artículo 3º del *Acta Constitutiva*. Es el artículo 1º donde se atisba la soberanía como equivalente de independencia nacional. Dicho artículo reza así: <la nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia>.

Ya en el siglo XIX los estados europeos formaban un contexto, si no unitario, si de intereses controvertidos que dilucidaban, haciéndolo suyo, el lema que aportó el

---

<sup>70</sup> ARNAÍZ AMIGO, Aurora, Historia Constitucional de México, Primera Edición, México D.F., Editorial Trillas, 1999, pp. 54 y 55.

holandés Grocio (1583 – 1645) en su célebre tratado *El derecho de la guerra y la paz*, quien defendió la idea de que los estados eran sujetos de la relación internacional...

Sin embargo, en la fracción I del artículo 49 declara que <las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores>.

Un cuarto fundamento del Estado moderno que aparece con la *paz de Westfalia* de 1648 fue el de la representación política, aportado por el inglés Tomas Hobbes (1588 – 1679) en su célebre libro *El Leviatán*. Así, la *Constitución de 1824* declara en su artículo 4º. <La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal>.

Un quinto fundamento político universal era ya una realidad en el siglo liberal europeo: me refiero al reconocimiento que las constituciones de la época hacían de la democracia, al elevarla a forma política garantizada por las normas supremas de los estados.

Un sexto fundamento internacional es el de la libertad y axiología política aportados por Juan Jacobo Rousseau, ginebrino – francés, en su célebre tratado *El Contrato Social*. No hay una declaración directa en defensa de la libertad, que se menciona bien en referencias procesales o, como hemos ya transcrito, en relación con la independencia nacional.

Un séptimo fundamento de reconocimiento, ya universal en aquellos días, es el relativo a la división de poderes que el ilustre tratadista francés Montesquieu (1689 – 1755) recogió en *El espíritu de las Leyes*. <La *Constitución mexicana de 1824* declara en su artículo 6º que se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial>.

Como un octavo fundamento, también de aceptación universal en la primera mitad del siglo XIX, mencionamos lo que se ha denominado *separación de la iglesia y el Estado*. Los estadistas y doctrinarios progresistas de la época defendieron tenazmente este principio y trataron de elevarlo a garantía constitucional. Sin embargo, la *Constitución de 1824* no estuvo a la altura de este fundamento; por el

contrario, en su artículo 3º establece que <la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica apostólica y romana. La nación la protege por las leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra><sup>71</sup>.

Esta Constitución esta compuesta por 171 artículos en total, los cuales se dividen por títulos y estos a su vez por secciones, para mayor ilustración los mencionaremos en seguida: TITULO I, Sección única: De la nación mexicana, su territorio y su religión; TITULO II. Sección única: De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo; TITULO III. Sección primera: De su naturaleza y modo de ejercerlo, Sección segunda: De la cámara de diputados, Sección tercera: De la cámara de senadores, Sección cuarta: De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos, Sección quinta: De las facultades del Congreso general, Sección sexta: de la formación de leyes, Sección séptima: Del tiempo duración y lugar de las sesiones del Congreso general; TITULO IV. Del supremo poder ejecutivo de la federación, Sección primera: De las personas en quien se deposita y de su elección, Sección segunda: De la duración del presidente y vicepresidente, del modo de llenar las faltas de ambos y de su juramento, Sección tercera: De las prerrogativas del presidente y vicepresidente, Sección cuarta: De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades, Sección quinta: Del consejo de gobierno, Sección sexta: Del despacho de los negocios de gobierno; TITULO V. Del poder judicial de la federación, Sección primera: De la naturaleza y distribución de este poder, Sección segunda: De la Corte Suprema de Justicia y de la elección, duración y juramento de sus miembros, Sección tercera: De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, Sección cuarta: Del modo de juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, Sección quinta: De los tribunales de circuito, Sección sexta: De los juzgados de distrito, Sección séptima: Reglas generales a que se sujetará en todos los Estados y territorios de la federación la administración de justicia; TITULO VI. De los Estados de la federación, Sección primera: Del gobierno particular de los Estados, Sección segunda: De las obligaciones de los Estados, Sección tercera: De las restricciones de los poderes de los Estados; y,

---

<sup>71</sup> ARNAÍZ AMIGO, Aurora, ob. cit., pp. 55 – 57.

TITULO VII. Sección única: De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva.

En los artículos 117 al 122 se puede observar lo relativo a los Secretarios del Despacho, en el numeral 117 se dispone que el Congreso general establecerá el número de secretarios que habrá, lo cual nos parece un acierto, lo mismo para el caso de que tengan validez los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el Secretario del Despacho del ramo correspondiente, sin este requisito no serán obedecidos, según lo dicta el artículo 118, existe responsabilidad de los Secretarios del Despacho respecto de los actos del presidente, cuando autoricen con su firma alguna acta constitutiva, ley general o Constitución particular de algún Estado que vaya en contra de la Constitución (artículo 119), esta Constitución dicta que los Secretarios del Despacho darán a cada cámara luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, así lo establece el artículo 120.

Los Secretarios del 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, artículo 122.

En esta Constitución Federal el titular del ejecutivo es quien puede libremente nombrar remover a los Secretarios del Despacho (artículo 110, F.IV). Por último, cabe destacar que los Secretarios del Despacho según el artículo 121 tienen sólo un requisito para acceder a tal puesto y es ser mexicano por nacimiento únicamente, contrario a la Constitución de Cádiz en la cual se pide ser mexicano y estar en ejercicio de sus derechos, o sea, que disminuyo este apartado de requisitos.

En este ordenamiento ya no existe dependencia por parte de los Secretarios del Despacho hacía la Corte, sino al titular del ejecutivo solamente, a lo que si esta obligado el Secretario del Despacho es a dar cuenta anual, lo cual no se puede afirmar que esto sea rasgo de dependencia con las cámaras, ya que quien puede nombrarlos y removerlos libremente es el presidente. Otro característica importante a destacar de la Constitución en estudio, es que ya no se enuncia el número de secretarias que deberá haber, a pesar de que el Congreso general es

quien las establece, esto es muestra de que la vida del país iba aumentando en complejidad y no se podría encuadrar en unas pocas secretarías la actividad estatal que reclama cambios constantes.

- **Leyes Constitucionales (1836)**

Como tercer antecedente constitucional, expondremos las llamadas leyes constitucionales de 1836 en donde se da un giro de noventa grados, ya que dichas leyes imponen un carácter centralista y el federalismo deja de imperar en el Estado mexicano de ese entonces.

“Desterrados Gómez Farías y José Luis Mora, perseguidos los diputados liberales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno el Congreso de la Nación se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las bases de una Constitución central, mejor conocida como las *Siete Leyes*. El viraje en la forma de gobierno es sumamente radical, al disponer entre otras cosas que los gobernadores estarían sujetos al poder central; se suprimían las legislaturas de los Estados, los que en adelante se denominarían Departamentos, y cuyas rentas públicas quedaban a disposición del gobierno central. El período presidencial tendría una duración de ocho años y se creaba el cuarto poder: el conservador, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución”<sup>72</sup>.

La Constitución en estudio esta integrada por siete leyes, la primera regula lo concerniente a los derechos de los mexicanos y habitantes de la República, la cual contiene 15 artículos, en la siguiente ley comienza de nueva cuenta la numeración partiendo siempre del numero uno como característica particular de dicho documento constitucional; la segunda ley tiene que ver con la Organización de un poder conservador y esta compuesta por 23 artículos; la tercera ley, es del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de la leyes (58 artículos); la cuarta ley versa sobre la organización del Supremo Poder Ejecutivo (34 artículos); la quinta ley es del Poder Judicial de la República

---

<sup>72</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Primera Edición, México, D.F., Editorial Harla, 1990, pp. 77.

Mexicana (51 artículos); la sexta ley trata lo relativo a la división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos (31 artículos); y, por último la séptima ley trata de las variaciones a las leyes constitucionales (6 artículos).

Por su puesto, nuestro interés se centra en la cuarta ley, en la que se establece la organización del Supremo Poder Ejecutivo, dentro de este apartado hay un gran cambio, ya que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado, el cual se denominara Presidente de la República (artículo 1 de la cuarta ley), precisamente una de las prerrogativas del Presidente de la República es la de nombrar libremente a los Secretarios del Despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente (artículo 15 fracción VI de la cuarta ley), a pesar de que cambio la redacción de lo que en las constituciones anteriores decían respecto a la facultad del titular de que puede remover a los Secretarios del Despacho, prácticamente es el mismo contenido.

En estas leyes el Supremo Poder Ejecutivo esta integrado por tres elementos, en primer término y como ya se dijo, por el Presidente de la República, en segundo término por del consejo del gobierno, según el artículo 21, el cual a su vez se compone de 13 consejeros (2 eclesiásticos, 2 militares y el resto de las demás clases de la sociedad) y en tercer término, por el ministerio éste será integrado por cuatro a saber: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y el último de Guerra y Marina, artículo 28 de la cuarta ley. A pesar de que en el artículo 15 en su fracción VI de la cuarta ley, se mencionan a los Secretarios del Despacho, éstos en el apartado correspondiente a su regulación se titula del ministerio y se les denomina ministros, además de que hay un retroceso, pues se vuelve al error de encuadrar la actividad del Estado en cuatro ministerios.

En el artículo 29 reitera la facultad del Presidente de la república al establecer que los ministros deberán ser de exclusiva elección del titular del Supremo Poder Ejecutivo, de igual forma este artículo es de importancia para la presente investigación debido a que especifica los requisitos que deberán cubrir los ministros, éstos deberán ser mexicanos por nacimiento, ciudadanos en actual ejercicio de sus derechos, y que no hayan sido condenados en proceso legal por crímenes o mala versación en los caudales públicos.

Tratándose del llamado gabinete presidencial, en esta Constitución se toma en cuenta a los ministros como consejeros, así lo establece el 30 al instituir *todo asunto grave del Gobierno será resuelto por el Presidente de la República en junta de Ministros, quienes firmarán el acuerdo en el libro respectivo especificando el que o los que disientan*, lo cual nos parece que sería más propio para el Consejo de Gobierno.

De igual forma que en la Constitución ya antes vista, es un requisito formal, la firma del ministro del ramo en el que se trate para que se autoricen los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente (artículo 31 fracción II), lo mismo sucede con respecto al informe que se rinde, es anual y se presenta a las dos cámaras y existe responsabilidad de cada ministro ante la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su Ministerio y de los actos del Presidente que autoricen con su firma y sean contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales (artículo 32).

El artículo 33 ventila el cambio de nombre que se hizo a las secretarías por el de ministerios, ya que dicho apartado, a pesar de ser titulado del ministerio en el artículo señalado reza lo siguiente: *el Gobierno formara un reglamento para el mejor despacho de sus Secretarías, y lo pasará al Congreso para su aprobación*.

Cabe destacar que en esta Constitución se regula a un cuarto supremo poder conservador dicho poder esta constituido por cinco individuos, curiosamente para que terminen su cargo, en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, hacen la decisión a través de la suerte para la renovación de cada uno que será cada dos años.

Los requisitos que deben de cumplir según el artículo 11 son: ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos del ciudadano; tener el día de la elección cuarenta años cumplidos de edad, y un capital (físico o moral) que le produzca por lo menos tres mil pesos de renta anual; haber desempeñado alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del Despacho, magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

A grandes rasgos este poder, es el que se encarga de velar por el respeto a las siete leyes y que ningún otro poder altere o vaya en contra de los valores de dichas leyes, o sea, es un poder regulador de los otros.

Sería interesante ahondar más en el estudio de este poder, pero debido a que no es materia del presente trabajo se expuso esta pequeña introducción que es con el afán de dar un panorama general. En consecuencia no comentaremos más respecto a este tópico y sin más, procederemos al estudio del siguiente apartado.

- **Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843)**

“El nuevo texto constitucional se componía de XI títulos y 202 artículos, cuya vigencia sólo sería de tres años, pues la lucha nacional por cambiar la forma de gobierno y retornar al sistema federal aún no cesaba; por el contrario se había encendido ante las imposiciones del gobierno centralista, el despotismo y la arbitrariedad. Además se impedía el acceso de las clases populares a los cargos de elección popular, puesto que los mismos solamente podían ser cubiertos por aquellos que cuya posición económica los ubicaba entre las clases pudientes”<sup>73</sup>.

Parecería un acierto que en esta Constitución se suprimía al Supremo Poder Conservador, no obstante, una de las características del presente documento constitucional era precisamente que para tener acceso a ciertos cargos públicos, para ello era necesario tener determinado ingreso, lo cual hizo un documento clasista y discriminatorio, a manera de ejemplo mencionaremos que para ser ciudadano es necesario haber cumplido dieciocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido, y que tengan una renta anual de doscientos pesos por lo menos (artículo 18 constitucional); para el caso de los que aspiraban a ser diputados era obligatorio tener una renta anual efectiva de mil doscientos pesos (artículo 28 F. IV); en cuanto a los senadores se les pedía una renta anual de al menos dos mil pesos (artículo 42).

---

<sup>73</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, ob. cit., p. 78.

Como ya se ha dicho, esta Constitución consta de XI títulos y un total de 202 artículos, a continuación mencionaremos cada uno de estos títulos con el fin de ofrecer un panorama más amplio de este documento constitucional. El Título I trata de la Nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión; Título II. De los habitantes de la República; Título III. De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros; Título IV. Poder Legislativo, éste a su vez se subdivide en Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, de las Sesiones, formación de Leyes, de las atribuciones y restricciones del Congreso, facultad económica de ambas cámaras y peculiares de cada una, y diputación permanente; inmediatamente sigue el Título V. Poder Ejecutivo y este se divide en Del Ministerio y Del Consejo de Gobierno; seguidamente se encuentra el Título VI. Del Poder Judicial dentro de este título encontramos las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Marcial y el Tribunal para Juzgar a los Ministro de la Suprema Corte de Justicia; continuamos con el Título VII. Gobierno de los Departamentos y éste se subdivide en de los Gobernados y Administración de Justicia en los Departamentos; el Título VIII, trata del Poder Electoral; el Título IX. Disposiciones generales sobre administración de Justicia; el Título X. De la Hacienda; y por último, el Título XI. De la observancia y reforma de estas bases. Como se ha hecho anteriormente y siguiendo la misma mecánica, pasaremos ahora a examinar al poder ejecutivo que es el que nos concierne, sobre todo en el apartado dedicado a los secretarios de despacho, con el fin de estudiar este antecedente constitucional.

El Título V es el relativo al Poder Ejecutivo y este se divide en Del Ministerio y Del Consejo de Gobierno. En esta Constitución se continúa con que el Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, quien será la figura presidencial, según lo establece el artículo 83, y en base al artículo 87 fracción II, corresponde al Presidente de la República nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho.

Una vez más, encontramos que el Secretario del Despacho es nombrado como ministro, para ello se dedico un apartado en esta Constitución que va del artículo 93 al 103. El artículo 93, señala que el despacho de todos los negocios del

Gobierno estará a cargo de cuatro ministros: de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de hacienda, y de guerra y marina.

Para ser ministro es necesario ser mexicano por nacimiento, o hallarse en el caso segundo del artículo 11, es decir, que son mexicanos los que sin haber nacido en la República, se hallaban avecindados en ella en 1821 y no hubieren renunciado su calidad de mexicanos: los que siendo naturales de Centro América cuando perteneció a la nación mexicana se hallaban en el territorio de esta, y desde entonces han continuado en él, además de lo mencionado, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, así lo establece el artículo 94.

Sigue la obligación del ministro de presentar anualmente a las Cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la administración pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ellas las reformas que estime convenientes (artículo 95 F. II).

Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del Presidente de la República que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas (artículo 96 párrafo segundo), lo mismo sucede en cuanto a la formalidad que deben revestir las órdenes del presidente para que sean acatadas. Existe además responsabilidad de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes, así lo establece el artículo 100.

A diferencia de las constituciones que hemos estudiado, en cuanto a los requisitos que deben de cumplir los Secretarios del Despacho se agrega lo dispuesto a la excepción contemplada en la fracción II del artículo 11, es decir, *son mexicanos los que sin haber nacido en la República, se hallaban avecindados en ella en 1821 y no hubieren renunciado su calidad de mexicanos: los que siendo naturales de Centro – América cuando perteneció a la Nación Mexicana se hallaba en el territorio de esta, y desde entonces han continuado residiendo en él*, fuera de todo esto, nos parece que no hay algo más sobresaliente, pero si encontramos una evolución respecto del cambio de nombres y en algunos casos del numero de los secretarios de despacho que debe de haber.

- **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)**

Esta Constitución es sin duda uno de los antecedentes que sin duda es de gran valor dentro de la historia de nuestro país, debido a que tanto desde el inicio de su vigencia como en sus reformas, se dieron cambios que han trascendido a la época actual, el escenario en el que tiene vida dicho documento, versa con la separación del Estado y la iglesia y culmina con el reconocimiento internacional por parte de los demás Estados, de que México ya era una nación independiente y soberana. No podemos dejar de mencionar, por su puesto, que en esta etapa es donde surge uno de los hombres más grandes de la historia, no sólo de México ni de Latinoamérica, sino de la humanidad entera y nos referimos sin miedo a errar al Lic. Benito Juárez García, quien como presidente de la nación tuvo en sus manos el destino del país y con su intelecto y voluntad, lo supo conservar e hizo transformaciones para bien de todos los ciudadanos, presentes y futuros.

En este documento fundamental, se suprimieron muchos privilegios que otorgaba la carta magna anterior y el Estado laico se veía nacer, “Desde luego que el nuevo mandamiento constitucional dejo inconformes a los privilegiados, empezando por la iglesia, al punto que el propio jerarca mundial, Pío IX, dijo que ésta constituía un insulto a la religión y desde el solio papal condenó y declaró reprobadas las leyes, y considero sin valor a la Constitución. Paralelamente, fulmino a todos los que obedecían al gobierno. Por su parte el episcopado mexicano, haciéndose eco de los rencores del papa, repartió excomuniones por doquier. La guerra civil promovida por la iglesia, amenazaba de nuevo al país, pues no podía renunciar tan fácilmente a los privilegios de que gozaba”<sup>74</sup>.

Esta Constitución esta compuesta por ocho títulos: TITULO I De los derechos del hombre (sección I), de los mexicanos (sección II), de los extranjeros (sección III) y de los ciudadanos mexicanos; TITULO II De la soberanía nacional y de la forma de gobierno (sección I), y de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional (sección II); TITULO III De la división de poderes, del poder legislativo (sección I), de la elección e instalación del Congreso (párrafo I), de la iniciativa y

---

<sup>74</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, ob. cit., p. 90.

formación de leyes (párrafo II), de las facultades del Congreso (párrafo III), y, de la diputación permanente (párrafo IV), del poder ejecutivo (sección II), y del poder judicial (sección III); TITULO IV De la responsabilidad de los servidores públicos; TITULO V De los Estados de la Federación ; TITULO VI Prevenciones generales; TITULO VII De la reforma de la Constitución; y, TITULO VIII De la inviolabilidad de la Constitución y consta de 128 artículos en total.

Una de las obligaciones y facultades del presidente es precisamente nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, además de los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o leyes, así lo establece el artículo 85 F. II.

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 hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría, artículo 86, en nuestra opinión se avanza mucho respecto de lo que ya en ocasiones se había comentado en cuanto a que la actividad estatal no se puede encuadrar a un reducido número de Secretarías y contrario a esto, debe estar siempre la puerta abierta a una reforma que no implique un proceso especial, pues las necesidades que implican la complejidad de la vida actual, pueden requerir sin demora, la creación de una Secretaría más, por supuesto, si caer en excesos.

Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener veinticinco años cumplidos, así lo dicta el artículo 87 de la Constitución Liberal de 1857. A diferencia del artículo 91 de la Constitución actual que sólo difiere en cuanto a la edad, ya que esta pide treinta años cumplidos.

El artículo 88 dicta lo siguiente: Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. Sin este requisito no serán obedecidos, es en esencia una replica de lo que dispone el artículo 92 de la Constitución actual, sólo que esta última disposición contiene más palabras, pero en esencia dicen lo mismo.

Otra característica en esta Constitución es que al igual que en la actual no existe un apartado en específico que regule a los Secretarios del Despacho, por su puesto que lo localizamos como en todas las constituciones estudiadas en el título dedicado al Poder Ejecutivo y en su caso al Rey, y que es la firma de éste un elemento indispensable para que los reglamentos, decretos y órdenes del presidente sean obedecidos, así como encontramos otra constante que es la de que los Secretarios del Despacho den cuenta ya sea a las cortes (Constitución de Cádiz) o a las cámaras tanto de diputados como de senadores o, en el caso de la Constitución actual, al Congreso. Tratándose de la Constitución en estudio los Secretarios del Despacho dan cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos, luego que estén abiertas las sesiones del primer período.

