

### **III. Raíces Históricas y Tradición Constitucional**

La adopción de una ratificación congresional amplísima en la Constitución de 1857: El debate en el Constituyente respecto de los “empleados superiores de hacienda” . . . . . 38

Moralidad administrativa, aptitud y confianza de la Nación en el debate de 1856. Otros principales argumentos . . . . . 39

“Todos” los empleados de recaudación, inversión y dirección son ratificables según el debate de 1856: Alcances de “los empleados superiores de hacienda” . . . . . 43

El debate de 1856: Unilateralidad de la remoción por el ejecutivo . . . . . 45

La reforma constitucional de 1874: Atribución al Senado de la facultad de ratificación . . . . . 47

riores (misma fracción XII), defensa (idem), justicia (artículo 92).

### **La adopción de una ratificación congressional amplísima en la Constitución de 1857: El debate en el Constituyente respecto de los “empleados superiores de hacienda”**

Por amplia mayoría en dos votaciones, el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856–1857, expresamente se pronunció en favor del mantenimiento de “todo el artículo” (Zarco) relativo a los nombramientos que exigen la “aprobación del Congreso”. Ante un proyecto que suprimía este requisito, respecto de los “empleados superiores de hacienda”, se irguió triunfante la propuesta de respetar la tradición mexicana, vigente desde la independencia:

“El señor Zarco pide que la aprobación del Congreso sea también requisito indispensable para los nombramientos de los empleados superiores de hacienda, como lo era en la Constitución de 1824 y cree que con esto se obtendrá una garantía de la buena administración de los caudales públicos”.

La discusión se centró, sucesiva y respectivamente, en los extensos artículos relativos a las facultades del poder legislativo y del poder ejecutivo. La adición formal de “los empleados superiores de hacienda”, propuesta por Ignacio Ramírez y Francisco Zarco, fue aprobada por cincuenta votos contra treinta, respecto del legislativo; la adición correlativa en “las facultades y obligaciones del Presidente de la República” fue asumida directamente por la propia Comisión de Constitución presidida por don Ponciano Arriaga, “haciéndola extensiva a los empleados superiores de hacienda para que

quedara de acuerdo con lo resuelto acerca de las facultades del Congreso”, y fue aprobada por setenta y cinco votos contra seis.

Estas votaciones, y los debates respectivos, tuvieron lugar el 13 de octubre y el 20 de octubre de 1856. Como algunos comentarios doctrinales la citan en forma incompleta, a pesar de tratarse del antecedente nacional mexicano más completo e interesante, trataremos de glosarla seguidamente *in extenso*. Para ello, nos ocuparemos en dos apartados de los argumentos intercambiados y del alcance que, de cara a la administración de su tiempo, creyeron darle los diputados constituyentes. Al cabo, en un tercer apartado, haremos breve referencia a la inexistencia del “consejo y consentimiento” del Senado para la remoción de estos empleados.

### **Moralidad administrativa, aptitud y confianza de la Nación en el debate de 1856: Otros principales argumentos**

En favor del requisito respecto de los “empleados superiores de hacienda” se alegó la obtención, como vimos, de una garantía de la buena administración de los caudales públicos. En este sentido, de fortalecer la idoneidad y la honestidad de la alta función pública hacendaria, añadió el propio ponente e ilustre cronista:

“Las taxativas que se ponen al ejecutivo son aconsejadas por la experiencia. Cuando de ellas se han visto libres algunos de nuestros gobiernos, han prodigado los empleos con gravamen del tesoro; han ido a sacar coroneles de donde no podían salir más que presidiarios; han hecho cónsules a quienes no podían servir ni de dependientes en una casa de co-

mercio y han dado puestos diplomáticos a hombres indignos que se han robado los fondos públicos. Razón tiene la comisión en querer impedir todos estos desórdenes y, si males semejantes se han de evitar en el ramo de hacienda, es preciso que los nombramientos de empleados superiores pasen por la aprobación del Congreso, para que el país tenga alguna garantía de la aptitud y de la honradez de los que manejen los fondos del erario. Si no se quiere que sea incurable la llaga que han hecho al país los despilfarros y los desórdenes en materia de hacienda, es preciso tomar alguna precaución para que no haya ministros tesoreros que cumplan órdenes ilegales ni administradores que falten a la fe pública ni empleados de aduana que se conviertan en socios y agentes de los contrabandistas.