A partir de esta Constitución se observara que los Secretarios del Despacho ya no son regulados más que por un escaso número de artículos, cuatro para ser precisos, al menos en la Constitución en estudio, los cuales de cierta forma engloban lo que a los Secretarios del Despacho corresponde en nuestra opinión.

- **Constitución Social y Política (1917)**

Por ultimo, estudiaremos la Constitución de 1917, producto de una revolución y que es la que ha regido durante 92 años aproximadamente. En la actualidad y a pesar de haber sufrido cambios, en esencia y en cuanto a lo que nos concierne es la misma.

A continuación citaremos lo que el autor Sánchez Bringas en su obra de Derecho Constitucional, titula como *Del Constitucionalismo liberal – individualista al social* y que nos parece un acierto en cuanto a la forma resumida que expresa y nos da un panorama de los acontecimientos más importantes de la revolución mexicana hasta llegar a la Constitución en estudio.

“El 15 de julio de 1867, después de haber vencido el Imperio, el presidente Juárez, expidió un manifiesto a la nación declarando la restauración de la República y el respeto a la Constitución de 1857. Juárez fue reelecto presidente en 1871 y Porfirio Díaz proclamó, sin éxito, el plan de la Noria contra esa reelección al

fallecer el presidente en 1872, de acuerdo con la Constitución de 1857 le sucedió el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Sebastián Lerdo de Tejada, quien logro la consagración constitucional de las leyes de reforma en 1873. El 21 de marzo de 1876, nuevamente, Porfirio Díaz se rebela, ahora en contra de Lerdo de Tejada; la principal bandera utilizada por Díaz fue la no reelección de acuerdo con el plan de Tuxtepec que le permitió acceder a la Presidencia de la República.

Porfirio Díaz gobernó de 1876 a 1880 y de 1884 a 1911 aunque ejerció plenos poderes durante todos esos años porque de 1880 a 1884 ocupó la presidencia Manuel González, persona de su confianza que, además, era su compadre. Durante este período se incrementaron las injusticias sociales en el campo y en las ciudades; se impulso la industria y se desarrollaron las comunicaciones del país a través de las inversiones extranjeras pero la riqueza se concentró en pocas personas perjudicando a amplios sectores de la población. Los trabajadores carecían de derechos y los campesinos se encontraban en situación semejante a la del sistema medieval con las tiendas de raya y su acasillamiento. El panorama se complementó con el despojo de las tierras de indígenas y campesinos realizado por las compañías deslindadoras y con la ausencia de derechos y libertades políticas que afectaba a toda la nación

El siglo XX se inauguró con la expedición de leyes laborales en los Estados de México (1904) y Nuevo León (1906); con las huelgas de Cananea y Río Blanco (1906) que culminaron con hechos violentos en perjuicio de los trabajadores; con el manifiesto a la nación del Partido Liberal Mexicano, del 1º de julio de 1906, en que se reclamaron derechos sociales en favor de los obreros y con el plan de San Luis, de 1910, que bajo el lema de <sufragio efectivo y no reelección> inicio la revolución mexicana. El destierro de Porfirio Díaz y las elecciones realizadas en forma excepcionalmente honrada que llevaron al poder a Francisco I. Madero, marcaron el triunfo de la primera etapa revolucionaria.

Para entonces Emiliano Zapata había dado a conocer el plan de Ayala, de 1911, manifestándose en defensa de los campesinos e indígenas que habían sido despojados de sus tierras y exigiendo el reparto agrario y la desaparición de los latifundios. En el norte del país la rebelión de Pascual Orozco basada en el plan

de Empacadora, de 1912, exigió medidas favorables para los trabajadores y los campesinos y demandó el fortalecimiento municipal. El asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez y el acceso ilegítimo, aunque formalmente válido, de Victoriano Huerta al poder presidencial, dieron lugar a la etapa constitucionalista de la revolución. El gobierno del Estado de Coahuila, Venustiano Carranza, a través del plan de Guadalupe, de 1913, inició la guerra contra la usurpación. El 13 de agosto de 1914, en Teoloyucan, se consumó la derrota de Huerta y el triunfo de la revolución constitucionalista dirigida por Carranza, en ese año se realizaron los primeros trabajos de la Convención nacional revolucionaria, en Aguascalientes, con quien rompió Venustiano Carranza al enterarse que los convencionistas habían nombrado presidente provisional a Eulalio Gutiérrez.

De 1914 a 1916 Venustiano Carranza expidió diversos ordenamientos con contenido social como las adiciones al plan de Guadalupe (12 de diciembre de 1914); la ley del municipio libre y la ley del divorcio (25 de diciembre de 1914); la ley agraria y la ley obrera (6 de enero de 1915); la ley que abolió las tiendas de raya (22 de junio de 1915) y las nuevas reformas al plan de Guadalupe (14 de septiembre de 1916), comprendiendo la convocatoria a Congreso constituyente para reformar la Constitución de 1857.

El primero de diciembre de 1916, dieron comienzo las sesiones del Congreso constituyente en la ciudad de Querétaro con el discurso pronunciado por el primer jefe del ejército constitucionalista. Carranza dio a conocer a los diputados constituyentes el proyecto de reformas constitucionales que, por cierto, no contemplaba las reivindicaciones de los trabajadores ni de los campesinos. El congreso se compuso con 218 diputados constituyentes pero fue determinante el grupo formado por Pastor Rouaix, Francisco J. Mujica, Esteban Baca Calderón, Heriberto Jara, Rafael Martínez Escobar, Alfonso Cravioto, Luis G. Monzón, Luis Manuel Rojas, Carlos L. Gracidás, Froylán C. Manjarrés, Rafael Martínez, José N. Truchuelo, Jorge E. Von Versen, Hilario Medina, Alberto Terrones Benitez, José Natividad Macías, Enrique Colunga, Félix F. Palavicini y, sobre todo, el obrero Héctor Victoria, diputado por el Estado de Yucatán. Estos ilustres mexicanos

determinaron los derechos de los sectores marginados de la sociedad y el inicio del constitucionalismo social. El 31 de enero de 1917 se firmó y protestó la nueva Constitución, el 5 de febrero fue promulgada y entró en vigor el 1º de mayo”<sup>75</sup>.

En este apartado se ha hecho especial mención de la historia, debido a que la Constitución en estudio en su tiempo fue la más novedosa al contener garantías sociales y derechos al trabajador, entre otras cosas. Por lo mismo no podemos dejar de mencionar a un personaje importante que fue precursor de la revolución y me refiero a Ricardo Flores Magón, quien fue el que más contribuyó en materia de derecho laboral, mucho antes de que se iniciara el movimiento armado, fue encarcelado en diferentes ocasiones, pero sus ideas fueron fundamentales para la creación de la nueva Constitución.

“La nueva Constitución inauguro el constitucionalismo social al definir los siguientes ordenamientos: la educación básica gratuita, laica y obligatoria (artículo 3º); la rectoría económica del Estado y el dominio de la nación sobre los recursos naturales (artículos 27 y 28); la reforma agraria basada en la abolición de los latifundios y la dotación de tierras, bosques y aguas en favor de los campesinos y de las comunidades (artículo 27) y la reforma laboral que estableció en favor de los trabajadores condiciones mínimas para el desempeño del trabajo, derecho de sindicación y seguridad social (artículo 123)”<sup>76</sup>.

Por su parte la autora Arnaíz Amigo Aurora expresa lo siguiente al respecto: “La Constitución de 1917, consecuencia directa de la de 1857, fue en su día y es hoy, a través de las múltiples adaptaciones de sus reformas, la canalización al Estado mexicano actual de gran estabilidad institucional, que va permitiendo estructuras democráticas más logradas, de mayor progreso y alcance, en beneficio de amplios estratos sociales, marginados en el pasado y todavía no plenamente incorporados”<sup>77</sup>.

Si bien es cierto, la Constitución es el documento jurídico fundamental que más duración ha tenido, en base a esto se puede presumir que durante este tiempo a

---

<sup>75</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, ob. cit., pp. 99 – 101.

<sup>76</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Séptima Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 2002, p. 104.

<sup>77</sup> ARNAÍZ AMIGO, Aurora, ob. cit., p. 152.

existido una estabilidad social y política en el país, lo cual no es garantía de que haya justicia social o progreso por igual para toda la población, ni que debido a esto el país goce de una estabilidad económica ni un progreso sustentable.

Lo que si se puede decir, es que dicha carta magna es el resultado del esfuerzo y del sacrificio de cada factor real de poder que interactuó en el movimiento armado, en ese entonces, o al menos los grupos más representativos, cada uno contribuyeron con sus ideas y estas están plasmadas en la Constitución. Es decir, “El plan de San Luis (5 de octubre de 1910), el plan de Ayala (28 de noviembre de 1911), el Pacto de la Empacadora (1912), y el plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913), contribuyeron a los lineamientos sociales de la Constitución de 1917. Entre los hechos decisivos figuran las huelgas de Cananea y Río Blanco”<sup>78</sup>.

A continuación haremos, como ya se ha hecho, el estudio de la estructura de la Constitución, en este caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, dicha carta magna esta dividida por nueve títulos, el primero se compone por cuatro capítulos: de las garantías individuales, de los mexicanos, de los extranjeros y de los ciudadanos mexicanos; el segundo título tiene dos capítulos: de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, y de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional; el tercer título comprende cuatro capítulos: de la división de poderes, del poder legislativo, el cual integra cinco secciones: de la elección e instalación del congreso, de la iniciativa y formación de las leyes, de las facultades del congreso, de la comisión permanente y de la fiscalización superior de la federación, los otros dos capítulos restantes son: del poder ejecutivo y del poder judicial; el título cuarto se nombra de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado; título quinto de los Estados de la federación y del Distrito Federal; el título sexto es del trabajo y de la previsión social; el título séptimo prevenciones generales; título octavo de las reformas de la Constitución y; por último el título noveno, de la inviolabilidad de la Constitución.

---

<sup>78</sup> ARNAÍZ AMIGO, Aurora, ob. cit., p. 152.

Por su puesto, la sección que nos interesa de la Constitución es la que se encuentra en el título tercero, capítulo tercero, que van de los artículos 80 al 93, para lo cual transcribiremos algunos artículos.

**Artículo 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".*

Dicho titular del Supremo Poder Ejecutivo, tendrá a su responsabilidad la administración pública federal la cual se divide en centralizada y paraestatal (artículo 90 constitucional), por su puesto, tiene que apoyarse en personal de su entera confianza y una de sus facultades es precisamente nombrar a este personal, así lo establece el artículo 89 constitucional, dichos numerales transcribimos a continuación:

**Artículo 90.** *La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

**Artículo 89.** *Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

*II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

Los requisitos que deberán cubrir los Secretarios del Despacho los establece el ordenamiento jurídico en estudio y son los siguientes:

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

Para comprender la importancia de los funcionarios públicos en estudio, es necesario entender las actividades que desarrollan dentro del gobierno para ello veremos una a una, las funciones constitucionales que realizan los Secretarios del

Despacho, comenzaremos por aquella en la cual la firma del titular de la secretaria es un requisito formal indispensable, así lo establece la Constitución.

**Artículo 92.** *Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*

Otra obligación que impone la Constitución a los Secretarios del Despacho es la de dar cuenta al Congreso con referencia a la materia de su ramo.

**Artículo 93.** *Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

*Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.*

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

*Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.*

*El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.*

Este artículo ha sufrido algunas modificaciones, lo cual nos parece acertado, ya que empieza a hacerse más reglamentado el vínculo de comunicación que debe existir entre el congreso y la cámara, ya sea de diputados o senadores, siempre y cuando tenga que ver la discusión de una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Lo cual nos puede dar cierta garantía de que una iniciativa de ley estará bien reforzada con datos técnicos y precisos sobre la materia de que se trate.

Aunque nos parece que la facultad que tienen las cámaras de integrar una comisión investigadora, no es del todo acertada, ya que a fin de cuentas recaen los resultados en el ejecutivo federal, quien los coloco.

En la Constitución en estudio los secretarios del despacho a diferencia de las anteriores constituciones no tienen algún apartado en específico, ya que se confunde dentro del apartado referente al Supremo Poder Ejecutivo y sólo tres artículos regulan la actividad de éstos.

Hemos dado una introducción, pero en apartados más adelante estudiaremos con más detenimiento los requisitos, las funciones e importancia de los Secretarios del Despacho, tal y como se ha visto, dichos altos funcionarios constitucionalmente han sufrido pocas transformaciones y que no son sustanciales.

Finalizaremos el siguiente apartado comentado que una de las funciones más importantes y delicadas que conlleva el cargo de Secretario de Despacho es la contenida en el artículo 29 constitucional que establece lo siguiente:

**Artículo 29.** *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.*

Dicho precepto nos invita a reflexionar en manos de quién dejamos tan grande responsabilidad para casos extremos y extraordinarios como éste, pues bien, a las mismas personas que en situaciones ordinarias atienden a dichos cargos y que por supuesto, deben ser lo suficientemente capaces en toda la extensión de la palabra.

## **CAPITULO III**

### **III REQUISITOS PARA SER SECRETARIO DEL DESPACHO EN EL DERECHO COMPARADO, DE ACUERDO A SU CONSTITUCIÓN.**

Con el fin de complementar el presente trabajo de investigación, estudiaremos de forma somera la Constitución de Estados Unidos, Francia y Rusia; la primera es de gran interés por ser la primer Constitución, no sólo en el continente americano, sino la primera a nivel mundial, además de las repercusiones políticas que implico; sin embargo, la segunda surge de un país en el cual emerge la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, documento de gran importancia histórica, ambas dan la pauta para que a partir de ellas se establezcan los tres poderes y el sistema federal; la tercera es de nuestro interés, ya que surge de un sistema comunista, además de que fue potencia mundial y antagonista de Estados Unidos.

#### **1. Estados Unidos**

Como se ha dicho, esta Constitución es la primera en el continente americano, además de ser influencia a nivel mundial, por supuesto lo fue para nuestro país, es decir, de Estados Unidos importamos el sistema federal.

“La Constitución de los Estados Unidos es el instrumento esencial del gobierno norteamericano y la ley suprema de la nación. Durante 200 años ha guiado la evolución de las instituciones gubernamentales y ha sido la base de la estabilidad política, la libertad individual, el crecimiento económico y el progreso social.

La estadounidense es la más antigua Constitución escrita vigente del mundo, la que ha servido de modelo a otras constituciones del orbe. Su permanencia se debe a su sencillez y flexibilidad”<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> SCHROEDER, Richard C. y Click Nathan, Perfil del Gobierno Norteamericano, Servicio Información y Cultural de los EUA, 1990, p. 6.

Hemos de agregar que una de las fundamentales diferencias entre México y Estados Unidos, es precisamente en cuanto a lo jurídico, ya que México pertenece al sistema romano, por su parte Estados Unidos pertenece al common law.

Aclaremos lo anterior agregando que “El common law es de formación más histórica que científica, a diferencia del derecho romano”<sup>80</sup>, es decir, mientras México se basa en las leyes escritas, Estados Unidos ha optado por el derecho regido por la costumbre y los precedentes judiciales.

La presente carta magna en estudio consta de VII artículos, el artículo primero consta de diez secciones: Poderes Legislativos (sección 1); La Cámara de Representantes (sección 2); El Senado (sección 3); Elecciones de Senadores y Representantes (sección 4); Quórum, Diarios, sesiones, clausura de sesiones (sección 5); Remuneración, privilegios, incapacidad (sección 6); Procedimientos para la aprobación de leyes y resoluciones (sección 7); Poderes del Congreso (sección 8); Limitaciones sobre los poderes del Congreso (sección 9); y, Restricciones sobre los poderes de los Estados (sección 10); dentro del artículo II, están comprendidas 4 secciones, de las cuales se encuentran: Poder ejecutivo, elección, requisitos para el cargo de Presidente (sección 1); Poderes del Presidente (sección 2); Poderes y obligaciones del Presidente (sección 3); Destitución (sección 4); el artículo III contiene tres secciones: Poder judicial, ejercicio del cargo (sección 1); Jurisdicción (sección 2); Traición, prueba de dicha y castigo (sección 3); el artículo IV tiene cuatro secciones la primera se titula Fe y crédito entre Estados; la segunda sección se titula Privilegios e inmunidades, fugitivos; la sección tercera se nombra Admisión de nuevos Estados y la cuarta Garantía de gobierno republicano; el artículo V se titula Enmiendas a la Constitución; el artículo VI se titula Deudas, Supremacía, juramento; por último el artículo VII es el dedicado a Ratificación y establecimiento.

Es importante resaltar que las enmiendas son las reformas que se le hacen a dicho documento constitucional, para que exista tal modificación requiere un

---

<sup>80</sup> RABASA, Emilio O., Las Constituciones de Canadá, Los Estados Unidos de América y México, México, D.F., Editorial Porrúa, 2003, p. 4.

proceso especial, éste esta contenido en el artículo V el cual transcribimos a continuación:

#### **“Artículo V**

##### *Enmiendas a la Constitución*

*El Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución siempre que dos terceras partes de las dos cámaras lo estimen necesario o a petición de las dos terceras partes de las asambleas legislativas de los Estados, se convocará a una convención para proponer las enmiendas, las cuales, en uno u otro caso serán validas, para todos los fines y propósitos, como parte de esta Constitución, cuando las ratifiquen las tres cuartas partes de las asambleas legislativas de los Estados, o las convenciones celebradas en las tres cuartas partes de los mismos, de acuerdo con uno o el otro modo de ratificación propuesto por el Congreso; disponiéndose que ninguna enmienda antes del año mil ochocientos ocho afectará de modo alguno la primera y la cuarta cláusula de la novena sección del primer Artículo; y que no se privará a ningún Estado, sin su consentimiento, de la igualdad de sufragio en el Senado”.*

El artículo II es el que nos interesa, ya que es el que regula al Poder ejecutivo, sucede lo mismo en cuestión de que el superior jerárquico de los secretarios es precisamente el presidente, pues es quien los nombra, así lo estipula el artículo II, sección segunda, párrafo segundo al dictar: *Con el consejo y consentimiento del Senado, tendrá poder para firmar tratados, siempre que concurra en ellos las dos terceras partes de los senadores presentes; asimismo, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará embajadores, otros ministros y cónsules públicos, los jueces de la Suprema Corte y todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuyos cargos se establezcan por ley y cuyos nombramientos esta Constitución no prescriba, pero por ley el Congreso podrá confiar el nombramiento de aquellos funcionarios subalternos que crea prudente...*

Cabe el comentario siguiente: “El presidente escoge a los jefes de todas las secretarías y agencias del ejecutivo, al igual que cientos de otros funcionarios federales de alta jerarquía. Sin embargo, la gran mayoría de los trabajadores federales son elegidos a través del sistema de Servicio Civil, en el que la

designación y ascenso están basados en la capacidad y experiencia”<sup>81</sup>. De lo anteriormente comentado, presumimos que si bien en la Constitución no hay artículos expresos que regulen los requisitos que deben de cubrir los Secretarios de Estado o ministros, es cierto que existe el servicio civil de carrera a través del cual la Comisión de Servicio Civil “Que se creó en 1883 en los términos de la <Pendleton Act> inspirada en el modelo inglés, para reclutar el personal del servicio civil en base al mérito”<sup>82</sup>.

Con el fin de ampliar la información de este tema, transcribiremos a continuación lo siguiente: “Como es sabido los autores de la Constitución norteamericana quisieron dotar al presidente de facultades muy amplias y de una base muy sólida para gobernar, para lo cual lo invistieron de una notable gama de facultades. En primer lugar esta el poder ejecutivo propiamente dicho, que comprende: a) la ejecución de las leyes y el mantenimiento del orden, lo cual incluye la defensa de la Constitución y la utilización de la fuerza pública para ello; b) el nombramiento de altos funcionarios federales, como son los miembros del gabinete ejecutivo (secretarios) los agentes diplomáticos y los magistrados de la Corte Suprema, para lo cual se requiere el asentimiento del Senado. Este acuerdo generalmente se da, y en el ejercicio de sus cargos tanto los secretarios como los embajadores dependen exclusivamente del presidente, quien puede removerlos a su arbitrio, no existiendo la responsabilidad política ante el Congreso; c) la suprema dirección y coordinación de la administración pública; d) la comandancia en jefe de las fuerzas armadas, lo cual le da al presidente un poder enorme, tratándose del ejército más poderoso del mundo. Ninguno de los actos del presidente como comandante en jefe ésta sujeto a revisión judicial; e) en política exterior le corresponde dirigir las relaciones diplomáticas, acreditar y nombrar embajadores, negociar y concluir, junto con el secretario de Estado, los tratados o convenios internacionales, los cuales son sometidos a la anuencia del Senado”<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> SCHROEDER, Richard C. y Click Nathan, ob. cit., p.57.

<sup>82</sup> QUIROGA LEOS, Gustavo, “El Servicio Civil de Carrera Municipal”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Abril – Septiembre, 14 – 15, México, Toluca, Ediciones INAP, 1984, p. 115.

<sup>83</sup> NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Octava Edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, Editorial TEMIS S.A., 2000, p. 575.

Por otra parte, no encontramos en artículo alguno se pidiera requisitos a los secretarios, ni en las enmiendas hubo disposición tal y mucho menos una ley secundaria que regulara dichos requisitos. A diferencia de la Constitución de México en la cual si encontramos al menos tres requisitos, entre otras cosas, en la Constitución de Estado Unidos la regulación correspondiente a los Secretarios es escasa, si no es que inexistente, ya que carece de artículos dedicados a estos altos funcionarios, al menos en la Constitución en estudio no hay indicación ni apartado donde se detalle de alguna de sus actividades o funciones.

Al respecto podemos citar lo siguiente “En un país tan legalista como los Estados Unidos sorprende corroborar que ni el gobierno ni el <gabinete> presidencial son aludidos en la Constitución – más adelante agrega – Pero el gobierno no tiene existencia colectiva, ya que no es colectivamente responsable ante el Congreso. De hecho fue inventado por George Washington, por que tanto el Senado como el Tribunal Supremo se negaron a servirle de consejo privado. El gobierno sólo es de carácter consultativo y no existe más que por voluntad del presidente. Éste nombra a los ministros (con escasa oposición del Senado) y los despide cuando así lo desea. Él posee únicamente, y en última instancia, la decisión. La anécdota que se cita a menudo a propósito de Lincoln es sintomática: después de echar un ojo a los ministros reunidos, declaro fríamente: <Siete sí, un no: los no se la llevan>”<sup>84</sup>. Tanto lo que plantea en la totalidad de su obra el autor antes citado como los párrafos que extrajimos de élla, nos hace suponer que no hay leyes secundarias que regulen los requisitos que deben cubrir estos altos funcionarios.

## **2. Francia**

Constante de 92 artículos, la Constitución francesa se integra por XV títulos, los cuales a continuación transcribimos: Título I De la Soberanía; Título II El Presidente de la República; Título III El Gobierno; Título IV El Parlamento; Título V De las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno; Título VI De los Tratados y

---

<sup>84</sup> FRANCE TOINET, Marie, El Sistema Político de los Estados Unidos, Primera Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 143 y 144.

Acuerdos Internacionales; Titulo VII El Consejo Constitucional; Titulo VIII De la Autoridad Judicial; Titulo IX La Alta Corte de Justicia; Titulo X El Consejo Económico y Social; Titulo XI De las Colectividades Territoriales; Titulo XII De la Comunidad; Titulo XIII De los Acuerdos de asociación; Titulo XIV De la reforma; Titulo XV Disposiciones transitorias.

“El poder ejecutivo es dualista: está constituido por un jefe del Estado, *el presidente de la república*, y un jefe de gobierno, *el primer ministro*. Desde 1962 el presidente de la república es elegido por sufragio universal, característica del sistema presidencial, hecho que coloca al jefe de Estado en un mismo pie de igualdad con el Parlamento, elegido de igual manera, y le otorga amplias facultades en el ejercicio de su cargo. La elección presidencial se verifica en dos vueltas, cuando ninguno de los candidatos ha obtenido más del 50% de los sufragios en la primera vuelta, que es lo que generalmente ha ocurrido. El período presidencial es de siete años, con posibilidad de reelección para el período inmediato, lo cual hace del periodo presidencial francés el más largo dentro las democracias pluralistas del mundo. El presidente de la república preside el consejo de ministros y participa activamente en la toma de decisiones del gobierno; además, designa libremente al primer ministro, habiéndose perdido en la práctica la costumbre de la <investidura parlamentaria>, característica del sistema parlamentario. El gabinete ministerial es conformado por el primer ministro, pero sometido a la consideración y nombramiento formal por parte del presidente; pese a lo anterior, el primer ministro conserva el carácter de jefe del gobierno, siendo políticamente responsable ante el Parlamento. Esta responsabilidad opera frente a la cámara de origen popular, la Asamblea Nacional. Además ejerce algunas funciones que le son propias, las cuales desempeña conjuntamente con sus ministros.

La funciones propias del primer ministro son: a) El poder de ejecución de las leyes y el poder reglamentario, consistente este último en la facultad de establecer reglas de derecho por decreto, lo cual le confiere facultades de carácter legislativo; b) la facultad de dirigir la acción del gobierno, conferida por la Constitución, en virtud de la cual le corresponde coordinar la ejecución de las decisiones que se

adopten en consejo de ministros; c) por otra parte, posee poderes respecto del Parlamento, como son el derecho de participar en sus debates al igual que los demás ministros, de proponer la convocatoria del Parlamento a sesiones extraordinarias y de solicitar la aprobación de una *declaración de política general*. Si esta solicitud es dirigida a la Asamblea Nacional, requiere el acuerdo previo del gabinete en pleno”<sup>85</sup>.

Respecto de las funciones del Primer Ministro y lo que dicta el artículo 5 de la Constitución francesa, en cuanto a que el presidente asegura con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado, cabe el siguiente comentario: “Durante veintiséis años el término <<arbitraje>> ha sido interpretado como sinónimo de <<decisión>>. Ello ha determinado que el Primer Ministro no haya ostentado, durante ese tiempo, más que una competencia residual, limitada a las atribuciones que el Presidente le haya permitido ejercer”<sup>86</sup>, esto por supuesto, en nuestra humilde opinión, no le resta la importancia que tiene el Primer Ministro en cuanto al estudio que estamos haciendo en el presente trabajo de investigación, ya que nos interesa únicamente lo contenido en el documento constitucional, sin adentrarnos en cuestiones de índole política o de eficacia, además de que por lógica, quien nombra al Primer Ministro y quien puede removerlo, es precisamente el Presidente, por tal motivo es obvio que el Primer Ministro, se encuentre bajo el mando de éste, lo cual es una constante que hemos encontrado tanto en las constituciones que han regido a México, así como en las constituciones de Estados Unidos y Francia.

Dentro del Título II que va del artículo 5 al 19, es regulado lo concerniente al Presidente de la República, éste es quien nombra y pone fin a sus funciones al Primer Ministro (artículo 8), además de presidir el consejo de Ministros (artículo 9) el Presidente previa consulta del Primer Ministro y los Presidentes de las Asambleas pueden pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional, entre otras funciones y a diferencia de la Constitución mexicana, el presidente es quien firma las ordenanzas y los decretos deliberados en Consejo de Ministros (artículo 13),

---

<sup>85</sup> NARANJO MESA, Vladimiro, ob. cit., p. 556.

<sup>86</sup> TAJADURA TEJADA, Javier, La V República Francesa, Primer Edición, Pamplona, España, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., 1997, p. 70.

contrario al caso mexicano, ya que en este, el secretario correspondiente a la materia de que se trate el asunto es quien ratifica con su firma los decretos, ordenes y reglamentos.

Respecto a lo dicho, el artículo 19 prescribe que los actos del Presidente de la República distintos de los previstos en los artículos 8 (párrafo 1), 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61 serán refrendados por el Primer Ministro, y, en su caso, por los ministros responsables, en forma similar al Estado mexicano.

El artículo 29 de la Constitución mexicana prevé lo concerniente a la suspensión de garantías en situaciones que así lo apremien, algo similar lo regula el artículo 16 de la Constitución francesa al dictar lo siguiente:

**ARTICULO 16.-** *Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata y el funcionamiento regular de lo poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional...*

En cuanto al Primer Ministro, este tiene una gran importancia y varias funciones que son trascendentes, por tal motivo, de inmediato se advierte que en Francia existe diferencia entre los ministros, figura jurídica equivalente a los Secretarios del Despacho. Respecto de la jerarquía existente entre dichos funcionarios, lo que no ocurre en México, ya que ante la ley los secretarios se encuentran en igualdad jerárquica (artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), en la Constitución en estudio, el Primer Ministro es quien lleva a cabo la tarea de proponer a los demás ministros y el Presidente de la República es quien los nombra (artículo 8 párrafo segundo), entre otras cosas el gobierno determina y dirige la política de la Nación, lo cual genera una responsabilidad directa con el parlamento (artículo 20), quien precisamente dirige la acción del Gobierno es el Primer Ministro, además de que es responsable de la defensa nacional hasta cierto punto, del cuidado de la ejecución de las leyes, de forma limitada ejerce potestad reglamentaria y efectúa nombramientos para empleos civiles y militares, puede delegar algunos de sus poderes en los ministros y aquí se observa

superioridad ante los demás ministros, por si fuera poco, supe en algunas funciones al presidente de la República (artículo 21).

Otra particularidad del funcionario recién comentado, es que sus decisiones serán refrendadas, en caso necesario, por los ministros encargados de su ejecución (artículo 22).

En base al estudio anterior, la figura del Primer Ministro en comparación con los Secretarios de Estado de México y en comparación con los ministros franceses, tiene más funciones y responsabilidades, lo cual lo pone en una escala jerárquica superior a los ya mencionados, es decir, tratándose del sistema francés, esta por encima de los demás ministros y ocupa el segundo lugar dentro del poder ejecutivo francés.

“Hay que añadir también en lo que a la composición del gobierno se refiere que aunque la Constitución guarde silencio sobre el tema, la práctica ha establecido la siguiente jerarquía entre los miembros del Gobierno:

- a) Ministros de Estado: Son encargados de un departamento ministerial con prevalencia sobre sus colegas. A título de ejemplo podemos citar el caso del Ministro de Economía, de Finanzas y de Privatizaciones, E. Balladur en el gobierno de Chirac. Era el único ministro de Estado y la prensa se refería a él en ocasiones como el <<Vice – primer Ministro>>.
- b) Ministros: Encargados simplemente de un departamento ministerial.
- c) Ministros delegados del Primer Ministro: Ejercen las concretas atribuciones que por delegación les confiere el Primer Ministro.
- d) Ministros delegados de otros ministros: Ejercen las concretas atribuciones que por delegación les confiere otro ministro.
- e) Secretarios de Estado: Están subordinados a uno o varios Ministros o al Primer Ministro y dirigen dentro de uno o más Ministerios ciertos servicios públicos<sup>87</sup>”, respecto de lo dicho, en la administración del Estado francés existen los Secretarios de Estado, pero estos se encuentran en nivel inferior que los ministros, a diferencia de los Secretarios de Estado en la

---

<sup>87</sup> TAJADURA TEJADA, Javier, ob. cit., pp. 85 y 86.

administración del Estado mexicano, dentro de la cual, los Secretarios de Estado son altos funcionarios y sólo son subordinados del Presidente.

En cuanto a los requisitos que debe cubrir dichos ministros, en la Constitución francesa no se estipula nada al respecto, de igual manera que en la Constitución de Estados Unidos, estos puestos políticos están libres de requerimiento alguno, en cuanto a las cualidades que deben de cubrir, a su preparación y aptitudes, lo cual nos parece una seria y grave laguna constitucional.

### **3. Rusia**

Como último apartado del presente capítulo, a continuación estudiaremos la Constitución de Rusia, la cual tiene hasta el día de hoy una corta vida, tomando en cuenta que las primeras constituciones en el mundo tienen al menos cien años, por otra parte, es interesante el presente documento, ya que surge de un Estado totalitario y sobre todo, emerge de un pueblo con una visión de la vida totalmente diferente, sin bien es cierto, tanto Estados Unidos como Francia son países con sistemas políticos donde predomina el capitalismo, en Rusia por el contrario, contaba hasta entonces con un sistema inspirado en una ideología comunista, en donde no existe la propiedad privada, ni hay pluralidad partidista, ya que se encontraba bajo el predominio de un solo partido.

Tan es así, que se puede afirmar que “La Constitución soviética estaba llena de llamamientos, de declaraciones; era un documento ideológico y no jurídico”<sup>88</sup>, por su puesto nos referimos a la Constitución previa de la que nos ocupa en este apartado.

Al respecto podemos citar lo siguiente: “Si hablamos del ámbito político, teníamos un sistema monopartido comunista; todos los demás partidos y organizaciones políticas estaban prohibidas y todo el poder estatal había sido sustituido por el poder de un partido político: el comunista”<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> SOBCHAK, Anatoly, Conferencia-Coloquio pronunciada en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho, el día 14 de octubre de 1994, Madrid, España, Editorial Complutense, 1995, p. 16.

<sup>89</sup> SOBCHAK, Anatoly, ob. cit., p. 11.

Existe una similitud que el pueblo mexicano tiene con respecto al pueblo ruso y esta es que tanto en México como en Rusia, en el año de 1917, ambos países concluyen una revolución, la cual da pauta a un cambio social, político y económico, en nuestro país, se aporta una de las constituciones más avanzadas en ese momento, por su lado, en Rusia los soviets toman el control del gobierno, lo que más tarde tendría como resultado su primer Constitución que fue la Constitución de la República Socialista Federal Soviética Rusa y posteriormente en 1922, la que da vida a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la que marcaría de manera definitiva a este país y que es antecedente inmediato del documento constitucional en estudio.

Con respecto a lo comentado podemos agregar lo siguiente: “Con el triunfo de la Revolución de 1917, en Rusia se crea un nuevo orden constitucional que trata de romper con los esquemas hasta entonces existentes y las demás, se pretende que se vaya adaptando al desarrollo del país en su tránsito hacia una sociedad perfecta; comunista, donde el Estado y el orden jurídico deben desaparecer (postura sumamente polémica aún entre los pioneros de la doctrina jurídica soviética).

En efecto, la Revolución Rusa al mismo tiempo que admitía la necesidad de un documento constitucional negaba el modelo o los modelos occidentales, por considerarlos ajenos a la democracia socialista que se fundamentaba en la doctrina marxista-leninista. También el constitucionalismo soviético negaba la división de poderes y el pluripartidismo”<sup>90</sup>.

Para complementar lo dicho agregamos lo siguiente: “A veces se observa en el nuevo derecho ruso cierta tendencia hacia un idealismo excesivo: huellas de un espíritu experimentador, que es uno de los rasgos normales que podemos observar al comienzo de una nueva era nacional (y que a veces nos recuerda al utopismo ruso y la psicología de la época heroica, dos factores que todavía pasean incidentalmente por los pasillos de la legislación post – soviética, pero que, naturalmente, tiene sus inconvenientes en la legislación de un país todavía

---

<sup>90</sup> BECERRA RAMÍREZ, Manuel, La Constitución Rusa de 1993, Primera Edición, México, UNAM, 1995, pp. 9 y 10.

desorganizado, que quiere ayudar a su enorme y sufrida población a encontrar rápidamente el camino hacia un moderno Estado de Derecho, que sea realista, ajustado a la economía global, y compatible con la seguridad jurídica)<sup>91</sup>.

Lo cierto es que a pesar de las grandes esperanzas que el pueblo ruso tenía respecto del sistema establecido por la URSS, estas fueron decayendo poco a poco, hasta llegar a una decadencia y no es hasta entonces que entre los hechos importantes que marcaron el final de la URSS se puede mencionar precisamente a la Perestroika, la cual se puede entender como “La política de reformas que realizo, fundamentalmente de 1985 a 1991, el dirigente soviético Mijaíl I. Gorbachov. En su primera etapa, como parte de la *glasnost*, la política de Gorbachov se caracteriza por una profunda crítica al sistema soviético, de la que no se salva el sistema jurídico y la organización estatal<sup>92</sup>.

Es decir “De los 15 Estados republicanos independientes que nacieron en 1991 de la auto – disolución de la URSS, el único que a causa de su enorme extensión y su poli – etnicidad adopto la forma federal, fue Rusia<sup>93</sup>”.

Como consecuencia inmediata, viene la caída del muro de Berlín y el fin de la URSS, esto a su vez, trae consigo el nacimiento de la Federación Rusa y la Constitución de 1993 y “Como líneas generales características de la Constitución rusa encontramos las siguientes:

- Hay una especie de rechazo a los valores soviéticos. De acuerdo con la Constitución, el Estado ruso es un Estado soberano, de derecho, democrático, federal y social;
- Además, se manifiesta un intento por pertenecer al constitucionalismo occidental, tratando de ajustarse a los valores políticos y de democracia de los países a los que antes recusaba;
- La Constitución reconoce expresamente y protege a la propiedad privada de los medios de producción, en esos se pone énfasis, lo cual significa un giro esencial frente al sistema soviético;

---

<sup>91</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo, La Rusia Post – Soviética y su Derecho..., Primera Edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2002, p. 189.

<sup>92</sup> BECERRA RAMÍREZ, Manuel, ob. cit., pp. 10 y 11.

<sup>93</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo, ob. cit., p. 191.

- Se reconoce como un Estado social; sin embargo, se considera como el más alto valor al hombre, sus derechos y libertades;
- Se considera a Rusia como un pueblo multinacional;
- Rusia es un Estado laico;
- Se establece un catálogo de derechos humanos<sup>94</sup>.

A pesar de que “la Constitución de 1993 es el producto de una profunda crisis política que puso a Rusia al borde de la guerra civil. El 12 de diciembre de 1993 el proyecto constitucional del presidente Yeltsin fue sometido a una consulta popular que dio por resultado que la Constitución se adoptará por un breve margen de votación (apenas el 58% de los votantes estuvieron de acuerdo con ella)”<sup>95</sup>.

Dicha Constitución contiene 137 artículos, los cuales están divididos en 9 capítulos, los cuales a continuación transcribimos:

- I. Fundamentos del régimen constitucional.
- II. Los derechos y libertades del hombre y del ciudadano.
- III. La estructura federal.
- IV. El presidente de la Federación Rusa.
- V. La Asamblea Federal.
- VI. Del Gobierno de la Federación Rusa.
- VII. Del poder judicial.
- VIII. El autogobierno local.
- IX. Reformas y revisión constitucional.

Así tenemos que el artículo 11 estipula que en Rusia el poder estatal en la Federación Rusa se ejerce por:

1. El presidente de la Federación Rusa;
2. La Asamblea Federal (el Consejo de la Federación y la Duma estatal);
3. El gobierno de la Federación Rusa; y,
4. Los tribunales de la Federación Rusa.

En base a la jerarquía que se nota en lo expuesto párrafos anteriores, podemos decir, que el presidente de la Federación Rusa se encuentra en la cima del poder

<sup>94</sup> BECERRA RAMÍREZ, Manuel, ob. cit., pp. 13 y 14.

<sup>95</sup> BECERRA RAMÍREZ, Manuel, ob. cit., p. 13.

estatal ruso, el artículo 80 señala que además es el representante del Estado, como en todas las Constituciones estudiadas la figura en quien recae la titularidad del ejecutivo es precisamente en el presidente, hemos visto, al menos en México, que regularmente en la escala jerárquica siguen los secretarios del despacho, en Francia sería el Primer Ministro, lo que no sucede en la Constitución Rusa de 1993, ya que el segundo lugar lo ocupa la Asamblea la cual esta integrada por el Consejo y la Duma, a propósito de estos órganos estatales podemos comentar que en caso de que por parte del presidente se haga una declaración de ley marcial o en su caso Estado de emergencia, el Consejo tiene como facultad aprobar el decreto correspondiente, únicamente (artículo 102, Número 1, incisos b y c), en cambio en México los Secretarios del Despacho tienen una participación importante en situaciones similares, lo que no sucede con los ministros en la Constitución de Rusia.

En tercer lugar tenemos al gobierno de la Federación Rusa, el cual es encabezado por el presidente del gobierno de la Federación Rusa, éste tiene a su cargo el poder ejecutivo de la Federación Rusa y dicho poder se compone, además del presidente del gobierno de la Federación Rusa, de sus vicepresidentes y de los ministros federales (artículo 110 y 111).

La propuesta sobre la candidatura del presidente del gobierno de la Federación Rusa debe ser presentado por el recién elegido presidente de la Federación Rusa dentro del plazo de dos semanas de entrar en funciones o después de la renuncia del gobierno de la Federación Rusa o en el plazo de una semana a partir del rechazo de un candidato por la Duma estatal (artículo 111).

En este orden de ideas, el presidente del gobierno de la Federación Rusa presentará al presidente de la Federación Rusa las candidaturas a los cargos de vicepresidente del gobierno de la Federación Rusa y de los ministros federales (112) a pesar de esto y aunque es a propuesta del presidente del gobierno de la Federación Rusa, quien tiene la facultad de designar y destituir a los ministros federales es el presidente de la Federación Rusa (artículo 83 inciso e).