“La responsabilidad no es recurso suficiente porque sobran medios de eludirla y de hacerla ilusoria, y así se necesita algo más positivo para impedir el derroche de los fondos públicos y que la sustancia de los pueblos se emplee en enriquecer a unas cuantas personas”.

Complementariamente, Ignacio Ramírez señaló la conveniencia de “que los empleados superiores no dependan exclusivamente del ejecutivo y gocen de alguna garantía en el cumplimiento de sus deberes, pues, cuando han faltado a ellos, ha sido casi siempre por complicidad con los gobiernos”.

En el mismo sentido, Ramírez “entra en nuevos detalles, considerando las oficinas de hacienda bajo tres aspectos distin-

tos, como de recaudación, como de inversión y como de dirección. Bajo cualquier aspecto debe procurarse que el empleado merezca la confianza de la nación, más bien que del ejecutivo”.

Con cierta gracia, en comparación con la economía de los particulares, Ramírez “hace notar que la hacienda privada, aun la de los pródigos, anda mejor que la hacienda pública y recuerda que en el Estado de México cesaron las quiebras, los despilfarros y los desórdenes desde que los nombramientos de los empleados quedaron sujetos a la aprobación de la legislatura”.

La unidad del consentimiento legislativo respecto de los superiores de todos los “cometidos esenciales”, sin la técnica contemporánea del derecho administrativo, pero con esa fina lucidez que descubre en el político al gran estadista, fue defendida por el talento precursor de Zarco. En efecto, no tenía sentido exigir la aprobación senatorial respecto de unos “cometidos esenciales” (vg. relaciones exteriores, defensa) y permitir que ese mismo “consejo y consentimiento” fuera prescindible respecto del también “cometido esencial o de soberanía” que es la hacienda pública. Si se prescindiera, porque la Comisión “quiso que el gobierno quedara más expedito en materias puramente administrativas, como son las de hacienda, y porque creyó suficiente garantía la responsabilidad pecuniaria del ministro del ramo” (Guzmán), estaríamos ante unas respuestas insatisfactorias:

“Si ellas fueran admisibles, sería preciso reprobar todo el artículo, porque coarta la libertad del gobierno en materias

administrativas, como son los ascensos militares y los nombramientos de cónsules. Pero no se dice que en esto basta la responsabilidad del ministro del ramo porque, aunque se hiciera efectiva, no remediaría los males que se causaran”.

En contra de la adición — además del argumento de la expeditividad administrativa, formulado por Guzmán y que acaba de indicarse — Mata sostiene que, “en materias administrativas, es muy conveniente no poner trabas al ejecutivo, y nota que, con todo el requisito constitucional que recomienda el señor Zarco, ha habido robos, dilapidaciones y todos los escándalos que deploran los hombres honrados. La comisión tiene la esperanza de que cesen estos desórdenes y con este fin establece en su proyecto el juicio político y otros medios para hacer efectiva la responsabilidad”.

Complementariamente, Guillermo Prieto expresó su temor de “que el gobierno se vea contrariado por los empleados subalternos” y , luego de comentarios que veremos en el próximo párrafo respecto del alcance de la disposición, “concluye pidiendo que se repruebe la adición porque tiende a sujetar al ejecutivo a una extrema tutoría”.

*Mutatis mutandis*, en la misma sesión del 13 de octubre de 1856, interesa destacar un brevísimo pero significativo diálogo relativo al consentimiento congressional respecto de los nombramientos militares:

“El señor García Granados se opone a que sea necesaria la aprobación del Congreso en los nombramientos de coroneles, porque estos jefes no mandan más que un cuerpo y no tienen grande importancia”.

“El señor Guzmán contesta que es indispensable este requisito para evitar la prodigalidad de ascensos y para que haya buen orden en el ejército” (en este último sentido, la fracción quedó aprobada por unanimidad de los ochenta y un diputados presentes).

**“Todos” los empleados de recaudación, inversión y dirección son ratificables, según el debate de 1856: Alcances de “los empleados superiores de hacienda”**

Sin verdadero análisis de la tradición mexicana, de este debate decisivo de 1856 y de los derechos positivo y comparado, se ha pretendido — por alguna doctrina y por manifestaciones oficiales de los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Matías Romero en 1877 y Montes de Oca en 1930 — , que el Constituyente ignoraba a ciencia cierta, o “no supo indicar con precisión”, quiénes son los “empleados superiores de hacienda”.

Sin perjuicio de volver más adelante (*infra*, No. 25–26) sobre el alcance que esta disposición tiene en los años ochenta del siglo XX, cabe sí y desde ahora el señalamiento de algunos criterios esbozados por el Constituyente.

Habiendo perdido en dos ocasiones la votación relativa al problema de fondo, es decir, a la inclusión o no de estos “empleados” en la Constitución, Guillermo Prieto insistió en limitar su alcance respecto de un “único” administrador hacendario, el tesorero:

“( . . . ) porque los jefes superiores de hacienda son empleados que deben suprimirse, si se comprende bien el sistema

de impuestos. Así pues, la adición no tiene objeto y sólo sería de admitirse con respecto a los ministros tesoreros que necesitan garantías, porque tienen que hacer observaciones a las órdenes del gobierno” (sesión del 13 de octubre).

Complementariamente, en la sesión del 20 de octubre, Prieto “atacó ardorosamente la adición, volviendo a hablar de la independencia del poder administrativo”, para, finalmente, insistir en sus observaciones, “creyendo que había habido mala inteligencia y que la aprobación del Congreso debe exigirse sólo para el ministro tesorero”.

Importa la refutación que le hizo el diputado Gamboa:

“El señor Gamboa dice que el señor Prieto se ha salido de la cuestión (. . .) porque no ha oído las razones en que los señores Ramírez y Zarco han fundado la adición. No se trata simplemente de los empleados que se envían a los estados con el título de jefes de hacienda, sino de todos los empleados superiores del ramo, es decir, de los ministros tesoreros, de los directores de rentas, del administrador de correos, de los administradores de aduanas, etc.,etc.”

Este criterio, radicalmente amplio, del diputado constituyente Gamboa, fue ratificado en toda su extensión por dos intervenciones del *Nigromante*, quien refutando acabadamente la postura limitacionista (y que, como vimos, fuera severamente derrotada en ambas votaciones) del ilustre Guillermo Prieto, sostuvo (*supra*, numeral 15) que:

“Considerando las oficinas de hacienda bajo tres aspectos distintos, como de recaudación, como de inversión y como de



dirección, bajo cualquier aspecto debe procurarse que el empleado merezca la confianza de la nación. . ." (sesión del 13 de octubre).

Esta postura de máxima amplitud, defendida con firmeza por el co-pONENTE de la adición, fue ratificada en la sesión del 20 de octubre:

"( . . . ) lo aprobado ya era bien claro y se refería no sólo al ministro tesorero, sino a todos los empleados superiores de hacienda".

En resumen, en el Constituyente de 1856-57 prevaleció, tras ilustrativo debate y por amplia mayoría, el requisito de la aprobación por órgano legislativo del nombramiento de los "empleados superiores de hacienda". El alcance de esta última expresión (fijado por el ponente justo antes de la votación favorable por 57 votos contra 6) era el más amplio concebible respecto de la hacienda de aquella época, pues abarcaba los tres aspectos del cometido hacendario: recaudación, inversión y dirección.

### **El debate de 1856: Unilateralidad de la remoción por el ejecutivo**

Se trata de una acotación marginal, pero utilísima, que debe el Constituyente a la tesonera palestra de Guillermo Prieto, quien, en todo momento y máxime ante la inminencia de la derrota de su postura, se empeñó en salvaguardar "la independencia del poder administrativo".

Los argumentos todos y la determinación del alcance de

“los empleados superiores de hacienda” que venimos de ver (*supra*, numerales 15 y 16) se refieren exclusivamente al nombramiento, en cuanto acto complejo que integra las voluntades de los poderes ejecutivo y legislativo.

Sin embargo, podía surgir alguna duda y sostenerse que también se requería un acto complejo para los efectos opuestos, es decir, los de la remoción. En favor de este último criterio podría haberse invocado la clásica regla del “paralelismo de las formas”.

Cabe a este respecto admirar la habilidad de Prieto como parlamentario, pues sólo insinuó la cuestión con una duda de 13 de enero, para plantearla abiertamente pero en sentido opuesto, en la sesión del 20 de enero.