Por otro lado, no encontramos dentro de la Constitución Rusa de 1993, otra función más importante que comentar relacionada con los ministros federales que

podríamos decir son funcionarios similares a los Secretarios del Despacho, ya que la regulación concerniente a las actividades ordinarias y en su caso extraordinarias que pudieran realizar los ministros federales no existe, mucho menos se regula si este debe cumplir con ciertos requisitos para acceder al cargo, por tal motivo finalizamos el presente capítulo, no sin antes señalar que tanto en la Constitución de Estados Unidos, Francia y Rusia, no se encontró reglamentado los requisitos que deben cumplir los Secretarios del Despacho o funcionarios afines y que contrario a esto, la Constitución de 1917 de los Estados Unidos Mexicanos, si regula este aspecto, aunque de forma muy somera, por tanto podemos cuestionarnos si es necesario regular los requisitos o carente de valor y es precisamente lo que en el apartado siguiente trataremos de justificar por qué se deben regular dichos requisitos y en específico, tratándose de los funcionarios en estudio, por qué se deben aumentar los ya estipulados.

## **CAPITULO IV**

### **IV ESTUDIO EXACTO DEL ARTÍCULO 91 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Durante el presente trabajo de investigación hemos visto conceptos como Estado, Poder, Soberanía, Democracia, Constitución y sobre todo Secretarios de Despacho, se ha señalado respecto del último concepto que en este apartado se abordaría con más detalle, pues no podríamos agotar el tema principal del presente trabajo de forma prematura, y precisamente en este apartado es donde nos avocaremos a explorar con más detalle a dichos funcionarios, pues aunque se ha visto poco de este cargo, es cierto también que ya hemos visto la evolución que han tenido los Secretarios de Despacho en los documentos constitucionales que han regido en México. Y toda vez que ya hemos analizado en el derecho comparado a dichos funcionarios, sus requisitos, función e importancia dentro de los ordenamientos jurídicos correspondientes a Estados Unidos, Francia y Rusia, pasaremos a continuación a verlos desde el punto de vista del Derecho Administrativo, del Derecho Constitucional y lo que la Jurisprudencia que emite nuestro máximo tribunal, ha opinado al respecto de dicha figura jurídica, lo cual, sin duda nos llevará a verlo con una visión totalmente diferente a la que teníamos formada al principio de esta investigación, entre otras cosas, en el apartado titulado El Derecho del Pueblo, hemos de adelantar que sobre este tópico se hablará de los argumentos que se han hecho en contra de la propuesta que conlleva el presente trabajo de investigación y la adición que presume una Constitución discriminatoria y poco democrática.

#### **1. Secretario del Despacho en el Derecho Administrativo**

Para iniciar la exposición del presente apartado, consideramos necesario tocar temas como las funciones que desarrollan los Secretarios del Despacho, lo

que no puede faltar es exponer algunos conceptos relativos, para que al final podamos abordar los requisitos para ser Secretarios de Despacho.

“La institución de las Secretarías dentro de la organización del Poder Ejecutivo es quizá, la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México.

En efecto, apenas iniciado el movimiento en Dolores, y en medio de la confusión de los primeros momentos, don Miguel Hidalgo intentó en Guadalajara, en el mes de diciembre de 1810, la organización de un gobierno con dos Secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y otro el de Gracia y Justicia, nombrado para el primero a don Ignacio López Rayón y para el segundo a don José María Chico. La firma del primero se encuentra ya en los bandos publicados por Hidalgo como Generalísimo de América, y entre ellos el de 6 de noviembre de 1810 que abolió la esclavitud”<sup>96</sup>.

El Secretario de Estado “Es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente, es un funcionario político y administrativo”<sup>97</sup>, por su parte Acosta Romero Miguel lo conceptúa de la siguiente forma: “Es el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad de su titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo”<sup>98</sup>, en lo individual el mismo autor agrega “Es un funcionario político – administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con este último y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado”<sup>99</sup>.

En capítulos anteriores y sobre todo en el dedicado a los antecedentes constitucionales, se observó como a través del tiempo la denominación de los funcionarios en estudio fue cambiando y en algunos casos se han utilizado de forma indiscriminada dichos títulos, entre los cuales figuran el de Secretario de Estado, Secretario del Despacho y en otras ocasiones se les llegó a denominar como ministros, al respecto cabe hacer la siguiente aclaración en relación a estos

---

<sup>96</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 32ª Edición, México D.F., Editorial Porrúa, 1993, p. 182.

<sup>97</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Decimosexta Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 2002, p. 319.

<sup>98</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, ob. cit., p.372.

<sup>99</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, ob. cit., p. 373.

tres calificativos, “Como sabemos, el régimen de un Estado puede ser parlamentario o presidencial, aunque pueden darse combinaciones en estos sistemas. En el sistema parlamentario, los funcionarios que realizan funciones administrativas, a los que se denomina ministros, son elegidos entre los miembros del parlamento, que representa a la población; en el sistema presidencial, es el Jefe del Ejecutivo de la República quien los nombra directamente, con facultades de removerlos libremente”<sup>100</sup>, México tiene precisamente un sistema mixto, ya que tiene tintes de un sistema parlamentario, pero predomina el sistema presidencial, como muestra de lo dicho, en el artículo 29 constitucional antes de ser reformado llego a contener la palabra ministro, esto se debe a que en constituciones que estuvieron vigentes en el país, algunas contemplaron a los ministros, así por ejemplo la Constitución de Cádiz en el título correspondiente a éstos funcionarios nombrado como De lo Secretarios de Estado y del Despacho, sólo se utiliza la mención de Secretarios del Despacho y Secretarios de Estado se observa únicamente en el título; por otro lado, en la Constitución Federal de 1824, la sección VI esta dedicada a el Despacho de los negocios del gobierno, en ella se encuentra lo concerniente a dichos funcionarios y estos solamente son llamados como Secretarios del Despacho; por otra parte en las Leyes Constitucionales de 1836 cambia el nombre de estos servidores públicos por el de ministros y esto se aprecia en la Ley cuarta que tiene por título Del Ministerio, es decir en este documento constitucional solo existen los ministros, pero menciona en dos ocasiones a los secretarios; sin embargo, en la Constitución de 1843 continua esta denominación y solo en una ocasión los mencionan como secretarios; en la Constitución de 1857 se utiliza únicamente la denominación de Secretarios del Despacho, lo que no sucede en la Constitución actual, o sea, la de 1917, ya que tanto el termino Secretario del despacho como Secretarios de Estado es usado indistintamente, así tenemos que en los artículos 29, 90 y 92 se utiliza Secretarios de Estado, en cambio en los artículos 89 F. II y 91 se utiliza el calificativo de Secretarios del Despacho, además de que el artículo 93 es un numeral que

---

<sup>100</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Segunda Edición, México, D.F., Editorial LIMUSA S.A. de C.V., 2004, p. 113.

contiene ambas denominaciones, como se ha dicho en la Constitución mexicana no existe la palabra ministro como tal, por otro lado, debido a que la carta magna hace uso indistinto de Secretario de Estado y Secretario del Despacho, de inmediato se advierte que se refiere al mismo funcionario, por lo cual, hemos usado tales denominaciones indiscriminadamente, aclarando que en el artículo 91, que es el precepto legal en estudio aparece la denominación como Secretario del Despacho, pero siempre tomando en cuenta que Secretario de Estado y Secretario del Despacho, se refieren al mismo funcionario.

Una vez aclarado lo anterior, continuaremos con el estudio de los secretarios en el Derecho Administrativo, comenzaremos argumentando que como la misma vida, todo necesita una organización, en el caso de un ser humano hasta el de una empresa, es necesario llevar una administración, lo es también necesario para un Estado, el cual conlleva una complejidad mucho mayor, es por eso que a través de los años y con las innovaciones tanto científicas como tecnológicas, es un imperativo que el Estado y su administración se vayan acoplando a una actualidad que esta en constante transformación, de ahí que el Estado debe tener como bien lo dicta el artículo 90 constitucional, una administración que en este respecto es pública, pues atañe a todos los gobernados, y es federal en cuanto a que el Estado se divide a su vez en tres niveles: municipal o delegacional (en el caso del Distrito Federal), estatal y federal que es el que nos atañe, reservando a los Estados y municipios su administración, (hemos de mencionar que esto es propiamente la descentralización política).

En cuanto a la administración del Estado mexicano esta es centralizada (unitaria o centralista) y es paraestatal (compuesta o descentralizada), la primera toma en cuenta a un Estado centralista y la segunda a un Estado federal, haciendo de la administración un sistema mixto.

Cabe mencionar que los Estados pueden adoptar como forma de gobierno un sistema democrático o bien, un sistema republicano, no obstante, hemos afirmado que México ha optado por un sistema que señalamos como mixto, a pesar de esto "El sistema adoptado por nuestra Constitución para la organización del Poder Ejecutivo presenta un predominio de los caracteres de un régimen presidencial a

pesar de encontrarse algunos que más bien corresponden al régimen parlamentario”<sup>101</sup>.

Como formas de Estado podemos distinguir dos a saber: unitario o centralista y compuesto o descentralizado, que bien podría precisarse como federal. Anteriormente y apoyados en autores de la materia de Derecho Constitucional se expuso que existen formas de Estado y formas de gobierno, ahora veremos lo que el Derecho Administrativo, desde su perspectiva opina al respecto.

“A) *La forma de Estado unitaria* implica la existencia de un poder central que coordine y clasifique la vida política del país. Tal es el caso del régimen que surgió de las Siete Leyes centralistas en 1836. Las órdenes del poder central corrían a lo largo de la República como centro único de decisión.

El *Estado central* llamado también Estado unitario se contrapone al Estado federal, si los elementos de su estructura dependen o no de uno o varios órganos que forman el centro del poder del Estado.

La acción de esos órganos centrales comprende a toda la República. Un sólo poder que manda y actúa con los elementos que le están directamente subordinados. El gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativa y judicial. No hay ningún otro órgano que comporte el ejercicio del poder público”<sup>102</sup>.

Por otra parte “*La forma de Estado compuesto* crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la Federación aparece como una fuerza determinante. Aparece como una organización descentralizada al crear otros diversos centros de imputación jurídica, como las entidades federativas y los municipios. Es el régimen que domina en la República Mexicana y en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917”<sup>103</sup>.

Al respecto podemos complementar lo dicho con lo siguiente: “Las Constituciones Mexicanas se pueden separar en dos grupos: las centralistas y la federalistas. Las primeras siempre incluyeron entre sus preceptos la enumeración de las

---

<sup>101</sup>FRAGA, Gabino, ob. cit., p. 174.

<sup>102</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Vigésimocuarta Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 2003, p. 517.

<sup>103</sup> SERRA ROJAS, Andrés, ob. cit., p. 518.

Secretarías, en tanto que las federalistas encomendaron esa enumeración a las leyes secundarias”<sup>104</sup>.

De esta forma podemos apreciar con más claridad la diferencia entre la administración centralizada y la administración paraestatal. Por supuesto ambas administraciones deben estar reguladas para un mejor desempeño y organización, la ley orgánica que expide el Congreso es quien dicta las directrices de su competencia, los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y al intervención del Ejecutivo Federal en su operación (artículo 90 constitucional).

En el artículo 90 constitucional de la carta magna podemos encontrar el fundamento constitucional de los secretarios; en el artículo 29 se hace referencia a la suspensión de garantías, lo cual si bien es cierto, describe una función importante que realizan dichos funcionarios, esta es extraordinaria, no así en el mandato primero, en éste se detalla más la función ordinaria y específica del Secretario de Despacho, por esas razones, la suspensión de garantías la veremos párrafos más adelante.

Para comprender mejor lo expuesto en cuanto a la administración pública federal podemos agregar que “Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al Derecho a proporcionar el marco jurídico para ellas”<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> FRAGA, Gabino, ob. cit., p. 182.

<sup>105</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Decimosexta Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 2002, pp. 267 y 268.

La organización administrativa es conceptuada de la siguiente forma: “Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de las relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, encaminada a la consecución de los fines del Estado”<sup>106</sup>.

La administración pública de esta manera: “Es la parte de los órganos que dependen directamente, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos personales.
- b) Elementos patrimoniales.
- c) Estructura jurídica.
- d) Procedimientos técnicos”<sup>107</sup>.

“La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”<sup>108</sup>.

“La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad Jurídica.
  - b) Patrimonio Propio.
  - c) Régimen Jurídico Propio”<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, ob. cit., p. 268.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 273.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 495.

Hemos transcrito lo que por su parte dice el autor Acosta Romero Miguel, en su obra "Teoría General del Derecho Administrativo", dicho autor hace una exposición de conceptos como organización administrativa, administración pública, centralización y descentralización, esta última por que además de estar dentro de la clasificación citada, se encuentra dentro de la administración paraestatal, es decir la Administración Pública Federal se dividen en centralizada y paraestatal, así lo dicta tanto el artículo 90 constitucional como el artículo 1 párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que a continuación transcribimos:

**ARTÍCULO 1.-** *La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

*La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.*

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.*

De este modo y con fundamento en los artículos 1 párrafo segundo y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, en cuanto a su parte centralizada comprende las siguientes Secretarías:

- a) Presidencia de la República.
  1. Secretaría de Gobernación.
  2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
  3. Secretaría de la Defensa Nacional.
  4. Secretaría de Marina.
  5. Secretaría de Seguridad Pública.
  6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
  7. Secretaría de Desarrollo Social.
  8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
  9. Secretaría de Energía.

10. Secretaría de Economía.
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
13. Secretaría de la Función Pública.
14. Secretaría de Educación Pública.
15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaría de la Reforma Agraria.
18. Secretaría de Turismo.

- b) Departamentos Administrativos.
- c) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El artículo 1 párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicta que la Administración Pública Paraestatal se compone de:

- a) Organismos descentralizados.
- b) Empresas de participación Estatal.
- c) Instituciones Nacionales de Crédito.
- d) Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
- e) Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
- f) Fideicomisos.

Como se aprecia, la Presidencia de la República es quien encabeza esta lista, lo mismo que podemos decir que el único titular del Poder Ejecutivo es el Presidente de la República, pero para el caso de los Secretarios de Estado no sucede así, en cuanto a las demás secretarías, ya que tratándose de las relaciones que existen entre éstas según el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado tendrán igual rango, y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Históricamente las Secretarías de Estado han tenido sus antecedentes tanto en las constituciones centralistas, como en las federalistas que han regido a México, por lo tanto estas han ido cambiando con el paso del tiempo, algunas han desaparecido, en cambio otras han permanecido, con el fin de una mejor

ilustración citaremos lo que cronológicamente y desde el punto de vista del distinguido autor Acosta Romero Miguel expuso a este respecto:

“1810 Secretaria de Estado y Despacho.  
Secretaría de Gracia y Justicia.  
Secretaría de Guerra.

1814 Hacienda.  
Guerra y Marina.  
Del Interior.  
Relaciones Exteriores.

1836 Hacienda.  
Guerra y Marina.  
Justicia.  
Negocios Eclesiásticos.  
Instrucción Pública.

1843 Industria.  
Relaciones Exteriores.  
Gobernación y Policía.  
Guerra y Marina.  
Relaciones Exteriores.  
Gobernación.

1861 Justicia e Instrucción Pública.

1891 Fomento  
Hacienda y Crédito Público.  
Guerra y Marina.  
Gobernación.  
Relaciones Exteriores.

1917 Guerra y Marina.  
Comunicaciones y Obras Públicas.  
Agricultura y Fomento.  
Industria y Comercio<sup>110</sup>”.

Cabe la reiteración de que la Ley Orgánica que expida el Congreso es quien regulara la distribución de los negocios o de la materia que le corresponde a cada Secretarías de Estado y definirá las bases generales para la creación de las entidades paraestatales.

Hemos expuesto la ubicación de los Secretarios de Despacho dentro de la Administración Pública Federal, ahora corresponde abordar su función, respecto de su superior jerárquico, o sea el Presidente de la República, pues bien, éste necesita la firma del Secretario de Despacho para cubrir un requisito formal y que

---

<sup>110</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, ob. cit., p. 324.

sus reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, sean obedecidas, así lo dispone el numeral 92 constitucional, tomando en cuenta esto se podría decir que existe dependencia en cierto grado del Presidente para con el Secretario del Despacho, sin embargo, si recordamos el artículo 89 Constitucional en su fracción segunda, podemos observar que no es así, todo lo contrario, ya que el presidente es quien designa y remueve libremente a éstos funcionarios entre otros.

Podemos afirmar entonces que el Secretario del Despacho es quien depende del Presidente de la República, para el caso de que el secretario no quiera refrendar o acatar alguna orden, el titular del ejecutivo puede removerlo sin condicionante alguna, de esto podemos concluir que la firma del secretario sólo es un refrendo y que existe una responsabilidad meramente política del secretario para con el presidente, por lo tanto el dichoso refrendo es un requisito formal o de validez, para el caso de que el secretario de Estado realizará algún acto que pudiera ser imputado como delito, el artículo 108 y 110 de la Constitución dicta que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, es decir, tendrán una responsabilidad jurídica, no así el presidente de la república, el cual sólo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común. Para el caso de los Secretarios de Estado, estos podrán ser sujetos a juicio político.

Una de las obligaciones que tienen los Secretarios de Estado es que una vez que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Con la condicionante de que esto sea pedido por una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, éstos además, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción y el ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos así lo establece el artículo 93 constitucional.

Otra función importantísima de los Secretarios de Estado y que la realizan de forma extraordinaria es aquella que contiene el artículo 29 constitucional, éste prevé los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, para este caso excepcional, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Como conclusión parcial, podemos decir que:

1. Los Secretarios de Estado a nivel jerárquico y dentro del Poder Ejecutivo Federal son funcionarios de alto rango y sólo el presidente de la nación es su superior, entre los Secretarios de Estado todos están al mismo nivel; sin embargo, tienen relación con otros poderes y entidades públicas.
2. Una de sus obligaciones es la de informar anualmente al Congreso de la Unión al iniciarse el período de sesiones ordinarias del estado que guarda su ramo.
3. Otra obligación es la de informar cuando sea citado por el Congreso, ya sea por la cámara de diputados o la de senadores, con el fin de que informe

cuando se discuta un ley, o se estudie un negocio en el que tenga relación la Secretaría.

4. Además, tienen la facultad y la obligación de refrendar las ordenes, decretos, reglamentos y acuerdos del Presidente, esta es una institución propia de un régimen parlamentario, pero ajustado al régimen presidencial, por lo mismo en caso de no querer refrendar algún reglamento, acuerdo, decreto u orden del Presidente, éste libremente podría removerlo y poner en su lugar a otro que si lo haga, en cambio en el régimen parlamentario tendría más consecuencias jurídicas y políticas, ya que éste nació como un freno al poder absoluto, lo que no sucede en el régimen presidencial.

A propósito de lo anteriormente comentado podemos citar lo siguiente: El *refrendo*. “En el sistema político mexicano es una institución jurídico – constitucional en virtud de la cual uno, o varios Secretarios de Estado, participan en el perfeccionamiento de un acto propio del Presidente de la República – el autor citado agrega más adelante – El Presidente de la República, al expedir los actos y documentos mencionados en el artículo 92, de la Constitución Federal, lo hace en ejercicio de sus funciones y de su competencia y facultades y, en consecuencia, tienen el carácter de documentos públicos, sin necesidad de autenticación, o certificación”<sup>111</sup>.

Podemos perfeccionar lo dicho con lo siguiente “El refrendo, como decisión del Secretario de Estado o del jefe del departamento administrativo, expresado con su firma en el documento en que constan dichos actos, es una reminiscencia del régimen parlamentario, en el que se establece como limitación a la voluntad del Ejecutivo. Se encuentra consignado en nuestra Constitución como un requisito para que sean obedecidos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente. Sin embargo, debido a que nuestro sistema es presidencial, y el Jefe del Ejecutivo tiene la facultad absoluta de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, la exigencia del refrendo en nada limita el ejercicio del Poder Ejecutivo, ya que ante la negativa de refrendar una orden de aquél, puede

---

<sup>111</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, ob. cit., p. 376.

removerlo y nombrar a otro que esté dispuesto a refrendar el acto de que se trate”<sup>112</sup>.

“En este orden de ideas, el documento emitido por el Presidente de la República existe y tiene todos los elementos, e inclusive es un documento público, el que, si no está firmado por el Secretario de Estado, no será obedecido, pero ello no quiere decir que ese documento es nulo, inexistente o que necesite de la certificación del Secretario de Estado, para ser documento público”<sup>113</sup>.

Manifestamos estar de acuerdo con lo citado y partiendo de ello podemos afirmar que el refrendo es un requisito de validez, solamente. Pero es un requisito constitucional, no debemos olvidar, por lo tanto debe ser cumplido tal cual, como lo dicta la carta magna.

Otro punto importante que queremos agregar a esta conclusión parcial es lo siguiente:

5. El Secretario de Estado es pieza importante en cuestión de suspensión de garantías por motivo de guerra invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, circunstancia por demás delicada y que requiere de decisiones prontas y bien pensadas.