En la primera sesión, al pasar y como refiriéndose sólo a los inconvenientes del nombramiento mediante “acto complejo”, apuntó:

“Si se aprueba la adición, quedarán siempre mil dificultades para las remociones de empleados”.

Como ninguno de los presentes se ocupó de tan peregrino planteamiento, Prieto “presentó una adición consultando que los empleados superiores de hacienda sólo pudieran ser removidos por el Congreso”. Era una adición maliciosamente disparatada en su exceso, pero que permitió una clarificación rotunda del criterio del Constituyente, según surge de la ya

multicitada “Crónica del Congreso” de Zarco :

“ La adición fue desechada casi por unanimidad y el señor Prieto exclamó: Voy a presentar otra en sentido contrario. . .”

“Se dio cuenta con la nueva adición del señor Prieto, consultando que el ejecutivo puede remover libremente a los empleados de hacienda, y fue admitida la discusión” (sesión del 20 de octubre).

De este modo, el Constituyente rechazó expresamente la aplicabilidad, en la especie, del principio del “paralelismo de las formas”. Como surge expresamente del texto, únicamente el nombramiento, pero nunca la remoción, requiere del “consejo y consentimiento” del órgano legislativo. En México, se trata de un principio jurídico en materia de remoción, consagrado expresamente por la ley suprema; en los Estados Unidos de América, la Constitución carece de una regla semejante, la cual es empero firme práctica constitucional, aunque no exenta de debates doctrinales y políticos concretos, que lograra evitarnos la sagacidad de aquel gran hombre de la reforma que fuera Guillermo Prieto Pradillo.

### **La reforma constitucional de 1874: Atribución al Senado de la facultad de ratificación**

Cumpliendo con la postura juarista de restablecimiento del bicameralismo legislativo, las adiciones y reformas de 13 de

noviembre de 1874 reinstauraron en su organización y atribuciones a la Cámara Alta.

Por ello, el artículo 72 originario fue adicionado con dos apartados, respectivamente dedicados a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado. El así surgido apartado "B" del artículo 72 estableció:

"B. Son facultades exclusivas del Senado:

"II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga".

Caben al respecto dos puntualizaciones:

Primera: Dado que la elección de los "magistrados de la Suprema Corte" pasaba a ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, puede decirse que, con excepción del cometido esencial de justicia, el Senado pasaba a tener el monopolio de la facultad de ratificación respecto de los titulares de la alta función pública, encargada de todos los "cometidos esenciales". Máxime que, por la fracción V del mismo apartado "B", le incumbía el nombramiento de gobernador provisional, en la hipótesis de desaparición de los poderes

de un estado, potestad típica del “cometido esencial” de gobierno y relaciones interiores.

Segunda: El giro final, relativo a la sujeción a la ley reglamentaria, viene del constitucionalismo conservador de 1842 (*supra*, numeral II) y puede considerarse irrelevante en la técnica contemporánea del derecho constitucional. En efecto, se trata de preceptos orgánicos constitucionales, inmediatamente autoaplicativos, con o sin normas complementarias o de desarrollo. El imperativo constitucional expreso no podría dejar de aplicarse por falta de ley reglamentaria, porque ello equivaldría a subordinar la soberanía constitucional al capricho del legislador ordinario. Los órganos públicos están más fuertemente vinculados por la Constitución que por sus eventuales reglamentaciones y la ausencia de éstas últimas debe, en caso dado, suplirse con los fundamentos de las leyes análogas (por razón de rango o de contenido material) o con los principios generales del Derecho o equidad (cfr. artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de La Haya, ratificado por México). Hay que establecer con absoluta explicitud que “toda” la parte orgánica de la Constitución tiene valor normativo inmediato y directo: Ella es la parte primordial del ordenamiento jurídico, la que materializa sus “valores superiores”, y su vinculación normativa afecta a “todos” los poderes públicos con una “más fuerte pretensión de validez” respecto de cualquier otra norma o producto jurídico. La Constitución es “resistente” frente a cualquiera otra regla que pretenda disvirtuar, inclusive por carencia, la supremacía de la Carta: ésta es piedra angular de su eficacia como constructora del poder público mexicano (cfr. *infra* Nos. 22 ss., esp. 24).