Se ha visto párrafos atrás las funciones del secretario del despacho, a partir de eso podemos decir que no es cualquier cargo, sobre todo porque requiere de una persona con un mínimo de preparación, ya que dicha titularidad exige el manejo de tener a su cargo recursos materiales, económicos y personales. Una Secretaria cuenta con bienes tanto muebles como inmuebles, además de que estos pueden estar ubicados en diferentes lugares, tanto en la ciudad como en el interior de la

---

<sup>112</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, ob. cit., p. 117.

<sup>113</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, ob. cit., p. 388.

República y en algunos casos, contara con organismos desconcentrados, dichos bienes requerirán por supuesto, de la administración y mantenimiento para el buen funcionamiento y servicio que debe proporcionar a todos los gobernados, por tal motivo surge la necesidad de que dentro de la Secretaria se encuentren laborando gente que se encargue de la limpieza, del mantenimiento de los bienes en general, además de que será necesario contratar para su correcta administración, por profesionistas, es decir, contadores, administradores, médicos, arquitectos, abogados, psicólogos, etc., por supuesto dependiendo de la materia a la que se aboque la entidad administrativa y la oficina o cargo para el que sea contratado el profesionista, es por eso que afirmamos que quien es titular de una Secretaria debe contar forzosamente con un titulo o estudios afines a una licenciatura, pues el titular de dicha institución debe apoyarse en personal, que en algunos casos serán profesionistas bajo su mando, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula lo siguiente:

**ARTÍCULO 14.-** *Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.*

De dichos puestos bajo su autoridad, podemos decir que la misma ley regula los requisitos que unos de sus subalternos deberá cubrir. En el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se estipula:

**ARTÍCULO 4.-** *La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado "A" del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.*

*Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.*

**Artículo 102...**

A...

*...Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.*

Otro ejemplo sería el que se puede observar en el artículo 17 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al dictar lo siguiente:

**ARTÍCULO 17 Bis.** *Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos y observen lo siguiente:*

*I. Los titulares de las delegaciones serán designados por el Titular de la respectiva dependencia o entidad y tendrán las atribuciones que señalen sus reglamentos interiores o los ordenamientos legales de creación de las entidades paraestatales. Asimismo, deberán reunir por lo menos los siguientes requisitos:*

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*
- b) Contar con estudios académicos en materias afines a las atribuciones que correspondan a la delegación respectiva;*
- c) Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y*
- d) No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales o estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

De lo antes expuesto podemos afirmar que si en el artículo 91 de la Constitución, al no pedir un mínimo de estudios, cuando menos la licenciatura o estudios afines, quien pueda ocupar la titularidad de la Secretaría bien podría ser alguien con un grado menor de estudios, lo cual nos lleva a una gran incongruencia en cuestión de que se le esta dando la potestad de mandar a una persona que al no haber tenido cierta preparación escolar, esta mandando a alguien que si la tiene y por supuesto, esto va en contra de la dignidad del ser humano y en nuestra opinión, contrario a toda lógica que una persona mande a otra, si esta no tiene los

conocimientos suficientes, es decir, un individuo que tiene la secundaria no puede mandar a alguien con una licenciatura, una persona con estudios trancos en licenciatura no puede mandar a una persona que ha terminado la licenciatura y que se ha titulado.

De este modo podemos decir que la complejidad de la Secretaria de Despacho es mayor pues conlleva facultades y responsabilidades, para mayor abundamiento citamos lo siguiente:

“Los poderes jurídicos de los Secretarios de Estado son:

- a) Ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre la persona a sus órdenes, de acuerdo con la ley, dándoles órdenes, instrucciones, autorizaciones y modificándolas cuando lo estiman razonable.
- b) Toman las decisiones ejecutorias importantes que exige la marcha del servicio. No tienen el poder reglamentario, pero si emiten decisiones particulares.
- c) Representan la administración pública, persona moral, en todos los casos que conciernen a la Secretaría, la administración de los bienes de dominio público afectados al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante los tribunales de acuerdo con la ley.
- d) El Secretario de Estado tiene el carácter de autoridad administrativa y en su caso el de *autoridad responsable*.
- e) Ejercen sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previsto en las leyes.
- f) El Secretario de Estado actúa subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala el Presidente de la República, y las contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación y las demás limitaciones que legalmente se fijen”<sup>114</sup>.

En si el artículo 91 constitucional, para este alto cargo estipula que se deben de cubrir sólo tres requisitos a saber:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento
- b) Estar en ejercicio de sus derechos y,

---

<sup>114</sup> SERRA ROJAS, Andrés, ob. cit., p. 572.

c) Tener treinta años cumplidos.

Las incógnitas que surgen de inmediato son: ¿Cuántos ciudadanos podrían cumplir con estos requisitos? Si no es que todos, la gran mayoría. Esa gran mayoría ¿Estará capacitada para el puesto? ¿Los que lo están, tienen el puesto? Dicho puesto ¿Es posible para todos? Podemos plantearlo quizá de este modo.

Si dentro de una dependencia surgiera la vacante para personal de limpieza, un licenciado en economía ¿Conocería del arte de limpiar? Considero que a duras penas, pero no sería digno que ocupe dicha plaza, en el caso contrario una persona que por su escasa instrucción, sabrá utilizar limitadamente una computadora, pero tratándose de decisiones importantes y concernientes a la Secretaría, que requieran de un conocimiento teórico ¿Podrá tomar una decisión correcta? Lo ejemplificado podría dar muestra que una licenciatura a penas y sería útil para que el titular de la secretaría pueda comprender y dirigirla mejor.

Por el momento nos limitaremos a no hacer más comentarios respecto a este tema, consideramos que sería más oportuno abordarlo con mayor profundidad en otro apartado.

## **2. Secretario del Despacho en el Derecho Constitucional**

Iniciaremos el presente apartado transcribiendo los preceptos constitucionales que tienen que ver con los Secretarios del Despacho, cuando sea preciso, comentaremos algo al respecto y en su caso, citaremos la opinión que haya expresado algún autor referente a lo que se vaya exponiendo, al final del presente apartado nos apoyaremos un poco en leyes secundarias que rijan la actividad de los funcionarios en estudio con el fin de expresar nuestra opinión en relación a los requisitos que deben cubrir los Secretarios de Estado.

El artículo constitucional del que emanan dichos servidores públicos es el artículo 90, el cual dicta lo siguiente:

**Artículo 90.** *La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la*

*Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.*

De lo anterior podemos afirmar que los Secretarios de Estado se encuentran dentro de la administración pública federal centralizada, ésta a su vez, se coloca dentro del Poder Ejecutivo y quien encabeza dicho poder, es el presidente de la nación, jefe inmediato de los Secretarios del Despacho.

La Ley Orgánica que expide el Congreso es la encargada de distribuir la competencia de cada secretaría "Esta formula otorga amplias facultades al órgano legislativo federal para variar no sólo el número, sino también la competencia administrativa de las citadas entidades y de los órganos que las componen según los requerimientos cada vez más exigentes del Estado contemporáneo en el orden económico, social y cultural, sin que para lograr este objeto sea menester reformar la Constitución en cada oportunidad que reclame dicha variación"<sup>115</sup>. Lo cual, en nuestro parecer, sería demasiado ocioso y tardado para que el Estado, por así decirlo, se ponga al día, por lo tanto a este respecto consideramos oportuno, no hacer más comentario alguno.

Cabe comentar que el Estado se compone de elementos tales como pueblo, territorio y ordenamiento jurídico, que son los elementos en los que la mayoría de los teóricos coinciden y reservándonos por el momento estar de acuerdo o en contra de otros elementos propuestos, sólo mencionaremos éstos con el fin de llevar a cabo la presente exposición.

De dichos elementos encontramos que dentro del ordenamiento jurídico la máxima ley es precisamente la Constitución, a partir de ella derivan todas las demás leyes, las cuales no pueden contradecir ni ir en contra de la primera, sin embargo, esto no es suficiente para que un Estado funcione, si bien es cierto, la Constitución en una pirámide jurídica se encontraría en la cúspide, a su vez, esta dicta la organización administrativa que debe de tener a grandes rasgos, las leyes

---

<sup>115</sup> BURGOA O., Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Decimoséptima Edición Actualizada, México D.F., Editorial Porrúa, 2005, p. 801.

secundarias por su parte, rigen a un nivel más particular o en específico a lo que debe sujetarse cada dependencia en específico. Como es bien sabido el Estado se divide en tres poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Como ya se ha visto, poderes como tales no lo son, más bien, son las funciones que desarrolla el Estado.

El llamado poder legislativo se encarga de la creación de leyes, el poder judicial es quien se encarga de la administración de justicia, lo cual es propio de un Estado de Derecho, y por último, pero no menos importante, se encuentra el poder ejecutivo que es quien ejecuta las leyes, dicho sea de paso, es donde podremos localizar lo que nos ocupa. Si el poder legislativo se deposita en un congreso general dividido en cámara de diputados y senadores (artículo 50 constitucional), mientras que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (artículo 94 constitucional), en cambio, se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", así lo establece el artículo 80 constitucional, precepto constitucional que a continuación transcribimos:

**Artículo 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".*

Se ha expuesto ya anteriormente, dicho mandatario es quien libremente puede nombrar o, en su caso, remover a los Secretarios del Despacho entre otros altos funcionarios, de esto se desprende que el presidente en una pirámide jerárquica, ocupa el lugar más alto y en seguida se encuentra a los Secretarios del Despacho, así lo dicta el artículo 89 constitucional en su fracción II.

**Artículo 89.** *Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

*I...*

*II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

Todo esto es con el fin de que el presidente tenga auxiliares, con los cuales pueda llevar mejor la administración del gobierno, al menos durante el período sexenal que le corresponde.

Por otro lado, existen dos formas de Estado: el Estado unitario y el Estado federal, además de haber formas de gobierno, pero para fundar esta afirmación nos apoyaremos en la opinión del Doctor Ignacio Burgoa quien al respecto dice: “Uno de los problemas más complejos que afronta la teoría del Derecho Público estriba en la distinción entre las *formas de Estado* y *formas de gobierno*. Ambos tipos de <formas> suelen confundirse y se alude indistintamente a cualquiera de las dos entremezclándolas en las clasificaciones respectivas – párrafos más adelante comenta – El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad”<sup>116</sup>.

Más adelante el distinguido autor precisa y ejemplifica lo expuesto agregando: “En consecuencia, la <forma> de Estado es el <modo> o <manera de ser> de la entidad o institución estatal misma independiente de <cómo> sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura. Así, por ejemplo, la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, que son formas estatales”<sup>117</sup>.

Lo referido anteriormente tiene su fundamento constitucional en los artículos constitucionales 40, 39 y 41 que a la letra dicen:

---

<sup>116</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 401

<sup>117</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 402.

**Artículo 40.** *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

**Artículo 39.** *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

**Artículo 41.** *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases...*

Una de las funciones que desarrollan los Secretarios del Despacho y que ha sido muy estudiada por los autores, es la contenida en el artículo 92 constitucional, para efectos más comprensibles transcribiremos dicho precepto legal:

**Artículo 92.** *Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*

Pues bien, “este requisito o participación del secretario del Despacho es lo que se conoce, constitucionalmente como *refrendo*, cuyo origen se encuentra en el parlamento inglés”<sup>118</sup>, de ahí que algunos autores y con justa razón digan que en el sistema constitucional mexicano existen aparentes matices parlamentarios. Tomando en cuenta los tintes parlamentarios existentes en la Constitución, el refrendo se estableció como un límite al poder absoluto del monarca, en este caso el presidente, lo cual no sucede, si bien recordamos quien puede nombrar y remover libremente a estos funcionarios es precisamente el titular del Ejecutivo y

---

<sup>118</sup> MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Decimo Segunda Edición, México, .D.F., Editorial Porrúa, 1993, p. 388.

para el caso de que no quiera el secretario o secretarios refrendar algún reglamento, decreto, acuerdo u orden, es suficiente para que libremente el presidente lo remueva o en su oportunidad sea el mismo secretario quien renuncie al cargo, ya que “Por ficción, todos los actos de los Secretarios del Despacho son referibles al presidente, en cuanto que éste, aunque no tuviese competencia legal para realizarlos, sí responde *políticamente* de ellos y de sus consecuencias en los diversos campos de su incidencia”<sup>119</sup>. El refrendo no es el único vestigio de parlamentarismo que aún existe en nuestra Constitución, coexisten además, la suspensión de garantías contenidas en el artículo 29 constitucional y la cuenta que tienen que rendir los secretarios de despacho al Congreso (artículo 93 constitucional).

Aspectos que pasaremos a analizar a continuación y para ello comenzaremos por transcribir el artículo 93 constitucional:

**Artículo 93.** *Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

*Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.*

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

*Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.*

*El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.*

“Mas la apariencia de parlamentarismo es pura apariencia, en vista de que ninguna consecuencia produce la aprobación o rechazo de los informes

---

<sup>119</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 802.

correspondientes. Para que nos acercáramos al sistema mencionado y la similitud fuese real, se necesitaría como ocurre en Europa, que el parlamento, al emitir su voto de confianza o de censura, tuviese consecuencias de índole política, como pudiera ser, en el caso de censura, de caída del ministro y, en casos extremos, de todo el gabinete”<sup>120</sup>.

Por su parte el autor Burgoa Ignacio expresa su punto de vista de la siguiente forma: “La primera obligación que impone este precepto debe entenderse en el sentido de que se acostumbra cumplir por mediación del mismo presidente al rendir éste el informe a que se refiere el artículo 69 constitucional, pues, dentro del sistema presidencial no puede concebirse de otra manera. En efecto, si cada secretario por separado y sin injerencia presidencial diese cuenta por sí mismo al Congreso del estado que guarde su respectivo ramo, se rompería la unidad de dicho sistema que reside en la unipersonalidad del Ejecutivo, pretiriéndose con ello al propio presidente, fenómenos que no se provocan con el cumplimiento de la segunda de tales obligaciones, puesto que su observancia estriba en una simple *información técnica* al Congreso <cuando se discuta una ley o se estudie un negocio> que concierna a cualquier secretaría. En efecto una cosa es <dar cuenta> de algo ya realizado a quien tenga el derecho de pedirla, lo que supone responsabilidad en quien la debe rendir, y otra *informar* a alguien de algo para que actúe. Aplicada esta distinción a los supuestos que prevé el artículo 93 de la Constitución, resulta que en el primero – dar cuenta – el Congreso funge como *revisor* de la administración pública a través de sus diferentes ramos, y en el segundo como órgano que, para realizar sus *propias atribuciones*, necesita la información adecuada que le deben proporcionar los secretarios”<sup>121</sup>.

Algo que se ve a todas luces, es que en dicho precepto – artículo 93 constitucional – conlleva la firme intención de que al momento de discutir una ley o cuando se estudie un negocio concerniente a determinados ramos o actividades, los legisladores cuenten con una información veraz y bien cimentada respecto de lo que a su competencia pertenezca y así, la ley se funde en bases solidas.

---

<sup>120</sup> MORENO, Daniel, ob. cit., pp. 390 y 391.

<sup>121</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 804.

En cuanto a las comisiones investigadoras que pueden formar tanto la cámara de senadores como la cámara de diputados, consideramos que a pesar de los resultados que arroje la investigación, estos no son competencia de las cámaras y sólo implicaría consecuencias administrativas, si bien es cierto, se tienen que hacer del conocimiento del Ejecutivo, este será a fin de cuentas quien tomará cartas en el asunto y es quien determinará las medidas administrativas y el deslinde de las responsabilidades, lo que si puede crearse a través de los resultados de la investigación, es crear una presión y una responsabilidad política.

En base a lo anteriormente comentado, consideramos que:

A) Si las secretarías tienen que rendir cuentas cada que este abierto el período de sesiones ordinarias;

*Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

B) Si los secretarios tienen la obligación de informar bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades,

C) O para que respondan a interpelaciones o preguntas y;

**Artículo 93...**

*...Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.*

D) Si además, cualquiera de las cámaras pueden formar comisiones investigadoras.

**Artículo 93...**

*...Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el*

*funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.*

*Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.*

*El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.*

Debido a este constante contacto y por la imperiosa necesidad de crear leyes que tengan un fundamento técnico que tome en cuenta el aspecto cultural, social, psíquico, económico y jurídico, nos parece poco efectivo que sólo por los motivos ya enumerados párrafos atrás, tanto el Congreso como las Secretarías de Estado y toda entidad estatal, tengan esa escasa comunicación, partiendo de esta tesis, una de las propuestas del presente trabajo de investigación es la de plantear una unidad de enlace, pues las reformas que ha sufrido el artículo 93 constitucional muestran una serie de pasos que tarde o temprano terminarán precisamente en eso, en una comunicación más firme y solida, por su puesto, siempre respetando el principio de separación de poderes y mucho menos afectando las facultades, en este caso, del Presidente de la República.

En cuanto a la suspensión de garantías el artículo 29 constitucional dicta:

**Artículo 29.** *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.*

Cabe la aclaración que mediante reforma hecha a este artículo constitucional se elimino la palabra *ministros* y se cambio por *los Titulares de las Secretarías de*

*Estado.* Dicho numeral muestra lo que es “Otro matiz que algunos asimilan como una semejanza con el parlamentarismo, es el caso que se considera en el artículo 29, en los casos de perturbación grave de la paz pública, cuando para suspender las garantías se exige que el Presidente de la República actúe de acuerdo con el consejo de ministros – agrega más adelante el autor – En esta ocasión sí nos encontramos en el caso de señalar que existe responsabilidad de cada secretario, además de la del Ejecutivo, lo que se explica por las graves consecuencias que puede tener esa suspensión de garantías”<sup>122</sup>.

Un punto importante ha tratar es precisamente el relativo a esta hipótesis, si bien es cierto ante una situación ordinaria se requiere de gente preparada y bien capacitada para el buen funcionamiento del gobierno, con mayor razón, en situaciones extraordinarias, se requiere que la gente que va a afrontar tal situación, sea experimentada, preparada, capacitada y sobre todo, bien informada. Como último punto de este apartado, pasaremos al estudio del artículo 91 constitucional, el cual reproducimos en seguida:

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

Retomando lo que ya se había dicho en el apartado anterior, Secretarios de Despacho en el Derecho Administrativo, observamos que son tres los requisitos a cubrir para dicho puesto:

- 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- 2) Estar en ejercicio de sus derechos y;
- 3) Tener treinta años cumplidos.

Para adquirir la calidad de ciudadano se requiere haber cumplido 18 años, tener un modo honesto de vivir y sobre todo la calidad de mexicanos (artículo 35 constitucional). Los que tienen la calidad de mexicanos son los que tienen la nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización, así lo establece el artículo 30 constitucional. Para tener la nacionalidad mexicana existen dos factores

---

<sup>122</sup> MORENO, Daniel, ob. cit., p. 390.

importantes tanto en el apartado A como en el apartado B, en el primer supuesto es necesario que el nacimiento ocurra en territorio de la República (fracción I) o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes (fracción IV), en el apartado B fracción I para ser naturalizado se requiere haber residido en el territorio nacional al menos cinco años antes de la solicitud, saber hablar español, conocer la historia del país y estar integrado a la cultura nacional. además se exige que exista un lazo sanguíneo, así lo prevé las fracciones II y III del apartado A), la fracción II especifica una condición que es la de contraer matrimonio con varón o con mujer mexicana y establecer su domicilio dentro del territorio nacional, consideramos que a fin de cuentas se puede encuadrar con el supuesto de la consanguineidad, ya que el matrimonio tiene como fin, la procreación de ahí que nace el vínculo sanguíneo; del mismo modo se encuadra con el territorio en caso de no haber procreación.

Podemos agregar que la Ley de Nacionalidad, además de estipular lo ya expuesto, en su artículo 3º dice lo siguiente:

**Artículo 3º** *Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:*

- I. El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;*
- II. El certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expedirá a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de esta ley;*
- III. La carta de naturalización;**
- IV. El pasaporte;*
- V. La cédula de identidad ciudadana; y*
- VI. La matricula consular que cuente con los siguientes elementos de seguridad:*
  - 1. fotografía digitalizada;*
  - 2. banda magnética, e*
  - 3. identificación holográfica.*

*A falta de los documentos probatorios mencionados en las fracciones anteriores, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la ley, lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana.*

Por tal motivo, un extranjero naturalizado puede llegar a ocupar dicho puesto que nos ocupa.

Se hace notar la diferencia entre mexicanos y extranjeros debido a que en el caso de los requisitos para ser presidente, era necesario que el presidente fuera hijo de padres mexicanos por nacimiento, “pero el requisito de que sea hijo de padres mexicanos por nacimiento, ha sido considerado por muchos como un exceso de nacionalismo. Incluso en la Constitución 1857 no se llegó al extremo de la de 1917. Sin embargo, la historia nacional ha demostrado que entre los hijos de extranjeros, así sea de tan sólo uno de ellos, existe indudablemente proclividad hacia el país de origen de los padres. La explicación es muy sencilla: formada nuestra nación después de un prolongado colonialismo; y después viviendo durante casi un siglo en una actitud inclinada a los valores extranjeros, parecía una condición de paria, la de ser mexicano con varias generaciones de ascendencia nacional. Actitud que tomó caracteres alarmantes en la etapa del porfirismo”<sup>123</sup>.

En relación a lo expresado podemos agregar que “encuentra su explicación en la necesidad de propiciar que existan en él los valores culturales, políticos y de identidad nacional suficientes para garantizar el desempeño patriótico de sus responsabilidades”<sup>124</sup>.

“Ahora bien, al exigirse por el artículo 82 que los padres del Presidente sean también mexicanos por nacimiento, se merma la nacionalidad mexicana de aquél y se le impide, como ciudadano, cumplir con la referida obligación constitucional, quebrantándose la igualdad que debe haber entre todos los ciudadanos respecto de sus derechos y prerrogativas cívicas y políticas, al evitarse, por el sólo hecho de que sus padres no lo sean, puedan aspirar al desempeño de la Presidencia, lo que se antoja injusto, discriminatorio y antidemocrático.

Además de las anteriores consideraciones lógico – jurídicas, debemos recordar que no necesariamente la nacionalidad no mexicana de los padres del Presidente menoscaba el amor a la patria, el espíritu de servicio, la capacidad, el conocimiento de la problemática del país y otras cualidades que debe reunir la persona que ejerza tan importante cargo público. Estas cualidades son ajenas a la

---

<sup>123</sup> MORENO, Daniel, ob. cit., pp. 401 y 402

<sup>124</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Séptima Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 2002, p. 477.

nacionalidad de los progenitores presidenciales y existen muchos casos históricos en México que confirman esta asección”<sup>125</sup>.

Manifestamos estar de acuerdo con el punto de vista que tomo en cuenta la etapa histórica y las circunstancias políticas y sociales imperantes en las que nació la carta magna que rige actualmente, sin embargo, dicha situación ahora es totalmente diferente, por otro lado, como bien lo apunta el Dr. Ignacio Burgoa, nos parece totalmente ajeno a la nacionalidad, *el amor a la patria, el espíritu de servicio, la capacidad, el conocimiento de la problemática del país y otras cualidades que debe reunir la persona que ejerza tan importante cargo público*, por tal motivo, nos pronunciamos a favor de que un ciudadano, mexicano por nacimiento o por naturalización pueda acceder al cargo de Secretario del Despacho, el fundamento constitucional acorde ha lo expresado lo podemos encontrar en el artículo 35 fracción II, el cual copiamos de inmediato:

**Artículo 35.** *Son prerrogativas del ciudadano:*

*I. Votar en las elecciones populares;*

*II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*

*III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*

*IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y*

*V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.*

Siempre y cuando haya cumplido con los requisitos establecidos por las leyes correspondientes para haber obtenido su naturalización además de esto, no encontramos alguna otra objeción más

El segundo requisito hace alusión a que la persona a ocupar el cargo, se encuentre en ejercicio de sus derechos, es decir, que la persona no se halle en

---

<sup>125</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 763.

alguna de las hipótesis que plantea el artículo 38 constitucional, el cual transcribimos:

**Artículo 38.** *Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:*

*I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;*

*II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*

*III. Durante la extinción de una pena corporal;*

*IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;*

*V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y*

*VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.*

*La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación*

Las obligaciones de las que hace referencia la fracción I, son: a) Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes; b) Alistarse en la Guardia Nacional; c) Votar en las elecciones populares; d) Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y; e) Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

En cuanto a las fracciones II, III, V y VI, se refieren en sí a la comisión de un delito, no así la fracción IV, que se refiere a la vagancia y ebriedad consuetudinaria, lo cual nos parece bastante lógica, ya que una persona con estas aptitudes, es muestra de que no controla su vida, mucho menos podrá con un cargo como estar al frente de una Secretaría del Despacho.

Finalmente, tenemos que el tercer requisito se refiere a la edad que debe tener la persona en el momento que se le asigne dicho puesto, al respecto, algunos

autores expresan que la edad es la correspondiente a una persona con una visión más madura de la vida.

“Es natural que para ocupar cargo de tan alta responsabilidad, ser requiera un mínimo de prudencia, que solamente la edad puede conferir. Por tanto, como antes en el caso de los senadores, se exige un mínimo de 35 años, edad que se estima suficiente, tanto en la madurez del juicio, como un mínimo de experiencia, para aspirar a la presidencia de la República”<sup>126</sup>.

Otra opinión que consideramos válida es la siguiente: “Se exige una edad en la cual la Constitución supone que la persona ha alcanzado la madurez de criterio. Sólo en este caso y en el de los ministros de la suprema corte de justicia se solicita esta edad que es la máxima que la ley fundamental llega a pedir”<sup>127</sup>.

La Constitución establece el mínimo de edad que debe tener la persona al momento de tomar posesión del cargo. “No establece una edad máxima por lo que, en teoría podría accederse al cargo con cualquier edad después de cumplidos los treinta y cinco años”<sup>128</sup>.

“La justificación de dichas edades mínimas reside en que, en ellas se ha calculado la suficiente experiencia y madurez que la persona que encarne el cargo de presidente debe tener para poder desempeñarlo con atingencia, lo que no amerita mayor comentario”<sup>129</sup>.

De lo anterior y debido a que no encontramos comentario alguno respecto a los requisitos que deben cubrir los Secretarios del Despacho, nos atrevimos a citar las opiniones que se han hecho en lo correspondiente a los requisitos que debe cubrir el presidente, al respecto podemos comentar que existe una diferencia de cinco años, pues al presidente se le pide tener 35 años cumplidos, en cambio a los secretarios una edad mínima de 30 años, el criterio es que en esta edad (35 años) el individuo ya es poseedor de cierta experiencia la cual forma un criterio que presume cierta madurez, consideramos correctas estas aseveraciones, asimismo

---

<sup>126</sup> MORENO, Daniel, ob. cit., p. 402.

<sup>127</sup> CARPIZO NUÑEZ, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Decimotercera Edición, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1996, p. 51.

<sup>128</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, ob. cit., pp. 477 y 478.

<sup>129</sup> BURGOA O., Ignacio, ob. cit., p. 768.

creemos que es ajustado a la edad de 30 años cumplidos, por lo tanto estimamos no necesario comentar más al respecto.

### **3. El Derecho del Pueblo**

Análisis constitucional del artículo 91, una adición, es el tema que lleva el presente trabajo de investigación, como es bien sabido dicho numeral refiere a los requisitos que debe cubrir la persona que ha de ocupar la titularidad de una Secretaría, ya se ha estudiado cada uno de los requisitos que enuncia la carta magna, la adición en sí, son las propuesta que formularemos más adelante, en este momento sólo nos limitaremos a adelantar que la adición que propondremos se refiere a acrecentar el número de requisitos, los cuales enunciaremos a continuación, posteriormente enunciaremos los probables argumentos que se pueden esgrimir en contra de lo que se propone en este trabajo de investigación:

- Escolaridad (antigüedad mínima de 3 años con el título profesional).
- Experiencia dentro de la dependencia o del ramo (cinco años de antigüedad en la dependencia como mínimo).
- Mayor preparación técnica (tener acreditados satisfactoriamente los cursos de capacitación y especialización que le proporcione internamente la dependencia, así como cursos que el individuo haya tomado por iniciativa propia).

Para mayor abundamiento aclararemos que la escolaridad contempla como mínimo el nivel profesional, o sea, la licenciatura lo cual implica necesariamente el título de dicha carrera para que pueda considerarse, por otra parte, los estudios profesionales serían lo mínimo, ya que para un cargo tan importante como lo es la titularidad de una Secretaría de Estado, es imperioso al menos un doctorado, por el momento nos reservaremos a decir que debe ser la licenciatura como mínimo, para el caso de que nuestras aseveraciones sean correctas, si se logrará la propuesta planteada, afirmamos que sería el primer paso hasta llegar a la adición en que se pida como requisito el doctorado.

Tomando en cuenta el segundo requisito enunciado párrafos atrás, podemos decir que la experiencia es algo vital, se ha visto en base a algunas opiniones citadas de ciertos autores que la edad refleja madurez, así como criterio, pero no sólo la experiencia se adquiere con la edad, se obtiene además, con el desempeño de las labores que un individuo lleva a cabo en cada uno de sus trabajos anteriores sean en el sector privado así como en el sector público, por supuesto nos referimos a que sus estudios y los trabajos anteriores tengan que ver con la Secretaría en la que aspira tener la titularidad, o al menos, la materia o ramo del que se ocupa dicha Secretaría del Despacho, sobre todo, consideramos que la mejor opción, sería considerar a las persona que ya se encuentran dentro de esta institución laborando al menos en un período mínimo de cinco años, debido a que en dicho período de tiempo se puede presumir que el posible secretario ya conoce como se manejan las cosas dentro, conoce las virtudes y defectos tanto de los trámites y procedimientos administrativos, así como la administración que se lleva a cabo en dicha entidad, aunado a esto, podemos traer a colación que la preparación técnica se obtiene con los cursos que proporciona la misma empresa para capacitar a su gente, o bien, los cursos que por iniciativa propia pudo haber cursado el sujeto, lo cual reflejaría aún más, el compromiso del funcionario consigo mismo (superación personal) y en segundo termino, con su trabajo y su carrera, ya que si esta ahí, al menos en un período de cinco años, se sigue capacitando y cuenta con una carrera acorde a su trabajo, entonces estamos hablando de una persona que estudio para ese trabajo, es porque esta donde quiere estar y mayor será su compromiso y mejor su desempeño.

Paradójico a lo comentado y la adición que se propone, podemos decir que se pueden argumentar diferentes puntos de vista en contra del tema principal, estos son algunos:

1. La adición sería violatoria de la democracia porque condiciona el derecho del pueblo a acceder a un cargo importante.
2. Dicha adición haría una democracia clasista.
3. La adición, por el contrario favorecería la creación de clases privilegiadas dentro del Estado mexicano.

4. La adición haría una Constitución discriminatoria o dividiría a los mexicanos en estudiados y no estudiados.
5. Esta propuesta viola la garantía de igualdad entre los ciudadanos.
6. Constitucionalmente esta en contra de la facultad del presidente de nombrar y remover libremente a estos funcionarios.
7. En la práctica, el Secretario de Despacho siempre ha sido una persona preparada a pesar de que la ley no lo exija, por lo tanto nunca se ha dado el caso de personas que han sido titulares y que no tengan al menos una licenciatura.
8. Ha habido Secretarios del Despacho que no han sido personas con estudios y que han hecho bien el desempeño de su función.
9. Por eso es que se puede allegarse de asesores, ya que sería imposible conocer de todo.

En respuesta al primer argumento podemos decir que si bien es cierto, en base a la democracia, forma de gobierno que impera en el país, los cargos de elección popular aseguran la igualdad de los ciudadanos, no sólo ante las leyes, sino que es la muestra más clara de soberanía la cual ejerce el pueblo, ya que a través de las elecciones la nación elige a sus representantes y ello conlleva la aceptación de la política a través de la cual va a regir su gobierno el candidato electo, lo que supone que la política que propuso el candidato electo esta de acuerdo con las aspiraciones del pueblo, esto implica el principio de la autodeterminación. Pero recordemos que quien nombra libremente a los Secretarios del Despacho, en efecto, es el presidente electo, pero nada tiene que ver la democracia con la elección de los futuros Secretarios del Despacho que sean nombrados, pues la democracia hizo acto de presencia en el momento de la elección del presidente, así mismo, la democracia faculta a que los actos que posteriormente realice el Presidente, en este caso el nombramiento, son asunto que sólo conciernen a él, por que nadie más que él puede nombrarlos o en su caso, removerlos. En una hipótesis algo extremista podría ser que el pueblo le exigiera la destitución de algún secretario, pero a fin de cuentas quien tiene la potestad de conservarlo en el puesto es el titular del ejecutivo, en este caso la destitución si se lleva a cabo, se

haría por casusas de índole política y no jurídica que es lo que nos interesa. Por tal motivo la adición condicionaría al Presidente, más no el derecho del pueblo a acceder a dicho cargo y nada tiene que ver esto con la democracia, pues dicho puesto no es de elección democrática.

Respondiendo al segundo argumento en cuanto a decir que la adición crearía una democracia clasista, podemos afirmar que no, ya que lo que se esta proponiendo es que tengan experiencia, lo cual se puede adquirir en otras dependencias sean privadas o públicas, para el caso de la Secretaría, podemos decir tajantemente que no es cualquier trabajo y que en su momento requerirá de la toma decisiones, precisamente la experiencia aunada a la edad y al desempeño de los trabajos anteriores, además de la escolaridad y la preparación técnica, pueden garantizar mejores decisiones, asimismo no se esta pidiendo una carrera en especifico o algún requisito que sea imposible para cualquier ciudadano.

La escolaridad se logra a través del esfuerzo individual, sin importar la institución de la cual se procede, en esta se adquiere conocimiento teórico el cual no esta peleado con la práctica, pues mientras la practica nos dice como, la teoría complementa dándonos el porqué de las cosas, una vez que se entienden las cosas a través de esto, se puede proponer otras nuevas.

Si bien es cierto, hay gente que sin tener el titulo tiene la práctica y en algunos casos pueden ser hasta mejores que cualquier titulado, pero tratándose de la fuente de ingresos, de lo que proporciona los recursos para subsistir, de lo que coloquialmente se puede decir: “a lo que te dedicas” y se puede también presumir, de lo que te gusta hacer, porque no invertir tiempo, dinero y esfuerzo en estudiar la licenciatura o en la obtención del titulo, pues como se ha dicho es una inversión y toda inversión conlleva frutos a nivel individual y laboral los cuales se pueden ver reflejados en más ingreso, en mayor preparación y sobre todo, en satisfacción personal.

Si dijéramos que Favorecería la creación de clases privilegiadas dentro del Estado mexicano, contrario a esto podemos afirmar que es todo lo opuesto, ya que la adición al referirse a escolaridad, aunque refiere a licenciatura, lo hace en un sentido amplio, ya que abre la puerta tanto a profesionistas de ciencias exactas

como a profesionistas de ciencias que no son consideradas como exactas y no pretende hacer un monopolio de abogados, de ingenieros, ni nada por el estilo. Tratándose de Secretarías en las que por la materia no se pueda encuadrar o no exista licenciatura acorde, se puede tomar en cuenta alguna que se aproxime y que se exija adicionalmente una especialidad, encaminada a la materia que conozca dicha Secretaría. Atendiendo a la escolaridad, todo ciudadano sin excepción alguna, tiene acceso a ingresar a los estudios profesionales que desee, pues la educación no esta a disposición de clase alguna, sino de quien quiera tomarla, ya que no existe impedimento jurídico ni social, mucho menos económico para estudiar, lo cual aclararemos párrafos más adelante.

En cuanto al tercer argumento el cual expone que haría una Constitución discriminatoria o dividiría a los mexicanos en estudiados y no estudiados podemos comentar lo siguiente:

Ya se ha dicho que tratándose de “a lo que te dedicas”, si un sujeto ya se encuentra dentro de lo que quiere desempeñar, lo mejor es prepararse más y no limitarse o conformarse con lo que ha logrado hasta ese momento, pues los estudios, en el México actual, la educación no es inaccesible, ya que desde la secundaria hasta la universidad existen instituciones públicas, las cuales no representan mayor costo, la Universidad Nacional Autónoma de México sería un claro ejemplo de ello, ya que ésta requiere al estudiante un pago anual de veinte centavos, en cambio, hay países en los cuales estudiar representa una elevada inversión, existe además, el sistema escolarizado y el sistema abierto, para el caso de que el horario de los estudios pudiera representar un grave problema a las personas que trabajen. A parte de estas objeciones no encontramos alguna otra que pudiera ser suficiente para decir que un individuo este impedido para estudiar, por lo tanto no existe discriminación alguna, debido a que cualquier persona puede lograr los estudios que prefiera, así se plasma en el artículo 3 constitucional tanto el derecho a estudiar y la obligación del Estado a proporcionarla gratuitamente sin prejuicio ni discriminación alguna.

Es justo que quien se ha esforzado por lograr algo, se le reconozca dicho trabajo, ya que el logro de un grado escolar implica tiempo, dedicación, esfuerzo, disciplina

y constancia, pues no se logra en un período corto de tiempo, puesto que ya se ha dicho, quien puede tener una mejor decisión determinante es quien tiene un conocimiento teórico, técnico y práctico, en conjunto con la experiencia en un sentido amplio. No así alguien que mucho menos ha tenido algún estudio, por tanto esto obedece a la necesidad de mejores decisiones, consientes y no ha decisiones improvisadas y mal informadas, si esto implica una división entre mexicanos estudiados y no estudiados; estudiados son aquellos que se han esforzado, culminado y logrado algo, en cambio no encontramos argumentos en favor de aquellos que no han concluido al menos sus estudios profesionales.

El tercer argumento se funda en que dicha adición es violatoria de la garantía de igualdad, pero ya se ha comentado que el artículo 3 constitucional establece:

**Artículo 3o.-** *Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.*

*...IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;*

*...V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.*

*...VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y*

Por tanto todo individuo puede, si así lo quiere, estudiar y no existe condición alguna, así podemos afirmar que hay igualdad en este aspecto, todo lo

anteriormente planteado da respuesta desde el primer hasta el quinto argumento planteado en contra de la presente tesis.

En cuanto al sexto argumento podemos expresar que todo lo anterior no viola la facultad del titular del ejecutivo de nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, lo único que hace es darle las directrices o más requisitos que en si, ya hay plasmados en la Constitución para que elija a un auxiliar que por obvias razones necesita estar bien preparado. Sólo es eso, se le pide que nombre a alguien coherente al puesto.

En la práctica, el Secretario del Despacho siempre ha sido una persona preparada a pesar de que la ley no lo exija, por lo tanto nunca se ha dado el caso de personas que han sido titulares y que no tengan al menos una licenciatura.

Si esta aseveración es correcta, no esta por demás que se haga la adición propuesta, puesto que en caso extremo, si no se cambia la Constitución, sin problema alguno, una persona sin preparación podría ocupar dicho cargo y esto podría traer graves consecuencias, para el caso de que en la práctica siempre el funcionario que ocupa dicho cargo es gente con estudios y experiencia acorde, no es que este demás la adición, al contrario se pondría de acuerdo con la realidad actual.

Ha habido secretarios de despacho que no han sido personas con estudios y que han hecho bien el desempeño de su función.

En cuanto a esta afirmación ya se ha comentado que si es un sujeto que ya se esta dedicando a esto y que ya esta dentro, lo mejor que puede hacer es especializarse, eso no le afecta en nada, al contrario, lo hace mejor.

Por eso es que se puede allegarse de asesores, ya que sería imposible conocer de todo. Si bien es cierto, el Secretario tiene auxiliares que la misma ley dicta, la tendencia actual es que se acabe con tanta burocracia y se hagan más prácticos tanto los trámites como los servicios y sobre todo se busca un gobierno más eficaz, además para qué pagarle a alguien que se supone es titular de una Secretaria, pero que depende gravemente de sus asesores.

Después de lo expuesto podemos afirmar que el derecho del pueblo no se viola y que lo que se pide es lo necesario para que el funcionamiento del gobierno sea mejor, con esto a la larga a quien beneficiará será precisamente al pueblo.

#### **4. Jurisprudencia**

Es importante resaltar que respecto al tema que estamos tratando, o sea, los requisitos constitucionales que deben cubrir los Secretarios del Despacho, existe una escasa opinión que se haya hecho en relación, no solo a estos funcionarios, sino a otros más. La Constitución apenas y pide algunos requisitos, la doctrina por su parte no ha esbozado más que algunos comentarios que no son suficientes, lo que no es lo mismo que un estudio profundo al respecto, por otro lado la jurisprudencia no es la excepción, en ésta a duras penas encontramos lo siguiente:

##### ***SUSPENSION DE DERECHOS PREVISTA POR EL ARTICULO 38 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. ALUDE A LAS PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO.***

*Una correcta interpretación del artículo 38, fracción II, de la Carta Magna, permite considerar que la suspensión de derechos por causa de un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, alude a los derechos políticos o prerrogativas del ciudadano, contempladas por el artículo 35 del mismo cuerpo de leyes, como son: votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley, asociarse para tratar los asuntos políticos del país, tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones; aun cuando la pena privativa de la libertad también produce suspensión de algunos derechos civiles como son los de tutela, curatela, apoderado, defensor, albacea, síndico, interventor, árbitro o representante de ausentes, sujeto a concurso, a quiebra o suspensión de pagos; incapacidades parciales que duran todo el tiempo de la condena y operan, algunas veces, por ministerio de ley y otras por declaración judicial; pero no así a la capacidad de comparecer en juicio para ejercer los propios derechos naturales, de los cuales goza todo individuo jurídicamente capaz.*

##### ***PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.***

*Amparo directo 259/89. Rodrigo Zayas Lagarda y otra. 7 de diciembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Ramón García Vasco. Secretario: Humberto Bernal Escalante.*

*Amparo directo 250/89. José Refugio Montañón Salas y otra. 24 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Ramón García Vasco. Secretario: Luis Humberto Morales.*

*Amparo directo 255/89. Luis Alfredo Soto Velasco y otra. 24 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Ramón García Vasco. Secretaria: Elsa Navarrete Hinojosa.*

*Amparo directo 251/89. Enrique Valenzuela Obregón. 9 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Adrián Avendaño Constantino. Secretaria: Silvia Mata Balderas.*

*Amparo directo 21/93. Mario Cristóbal Valle Ortega. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Enrique Moya Chávez. Secretario: José A. Araiza Lizárraga.*

*Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Primera Parte, Materia Común, tesis 1039, página 716.<sup>130</sup>*

Recordemos que unos de los requisitos que establece el artículo 91 constitucional es precisamente tener a salvo los derechos, los cuales tienen que ver con las prerrogativas del ciudadano, requisito indispensable para ser nombrado en este caso, Secretario del Despacho.

En determinado momento existieron comentarios a favor y en contra de que el presidente de la nación debía ser hijo de ambos padres mexicanos por nacimiento, lo cual, al parecer ya está superado, pues la Constitución actualmente regula que debe ser hijo de padre o madre mexicanos (artículo 82 fracción II), agregada la condicionante que debe tener al menos veinte años de residencia en el país, esto por supuesto, puede ser aplicado a los secretarios del despacho, sin embargo, encontramos un candado, por decirlo así, respecto de la nacionalidad por nacimiento, lo cual transcribiremos a continuación:

***NOTARIADO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, AL ESTABLECER QUE PARA OBTENER LA PATENTE DE ASPIRANTE A NOTARIO SE REQUIERE SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO Y NO HABER OPTADO POR OTRA NACIONALIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.***

*Los artículos 32 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el ejercicio de los cargos o funciones para los cuales por disposición de la propia Constitución se requiera ser mexicano por nacimiento se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, y que tal reserva será aplicable a aquellos cargos o funciones que así lo señalen otras leyes federales; y que las leyes del Congreso de la Unión y los tratados celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado son Ley Suprema. Asimismo, en el Anexo 1 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, relativo a las reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización, por parte de México se asentó que sólo los*

---

<sup>130</sup> **Registro No. 214820, Localización:** Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 69, Septiembre de 1993, Página: 38, Tesis: V.1o. J/23, Jurisprudencia, Materia(s): Civil.

*nacionales mexicanos por nacimiento podrán obtener la patente para ejercer como notarios públicos. En ese sentido, el artículo 10, fracción I, de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, al prever que para obtener la patente de aspirante al ejercicio del notariado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y no haber optado por otra nacionalidad, no transgrede el referido artículo 32, ya que al haberse formulado por el Estado Mexicano la reserva mencionada, y al tener el referido Tratado rango de Ley Suprema de la Unión, es inconcuso que el Estado de Jalisco sólo atendió a lo dispuesto por ella al legislar en lo relativo a la materia notarial. Además, es importante que esa función se ejerza sólo por mexicanos por nacimiento que no opten por otra nacionalidad, toda vez que la actividad notarial reviste suma importancia al conferir publicidad, certeza y seguridad jurídica a los actos o negocios que hace constar, es decir, en atención a la fe pública que se le ha delegado al notario para intervenir en determinados actos o negocios y que, por tanto, es indispensable que esté libre de cualquier posibilidad de vínculo jurídico hacia otros países.*

*Acción de inconstitucionalidad 11/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco. 27 de enero de 2004. Mayoría de seis votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Humberto Román Palacios; en su ausencia hizo suyo el asunto Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Laura García Velasco*

*El Tribunal Pleno, el cinco de julio en curso, aprobó, con el número XXIV/2005, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de julio de dos mil cinco<sup>131</sup>.*

Manifestamos estar de acuerdo con la presente tesis, por lo tanto consideramos que no hay comentario que hacer al respecto.

Aunado a esto podemos comentar de la nacionalidad que es un atributo inherente a la personalidad jurídica y del individuo humano, lo mismo que es una calidad jurídico política que determina el vínculo que tiene el ciudadano con el Estado, derivado de estos podemos afirmar que es su incorporación a la población. La cual, es constitutiva del propio Estado.

De esta vinculación jurídico política surgen en la persona conceptos tales como la lealtad, la sumisión, adhesión y obediencia a las leyes y a las autoridades de la República, es por eso que es importante que en principio sea connacional, para ser nombrado en un puesto tan importante como lo es el ser Secretario del Despacho.

Respecto de la función que desarrolla el Secretario del Despacho, recordemos que el no tiene facultad de emitir reglamento alguno, ya que le corresponde a su superior jerárquico promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la

---

<sup>131</sup> **Registro No.** 177907, **Localización:** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Página: 793, Tesis: P. XXIV/2005, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, además de que la naturaleza del reglamento, es distinta a la de la ley, es por eso que citamos a continuación lo siguiente:

**REGLAMENTOS, DELEGACION INDEBIDA A LA SECRETARIA DE HACIENDA DE LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA TRATANDOSE DE.**

*El artículo 10 del Código Fiscal de la Federación no justifica la expedición del reglamento para el cobro de honorarios por notificación de créditos y gastos de ejecución por parte del secretario de Hacienda y Crédito Público, en atención a que la propia disposición no autoriza la delegación de las facultades reglamentarias que competen al presidente de la República, a la Secretaría de Hacienda, sino sólo previene que ejercerá esas facultades por conducto de la Secretaría de Hacienda, en los términos del artículo 90 constitucional.*

*Amparo en revisión 2583/56. American Refrigeration Products, S. A. de C. V. 24 de octubre de 1963. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez<sup>132</sup>.*

**REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.**

*El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos<sup>133</sup>.*

*Séptima Época, Tercera Parte: Volumen 51, página 81. Amparo en revisión 1409/72. Creaciones Raklin, S.A. 22 de marzo de 1973. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.*

*Volumen 52, página 79. Amparo en revisión 1137/72. Manuel Alvarez Fernández. 25 de abril de 1973. Cinco votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro.*

<sup>132</sup> **Registro No.** 266508, **Localización:** Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, LXXVI, Página: 57, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

<sup>133</sup> **Localización:** Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 60 Tercera Parte, Página: 49, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa.

Volumen 53, página 27. Amparo en revisión 1608/72. *Blusas y Confecciones, S.A.* 3 de mayo de 1973. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Volumen 54, página 31. Amparo en revisión 1017/72. *Yosam, S.A.* 21 de junio de 1973. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen 55, página 39. Amparo en revisión 1346/72. *Embotelladora Potosí, S.A. de C.V.* 9 de julio de 1973. Cinco votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez.

Nota: En el Informe de 1973, la tesis aparece bajo el rubro "LEYES Y REGLAMENTOS. CARACTERISTICAS DISTINTIVAS ENTRE AMBOS."

Genealogía: Informe 1973, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 16, página 23.

Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, tesis 404, página 709.

Apéndice 1917-1995, Tomos I y III, Primera Parte, tesis 287 y 159, páginas 268 y 109, respectivamente.

Nota: En el Semanario Judicial de la Federación, la referencia de la página 78 del amparo en revisión 1137/72 es incorrecta, por lo que se corrige, como se observa en este registro.

#### **REGLAMENTOS, FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS.**

El artículo 49 constitucional establece que "No podrán reunirse dos o más de estos poderes (los de la unión), en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 (casos de invasión, perturbación grave de la paz..., etc.). En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Es notorio, por otra parte, que dentro de las facultades del Congreso de la Unión señaladas en el artículo 73 de la misma Constitución, sólo limitativamente, en casos determinados y precisos (fracciones XII y XV), ese H. cuerpo ejerce las de reglamentar; y el artículo 89, en su fracción I, impone al Ejecutivo la obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", facultad que, en sí misma, lleva imbibita la de expedir reglamentos, proveyendo a la exacta observancia de una disposición legislativa<sup>134</sup>.

Amparo administrativo en revisión 659/55. *Fernández Hernández Francisco.* 29 de septiembre de 1955. Unanimidad de cinco votos. Relator: Alfonso Francisco Ramírez.

Sin más que agregar al respecto, continuaremos con la etapa final de este trabajo de investigación, que se refiere a la propuesta en sí, de la presente tesis.

---

<sup>134</sup> **Registro No.** 316906, **Localización:** Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, CXXV, Página: 2742, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

## **PROPUESTAS**

Pues bien, nos encontramos en la antesala del final del presente trabajo de investigación y para llevar a cabo la siguiente exposición, hemos de aclarar que en la primer propuesta nos apoyaremos de la Constitución, ya que en ella podemos encontrar diversas disposiciones que pueden sernos de utilidad. Dentro de la Carta Magna podemos encontrar que los Secretarios de Estado no son los únicos cargos que están regulados en cuanto a los requisitos que debe cumplir la persona para adquirir dicho nombramiento, existen artículos que estipulan los requerimientos que han de cubrir Diputados, Senadores, Procurador General, Presidente de la República, así como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los cargos anteriormente mencionados podemos notar de inmediato que hay funcionarios que pertenecen tanto al poder Legislativo como al poder Ejecutivo, y por su puesto, al poder Judicial, de lo cual desprendemos que una de las intenciones del Poder Constituyente al redactar la Constitución, fue la de no descuidar el detalle de regular los requisitos que deben cumplir cada uno de los funcionarios del Estado. Para elaborar la segunda propuesta nos apoyaremos en las leyes secundarias utilizándolas con el fin de robustecer dicha proposición y elaborarla de forma más efectiva, de lo anterior podemos inferir que la tarea del presente trabajo de investigación no es en sí crear requisitos, por que ellos ya existen en diversas legislaciones y se pueden encontrar tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, lo que se pretende, es remarcar la necesidad de que se implanten a los Secretarios del Despacho con las particularidades que conllevan en si cada uno de los requisitos que trazaremos en ambas propuestas y por que no, en un futuro que sea aplicable la presente tesis a todo servidor público de alta jerarquía, ya que en la actualidad es una urgencia.

La tercer propuesta, emerge a través de la investigación realizada, pues durante ésta se observo que existe una constante cercanía y comunicación entre las Secretarías de Estado y el Congreso, las reformas que se han llevado a cabo en pro de lo que mencionamos, marcan un camino el cual en nuestra opinión va a concluir precisamente con lo que propondremos, o sea, la unidad de enlace.

- **Primer propuesta de adición al artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

A través del presente trabajo de investigación se han estudiado las constituciones de Estados Unidos, Francia y Rusia, en ellas no se encontró disposiciones que regularán los requisitos que deben cubrir los Secretarios del Despacho, o bien, su equivalente, los ministros; cabe el comentario de que la Constitución de Estados Unidos es la más antigua y la que ha perdurado hasta el día de hoy, a pesar de que de ella importamos el sistema federal y no ha sufrido una modificación total, esta no regula los requisitos que sus Secretarios de Estado deben cumplir, por otro lado la Constitución de Francia ha tenido diversos precedentes en los cuales posiblemente se hayan regulado los requisitos que deben cubrir los funcionarios en estudio, lo cual no sucede en el documento constitucional vigente y Rusia que es la carta magna más reciente, pero en base al régimen por el cual se encontraba, consideramos que se puede descartar por completo que haya existido en sus constituciones anteriores tales disposiciones, sin embargo, en los diversos documentos constitucionales que han regido a México a través de los años, si han existido tales disposiciones de lo cual se puede afirmar que lejos de ser sólo una costumbre constitucional, dichos instrumentos constitucionales han regulado a nuestro parecer, una necesidad constitucional, pero que es necesario adicionar o reformar dichos preceptos con el fin de acoplarlos a la realidad actual, de ahí que podemos decir que es preciso y urgente dicha modificación.

En este orden de ideas, es forzoso hacer notar que no sólo a los Secretarios de Estado la Constitución regula sus requisitos, por lo mismo haremos un listado de los funcionarios que del mismo modo la carta magna dispone que requerimientos deben cumplir, así como transcribiremos los artículos donde se plasman éstos, comenzaremos por los que tienen que ver con el poder Legislativo, en seguida los que se encuentran dentro del poder Judicial y por último, los que tienen que ver con el poder Ejecutivo:

## 1) Diputado

**Artículo 55.** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

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

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

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

## **2) Senador**

**Artículo 58.**- *Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.*

## **3) Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

**Artículo 95.** *Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:*

*I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*

*II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;*

*III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;*

*IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.*

*V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y*

*VI. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.*

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

## **4) Magistrado de Circuito y Juez de Distrito**

**Artículo 97.** *Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.*

## **5) Magistrado Electoral**

**Artículo 96.** *Tribunal Electoral será...*

*IX...*

*...Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

## **6) Consejero de la Judicatura Federal**

**Artículo 100.-** *El Consejo de la Judicatura Federal será...*

*...Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.*

## **7) Procurador General de la República**

**Artículo 102. A.** *La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.*

## **8) Gobernador**

**Artículo 116.** *El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

*I...*

*b)...*

*...Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.*

## 9) Presidente

**Artículo 82.** Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

*VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.*

## 10) Secretario del Despacho

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

Además de los enlistados, existen otros cargos dentro de la Constitución, pero por considerar que estos son los más útiles al propósito que conlleva el presente trabajo de investigación, no limitaremos a éstos, ya que exponer todos sería algo innecesario.

Anteriormente ya habíamos propuesto tres requisitos los cuales enlistamos en seguida:

1) Escolaridad (antigüedad mínima de 3 años con el título profesional).

La propuesta del presente trabajo pide constantemente que sea la licenciatura como nivel mínimo de preparación, sobre todo que posean el título profesional, a pesar de considerar que para puesto tan importante como lo es la titularidad de

una Secretaría lo ideal sería el doctorado. Asimismo queremos hacer notar que la Constitución ya contempla dicho requisito agrega antigüedad de obtenido dicho título, pues para ser Ministro de la Suprema Corte (artículo 95, fracción III), Consejero de la Judicatura Federal (artículo 100, párrafo tercero) y Procurador General de la República (artículo 102) se estipula una antigüedad mínima de diez años con el título profesional de Licenciado en Derecho.

Agregaremos a lo comentado que la escolaridad que posea el titular de la Secretaría sea acorde a la entidad que va a tener a su cargo, es decir, que si es la Secretaria de Salud, consideramos que lo mejor sería que el titular sea un profesionista que tenga la carrera de medicina, lo mismo sucedería con el titular de la Secretaría de Economía, bien podría ser un economista, con el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendría que ser un contador, para el caso de una Secretaría en la cual no tenga en específico una carrera en la que se le pueda ubicar, bien pueden ser estudios que sean referentes y que se le exija además, especialidad de la materia que observe dicha entidad, por último, respecto de la escolaridad proponemos que el requisito para ser titular de una Secretaría es que tenga una antigüedad mínima de tres años con el título profesional o bien, dos años con la especialidad.

- 2) Experiencia dentro de la dependencia o del ramo (cinco años de antigüedad en la dependencia).

En este segundo punto consideramos que lo ideal es que se tome en cuenta al personal que ya labora dentro de la Secretaría y que tenga al menos una antigüedad de cinco años dentro de la Secretaría, esto es debido a que durante este tiempo es posible que dicho servidor público ya sea consiente de los aciertos y de las deficiencias que padece dicha dependencia de gobierno. Además de considerar que es justo que alguien quien ha laborado durante ese lapso de tiempo merezca la oportunidad y que sería un gran estímulo para todo el personal, en la Constitución podemos mencionar que se encuentra de forma un tanto similar, pues dentro los requisitos que se piden a Diputados, Senadores, Gobernador, Presidente de la República en los cuales piden una residencia efectiva de seis meses a los dos primeros puestos, en cuanto al Gobernador se le

pide una residencia mínima de cinco años y al Presidente haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, esta temporalidad es en obediencia a que dichos funcionarios durante el tiempo mínimo que se les pide de residencia, es el suficiente para conocer la situación política, social y económica que guarda la circunscripción o zona para la que se postulan, lo cual denota como lo que proponemos que la antigüedad trae consigo el conocimiento de la situación que guarda en su caso la Secretaría, sus virtudes e ineficacias; por otro lado, al Ministro de la Suprema Corte de la Nación y al Consejero de la Judicatura Federal dicho nombramiento recae en aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia, de lo cual consideramos que no necesita mayor explicación.

- 3) Mayor preparación técnica (tener acreditados satisfactoriamente los cursos de capacitación y especialización que le proporcione internamente la dependencia, así como los que curso por iniciativa propia).

En cuanto a este punto la mayor preparación técnica se refiere a que quien vaya a ocupar la titularidad de la Secretaría cuente con la acreditación de los cursos que la entidad imparta o bien, los cursos que haya tomado en las entidades a las que haya laborado anteriormente, siempre y cuando sean acordes o de utilidad en la Secretaría que se va a desempeñar como titular, por supuesto y siempre y cuando los cursos sean de utilidad, y los que haya tomado por iniciativa propia le serán tomados en cuenta siempre que los haya acreditado satisfactoriamente. De la mayor preparación técnica se puede observar que quien la posee, es porque tiene la disposición, como consecuencia experiencia dentro del ramo, además de que ya se ubica en la dependencia, o sea, que este punto lo podemos calificar de híbrido ya que posee propiedades tanto del primer como del segundo punto que ya hemos tratado.

Comentado lo anterior, podemos distinguir que en cuanto a preparación existen tres especies: 1) Estudios Profesionales, 2) Estudios de Especialidad y, 3) Cursos Acreditados. La base es el estudio profesional y los demás son complementarios. Pues bien, hemos justificado y explicado los requisitos que por iniciativa propia hemos planteado en este trabajo de investigación, por lo tanto consideramos

conveniente finalizar el presente apartado abordando la primer propuesta tomando además, de los artículos transcritos, algunos de los requisitos que estos plantean. Y bien el artículo 91 sólo dicta tres requisitos: 1) ser ciudadano mexicano por nacimiento, 2) estar en ejercicio de sus derechos, y 3) tener treinta años cumplidos. De dichos requisitos manifestamos estar de acuerdo y como bien lo dice el título del presente trabajo es un *Análisis constitucional al artículo 91, una adición*, adicionamos dicho artículo de la siguiente forma:

*Artículo 91. Para ser secretario del Despacho se requiere:*

*I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, tener treinta años cumplidos;*

*II. Tener una antigüedad mínima de tres años con el título profesional y que dichos estudios profesionales sean acordes al ramo de la Secretaría de que se trate, a falta de estudios profesionales que atiendan en su totalidad el ramo de la Secretaria, se requiere que además de los estudios enunciados, cuente con especialidad que atienda dicho ramo;*

*III. Tener una antigüedad de al menos cinco años dentro de la Secretaria o bien, experiencia comprobable por el mismo tiempo en el ramo que atienda la Secretaría y que haya servido con eficiencia, capacidad y probidad o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de su desempeño;*

*IV. Acreditar que ha cursado y aprobado los cursos que se hayan impartido dentro de las entidades en que laboro;*

*V. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; y*

*VI. No tener otro cargo, comisión o empleo tanto en el sector público como en el privado.*

- **Segunda propuesta de adición al artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Si bien es cierto, para la formulación de la propuesta anterior se tomaron en cuenta los requisitos de los artículos constitucionales transcritos, a excepción de los artículos 96 y 97 los cuales serán tomados en cuenta en la presente propuesta, ya que dichos artículos remiten a la Ley secundaria al dictar lo siguiente:

**Artículo 96.** *Tribunal Electoral será...*

*IX...*

*...Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior **deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley**, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

**Artículo 97.** *Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.*

En base a lo anterior, bien podríamos hacer nuestra segunda propuesta de la siguiente forma:

**Artículo 91.** *Para ser secretario del Despacho se requiere cumplir con todos y cada uno de los requisitos que establezca la ley reglamentaria de la Secretaría de que se trate.*

Pero en nuestra opinión se rompería con lo que establece el título de la presente tesis, ya que dicho título es: *Análisis constitucional al artículo 91, una adición*. Es decir, a parte de ser un estudio a dicho precepto, éste conlleva una adición, o sea, un agregado a lo que ya está, no supone quitar o modificar en su totalidad lo que ya está, sobre todo el sentido de dicho precepto y si miramos lo recién propuesto no agrega cambia totalmente el artículo. Además de que en caso de quedar así la propuesta, quedaría al libre arbitrio de la Ley reglamentaria y recordemos que esta

la elabora el Presidente de la República, entonces esta propuesta no tendría razón de ser, pues a conveniencia de él, se podrían modificar dichos requisitos y carecería de valor dicha adición, ya que lo que busca el presente trabajo de investigación es que dichos funcionarios tengan al menos cierto nivel de preparación. De ser el Congreso quien tuviera esa atribución, nos encontraríamos en el otro extremo debido a que en ese momento se estaría creando un límite que el poder Legislativo podría imponer al Ejecutivo quitándole independencia en algo que debe corresponderle única y exclusivamente al presidente de la República, pues podría darse el caso de que dicha limitación se efectuó maliciosamente por el Congreso por razones de índole política. Es por tal motivo que descartamos dicha hipótesis y en seguida nos adentramos a la segunda propuesta.

Como se comento al principio de este capítulo, en esta propuesta nos apoyaremos de los requisitos que la ley secundaria ha impuesto a diferentes servidores, es decir, tomaremos en cuenta a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al igual que en la primer propuesta, propondremos requisitos que puedan ser aplicados de forma general a cada uno de los titulares de las Secretarías, en principio citaremos de la primer ley mencionada el artículo 17, posteriormente artículo 31 que a la letra dicen:

**Artículo 17.-** *Los Subprocuradores, Oficial Mayor y Visitador General deberán reunir los requisitos que establezca esta Ley y serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador General de la República.*

*Para ser Subprocurador, Oficial Mayor o Visitador General, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;*
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;*
- III. Contar con título profesional de Licenciado en Derecho, con ejercicio profesional de diez años.*

*Tratándose de Oficial Mayor, deberá tener el nivel de licenciatura en una carrera acorde a las funciones que desempeñará;*

- IV. Gozar de buena reputación, y*
- V. No haber sido condenado por delito doloso.*

*Los Subprocuradores, para que estén en capacidad de suplir al Procurador General de la República de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IV de esta Ley, deberán reunir los requisitos que para éste se establecen en el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

**Artículo 31.-** *Para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público de la Federación de carrera, se requiere:*

*I. Para ingresar:*

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiera otra nacionalidad;*
- b) Contar con título de Licenciado en Derecho expedido y registrado legalmente, y con la correspondiente cédula profesional;*
- c) Tener por lo menos tres años de experiencia profesional contados a partir de la expedición del título profesional al día de la designación;*
- d) En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;*
- e) Aprobar el proceso de evaluación inicial de control de confianza;*
- f) Cumplir satisfactoriamente los requisitos y procedimientos de ingreso a que se refiere esta Ley y las disposiciones aplicables conforme a ésta;*
- g) No estar sujeto a proceso penal;*
- h) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables;*
- i) Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso;*
- j) No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y*
- k) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.*

*II...*

En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal transcribiremos el siguiente artículo:

**ARTÍCULO 17 Bis.** *Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su*

*cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos y observen lo siguiente:*

*I. Los titulares de las delegaciones serán designados por el Titular de la respectiva dependencia o entidad y tendrán las atribuciones que señalen sus reglamentos interiores o los ordenamientos legales de creación de las entidades paraestatales. Asimismo, deberán reunir por lo menos los siguientes requisitos:*

*a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*

*b) Contar con estudios académicos en materias afines a las atribuciones que correspondan a la delegación respectiva;*

*c) Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y*

*d) No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales o estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

*II...*

Por así parecernos, tomaremos de los artículos transcritos algunos de los requisitos que consideramos más acordes a lo que propone el presente trabajo de investigación, así, para formular la segunda propuesta quedaría de la siguiente forma:

*Artículo 91. Para ser secretario del Despacho se requiere:*

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

*II. Deberá tener el nivel de licenciatura en una carrera acorde a las funciones que desempeñará;*

*III. Tener por lo menos tres años de expedido el título profesional;*

*IV. En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;*

*V. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables;*

*VI. Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso;*

*VII. No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y*

*VIII. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa,*

Pues bien, hemos expuesto las dos primeras propuestas de adición al artículo 91, que se refieren en sí a los requisitos que deben observar todos aquellos individuos que aspiran ser Secretarios del Despacho. En seguida nos avocamos a la tercer y última propuesta la cual, se enfoca más que nada a lo que durante el presente trabajo se observo como una función ordinaria y que realizan dichos funcionarios, es decir, al constante contacto que tienen estos altos funcionarios con el Congreso de la Unión.

- **Unidad de Enlace**

Es de aclarar que esta tercera propuesta: unidad de enlace, versa en cuanto a lo técnico y a lo administrativo, sólo a esto, busca únicamente establecer un puente de comunicación entre el Congreso de la Unión y los Secretarios del Despacho, siempre y cuando sea respetada la independendencia tanto del poder Legislativo como del poder Ejecutivo, en nuestra opinión es algo que se va a dar, así lo vislumbramos tomando en cuenta las reformas que se han hecho al artículo 93, así mismo proponemos que de la misma forma se tenga el contacto con la opinión universitaria y catedrática, además de institutos de investigación.

Algo que se ve a todas luces, es que en dicho precepto – artículo 93 constitucional – conlleva la firme intención de que al momento de discutir una ley o cuando se estudie un negocio concerniente a determinados ramos o actividades, los legisladores cuenten con una información veraz y bien cimentada respecto de lo que a su competencia pertenezca y así, la ley se funde en bases solidas.

En cuanto a las comisiones investigadoras que pueden formar tanto la cámara de senadores como la cámara de diputados, consideramos que a pesar de los resultados que arroje la investigación, estos no son competencia de las cámaras y sólo implicaría consecuencias administrativas, si bien es cierto, se tienen que hacer del conocimiento del Ejecutivo, este será a fin de cuentas quien tomara cartas en el asunto y es quien determinará las medidas administrativas y el

deslinde de las responsabilidades, lo que si puede crearse a través de los resultados de la investigación, es crear una presión y una responsabilidad política.

En base a lo anteriormente comentado, consideramos que:

A) Si las secretarías tienen que rendir cuentas cada que este abierto el período de sesiones ordinarias;

**Artículo 93.** *Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

B) Si los secretarios tienen la obligación de informar bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades,

C) O para que respondan a interpelaciones o preguntas y;

**Artículo 93...**

*...Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.*

D) Si además, cualquiera de las cámaras pueden formar comisiones investigadoras.

**Artículo 93...**

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

*Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.*

*El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.*

Entonces y debido a este constante contacto y por la imperiosa necesidad de crear leyes que tengan un fundamento técnico, que tome en cuenta el aspecto cultural, social, psíquico, económico y jurídico, nos parece poco efectivo que sólo por los motivos ya enumerados párrafos atrás, tanto el Congreso como las Secretarías de Estado y toda entidad estatal, tengan esa escasa comunicación, partiendo de esta tesis, una de las propuestas del presente trabajo de investigación es la de plantear una unidad de enlace, pues las reformas que ha sufrido el artículo 93 constitucional muestran una serie de pasos que tarde o temprano terminarán precisamente en eso, en una comunicación más firme y solida, por su puesto, siempre respetando el principio de separación de poderes y mucho menos afectando las facultades, en este caso, del Presidente de la República.

## CONCLUSIONES

En el desarrollo de la presente tesis se ha visto que los Secretarios del Despacho son parte importante para el buen funcionamiento del gobierno mexicano, debido a que son colaboradores directos de quien encabeza a dicho gobierno.

1. La Administración Pública Federal tiene la titularidad del Presidente de la República, los Secretarios del Despacho como auxiliares de éste, realizan diversas funciones las cuales ya hemos visto en la tesis, hemos distinguido tanto actividades ordinarias como extraordinarias, dentro de las ordinarias podemos notar aquellas referentes a la atención de los negocios del orden administrativo de la federación, o sea, lo que a su Secretaría le compete (artículo 90 constitucional), mediante el refrendo como mecanismo constitucional que busca frenar el poder absoluto y a través del cual estos funcionarios validan los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes de su superior jerárquico, ya que no pueden ser obedecidos sin la firma del Secretario del Despacho correspondiente (artículo 92 constitucional), otra actividad común se contempla cuando se abre el periodo de sesiones ordinarias, pues dan cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos (artículo 93 constitucional); por otro lado, en determinadas circunstancias extraordinarias son pieza importante tratándose de invasión, perturbación grave de la paz pública o por otros incidentes que así ameriten dicha suspensión para este caso el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con cada uno de los Titulares de las Secretarías de Estado, el Procurador General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación (artículo 29 constitucional); además, cabe comentar que los Secretarios del Despacho son una entidad que consulta el Congreso de la Unión para efectos de creación de leyes, por lo tanto y en

base a lo ya expuesto podemos afirmar que dicho puesto tiene mucha importancia y responsabilidad, lo cual hace que sea digno de un estudio profundo, como lo que modestamente se intentó hacer en la presente tesis, de ahí que encontramos la suficiente justificación para atrevernos a exponer todo cuanto se ha comentado al respecto.

2. Nos queda perfectamente claro que el estudio de los Secretarios del Despacho ha sido muy poco explorado en cuanto a sus requisitos, pues sólo en la doctrina se encontraron abundantes comentarios respecto de la función y en unos casos de su posición política y lo mismo sucedió en la jurisprudencia, consideramos que si bien es cierto, es fundamental lo que los juristas dicen de la función y su carácter político de éstos, lo es también de gran importancia el que capte la atención de los estudiosos en cuanto a los requerimientos que han de cumplir y que por consecuencia se regule en la Constitución, a pesar de que ya contempla algunos es imperioso que se contemplen más, pues la necesidad de esto surge partiendo de que es un puesto que por su naturaleza y grado de complejidad, así como de responsabilidad en su dirección, exige por ello, de la titularidad de una persona que sea totalmente competente. En base a la anterior observación, el presente trabajo de investigación se enfoca en los requerimientos que han de cubrir dichos altos funcionarios, ya que en nuestra opinión los que instituye actualmente la Constitución nos parecen insuficientes y no sólo para estos cargos ya que dicha carta magna enlista además, los requerimientos que han de cumplir otros altos funcionarios, he de ahí que ya se han hecho dos propuestas planteadas en el apartado anterior y que en el desarrollo de éste se ha justificado el porqué de aumentar los requisitos y el porqué de los que propusimos. Además de que una de las conclusiones a las que hemos llegado es que el presente trabajo intenta ser un foco de alarma en cuanto a la necesidad de que todo funcionario del Estado tenga el nivel escolar, la experiencia, los cursos acreditados, la antigüedad y sobre todo la aptitud debida para cumplir cabalmente con el desempeño de dicha función.

3. Pues bien, por las razones expuestas podemos concluir que es una necesidad la ampliación de los requisitos para que éstos se encuentren acordes a la actualidad y a su vez, respalden decisiones bien fundadas en el conocimiento y la experiencia, ya que hemos tratado de hacer notar que existe una incongruencia grave, debido a que esta laguna da pauta para que una persona con conocimientos y experiencia se encuentre sometida a la autoridad de otra que no cuenta con estas cualidades.
4. Los requisitos que deben cubrir los Secretarios del Despacho en sí, ya se encuentran estipulados tanto en la Constitución actual, como en todas las que han regido al país anteriormente, a pesar de esto, el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, desde el inicio de su vigencia hasta el día de hoy no ha sido reformado, por lo mismo, ya es tiempo de que, en este caso, cuando menos sea adicionado dicho numeral tomando en cuenta la humilde propuesta que hemos expuesto y por que no, en delante de ser correctas todas nuestras razones expuestas, se reforme o adicione todo artículo de la Constitución que estipule requisitos para cualquier servicio público. Por último, consideramos que de ser posible lo anteriormente comentado, a la larga crearía un gobierno más funcional y nos alejaría del gobierno político que tanto daño ya ha hecho a la riqueza del territorio y al porvenir del pueblo mexicano.

Los puntos recién comentados en el presente trabajo de investigación los podemos encerrar en las siguientes conclusiones:

- a) Desprendemos en base al estudio que se hizo en el capítulo referente a los antecedentes constitucionales, que todas las constituciones que han regido a México a través de los años éstas jamás dejaron de regular los requisitos que debían cubrir estos altos funcionarios, es decir, siempre existió la firme intención del Poder Constituyente al redactar cada uno de estos documentos constitucionales, de no descuidar este aspecto, es por eso que dicho artículo debe adicionarse con requisitos acordes a la actualidad,

asimismo esto garantizara que una persona capaz y preparada sea titular de la Secretaría.

- b) Se debe realizar por parte de la doctrina, un estudio profundo de los requisitos que los Secretarios del Despacho y cualquier otro funcionario deben cubrir, ya que es un campo no explorado.

De lo anterior se desprende que es una necesidad y exigencia actual por que:

- c) Esto asegura un mejor desempeño en el funcionamiento mismo del gobierno, toma de mejores decisiones dentro de cada Secretaría, las cuales se deben conducir con conciencia y sobre todo, guiadas por alguien que cuente con el conocimiento y la experiencia, por lo tanto, alguien consiente de las posibles consecuencias presentes y futuras.
- d) En la ley secundaria, o sea, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la correspondiente a cada Secretaría de Estado, existen diversos artículos, los cuales regulan los requisitos que ha de cubrir ciertos funcionarios como Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección, etc., dichos puestos son inferiores jerárquicos del Secretario del Despacho, entre los requerimientos encontramos algunos como experiencia, escolaridad, antigüedad de expedido el título profesional, etc., por el contrario, la Constitución en el artículo 91, no menciona siquiera alguno de éstos requisitos, lo anterior da muestra de una gran incongruencia, es decir, que una persona sin siquiera título profesional y mucho menos preparación, sea titular de dicha Secretaría y que quien sí cuente con estas cualidades se encuentre sujeto a las ordenes de éste, por su puesto, esto nos parece un gran injusto que alguien que se haya ocupado en lograr un grado de estudios, una preparación, no sólo se encuentre jerárquicamente abajo, sino que perciba menor ingreso y que reciba órdenes de alguien que para su buena fortuna fue elegido por el Presidente, es por eso que afirmamos que la falta de estos requisitos en la Constitución es una laguna.
- e) Podemos entender que la Constitución de 1917, es un documento hecho a su época y que por lo mismo consideramos valido el que no se haya exigido

más cualidades que las enumeradas hasta ese entonces a los Secretarios del Despacho, pero la actualidad que impera, es mucho más compleja y el día de hoy es una exigencia y una necesidad que los altos funcionarios, como lo son los Secretarios del Despacho cuenten con una mejor preparación en cuanto a que estos tengan las herramientas necesarias para los retos actuales y futuros y con ello como consecuencia, un mejor gobierno.

- f) La presente tesis puede ser aplicable a los funcionarios en cuestión, lo mismo que a todos los demás que estipula la Constitución, así como a todo servidor público, algunos representarían diferencia y dificultad en menor o mayor grado, pero a fin de cuentas puede aplicarse a todos y cada uno, por lo tanto, es aplicable la adición a diversos artículos de la Constitución y leyes secundarias.
- g) De lo anteriormente comentado desprendemos que el punto de la investigación no son los requisitos en sí, ya que no se crearon nuevos, sino remarcar la necesidad de que, en este caso en el artículo 91 constitucional, se agreguen los correspondientes a dicho puesto y de ser posible en toda la Constitución, así como en todas las leyes secundarias.
- h) Consideramos que, de ser posible y a la larga, dichas adiciones traerán consigo un gobierno más funcional que político, que es lo que el país exige, con funcionarios respetuosos de la legalidad, alejados de preferencias partidistas y personales, nos libraría del gobierno político que tanto daño ha causado al pueblo mexicano y al mismo funcionamiento del gobierno, ello también favorecería a generar confianza en las instituciones y la autoridad, así mismo asegura estabilidad y menos injusticia social.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Decimosexta Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 2002.
2. ARNAÍZ AMIGO, Aurora, Estructura del Estado, Primera Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México Distrito Federal, 1979 y 1993.
3. ARNAÍZ AMIGO, Aurora, Historia Constitucional de México, Primera Edición, México D.F., Editorial Trillas, 1999.
4. BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín, Teoría del Estado, Fundamentos de Filosofía Política, Editorial Ius, Séptima Edición, México, D.F., 1985.
5. BECERRA RAMÍREZ, Manuel, La Constitución Rusa de 1993, Primera Edición, México, UNAM, 1995.
6. BURGOA O., Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Decimoséptima Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México D. F., 2005.
7. CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Primera Edición, México, D.F., Editorial Harla, 1990.
8. CARPIZO NUÑEZ, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Decimotercera Edición, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1996.
9. CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Decimoprimera Edición, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1993.
10. CARRÉ DE MALBERG R., Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, D.F., 1998.
11. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Segunda Edición, México, D.F., Editorial LIMUSA S.A. de C.V., 2004.
12. FLORIS MARGADANT, Guillermo, La Rusia Post – Soviética y su Derecho..., Primera Edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2002.
13. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 32ª Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1993.

14. FRANCE TOINET, Marie, El Sistema Político de los Estados Unidos, Primera Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
15. GAMAS TORRUCO, José, Derecho Constitucional Mexicano, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 2001.
16. GARCÍA LÓPEZ, José Félix, El Estado, Estudio Iusfilosofico, teleológico y político, México, D.F., 1986.
17. GONZALEZ URIBE, Héctor, Teoría política, Octava Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1992.
18. JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión, México, D.F., 2002.
19. LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, Génesis y Teoría General del Estado Moderno, Impresores y Editores, S.A., Tercera Edición, México, 1976.
20. MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Decimosegunda Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1993.
21. NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Octava Edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, Editorial TEMIS S.A., 2000.
22. PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, Trigésima Primera Edición, México, D.F., 1999.
23. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 2002.
24. SCHROEDER, Richard C. y Click Nathan, Perfil del Gobierno Norteamericano, Servicio Información y Cultural de los EUA, 1990.
25. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Vigésimocuarta Edición, México, D.F., 2003
26. SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, Decima Primera Edición, México, D.F., 1990.
27. SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, Decima Quinta Edición, México, D.F., 2000.
28. SOBCHAK, Anatoly, Conferencia-Coloquio pronunciada en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho, el día 14 de octubre de 1994, Madrid, España, Editorial Complutense, 1995.

29. TAJADURA TEJADA, Javier, La V República Francesa, Primer Edición, Pamplona, España, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., 1997.

## DICCIONARIOS

1. BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política (L – Z), Redactores de la Edición en Español de José Arico, Marti Suler y Jorge Tula, México D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1992.
2. BURGOA O., Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo, Tercera Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., 1992.
3. GARRONE, José Alberto, Diccionario Jurídico Abeledo – Perrot, Tomo III (p – z), 1987, Argentina, Buenos Aires.

## LEGISLACIÓN

- Constitución de Estados Unidos de Norteamérica.
- Constitución de Francia.
- Constitución de Rusia.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).
- Constitución Política de la Monarquía Española (Constitución de Cádiz – 1812).
- Constitución Política de la República Mexicana (1857).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
- Ley de Nacionalidad.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Leyes Constitucionales (1836).

## JURISPRUDENCIA

1. **NOTARIADO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, AL ESTABLECER QUE PARA OBTENER LA PATENTE DE ASPIRANTE A NOTARIO SE REQUIERE SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO Y NO HABER OPTADO POR OTRA NACIONALIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 32 DE**

- LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Registro No. 177907, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Página: 793, Tesis: P. XXIV/2005, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.
2. **REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.** Localización: Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 60 Tercera Parte, Página: 49, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa.
3. **REGLAMENTOS, DELEGACION INDEBIDA A LA SECRETARIA DE HACIENDA DE LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA TRATANDOSE DE.** Registro No. 266508, Localización: Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, LXXVI, Página: 57, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.
4. **REGLAMENTOS, FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS.** Registro No. 316906, Localización: Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, CXXV, Página: 2742, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.
5. **SUSPENSION DE DERECHOS PREVISTA POR EL ARTICULO 38 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. ALUDE A LAS PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO.** Registro No. 214820, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 69, Septiembre de 1993, Página: 38, Tesis: V.1o. J/23, Jurisprudencia, Materia(s): Civil.

## HEMEROGRAFÍA

1. QUIROGA LEOS, Gustavo, “El Servicio Civil de Carrera Municipal”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Abril – Septiembre, 14 – 15, México, Toluca, Ediciones INAP, 1984.

## INTERNET

1. <http://buscon.rae.es/drael/>, consultado el 22 de septiembre de 2008 (Diccionario de la Lengua Española – Vigésima Edición, Real Academia Española).
2. [http://www.ordenjuridico.gob.mx/PE/administracion/pe\\_administracion.php](http://www.ordenjuridico.gob.mx/PE/administracion/pe_administracion.php), consultado el 26 de septiembre de 2008.