

III. Raíces Históricas y Tradición Constitucional	28
La reiteración histórica de nuestra originalidad	28
Una referencia precursora: Los “empleados de las oficinas generales de hacienda” en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824.	28
Todos los “cometidos esenciales” (relaciones, defensa, hacienda) exigen ratificación en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	29
Coincidencia conservadora: Los “primeros jefes de las oficinas principales de hacienda” en las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836	30
Las oficinas generales y las oficinas principales o departamentales en el proyecto de reforma de 1840	32
Otro antecedente, éste olvidado por la doctrina: El primer proyecto de Constitución de 1842	34
Una complementariedad secular en régimen presidencial: Jerarca político y superiores administrativos en el segundo proyecto de Constitución de 1842	34
Un vacío significativo: La desarticulación de los “cometidos esenciales” en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.	36
El restablecimiento de la tradición mexicana en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857:	

III. RAICES HISTORICAS Y TRADICION CONSTITUCIONAL

La reiteración histórica de nuestra originalidad

Los textos hoy vigentes y desde 1917 (*supra*, numeral 1) tienen rancia solera. En ésta han convergido criterios de federalistas como de centralistas, de liberales como de conservadores. Baste al respecto considerar la evolución de los grandes hitos de la evolución constitucional durante el siglo XIX y hasta el siglo XX.

Una referencia precursora: Los “empleados de las oficinas generales de hacienda” en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824

Aprobada el 31 de enero de 1824 como “anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal”, el Acta —a diferencia del Decreto Constitucional de Apatzingán y de la Constitución de Cádiz— nos interesa porque, por primera vez en derecho comparado, maneja una referencia precursora a los “empleados de hacienda”.

En efecto, sin plantear su ratificación eventual por el Senado, el artículo 16, estableciendo las atribuciones del poder ejecutivo, preceptúa:

“IV. Nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda, según la Constitución y las leyes”.

Del escueto texto de 36 artículos constitutivos del Acta no podía pretenderse una reglamentación más prolija del punto. Máxime que, inclusive respecto de los nombramientos mili-

tares y a diferencia de los diplomáticos y consulares, omite mencionar el consentimiento del Senado y simplemente estatuye:

“VIII. Nombrar los empleados del ejército, milicia activa y armada con arreglo a ordenanza, leyes vigentes y a lo que disponga la Constitución”.

La reglamentación inacabada de aquella “organización preliminar y mínima de enero de 1824 fue complementada, en el mismo año, por la Constitución Federal de 1824, publicada el 5 de octubre.

Todos los “cometidos esenciales” (relaciones, defensa, hacienda) exigen ratificación en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

La Constitución de 1917, como vimos antes, reiteraría la potestad senatorial, incluyéndola tanto en el capítulo II, DEL PODER LEGISLATIVO (artículo 76, II y 79, VII), como en el capítulo III, DEL PODER EJECUTIVO (artículo 89, IV).

Con la sobriedad y precisión de los fundadores de la patria, el texto de nuestra primera Constitución federal — desarrollando y concretando la “síntesis” del Acta Constitutiva— ubica este precepto una única vez en la sección cuarta del título IV, donde se establece:

“110. Las atribuciones del Presidente son las siguientes:

“VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa o armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos, del concejo de gobierno”.

Importa el señalamiento de que esta fracción se refería a todos los “cometidos esenciales” del Estado liberal, con excepción de la justicia, entonces elegida por las legislaturas de los estados (artículo 127 y concordantes).

Coincidencia conservadora: Los “primeros jefes de las oficinas principales de hacienda” en las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836

En los dos párrafos anteriores vimos la postura del Constituyente liberal y federalista. Como anticipábamos (en el numeral 5), la convergencia histórica comprende también al Constituyente conservador y centralista.

Originariamente, el reglamento provisional político del imperio mexicano de 1822, en el capítulo único de su sección sexta, DE LA HACIENDA PUBLICA, había manejado una terminología “territorializada”, pero comparable a la que nos inquieta en este estudio:

“Artículo 81. Los intendentes en las provincias son exclusivamente los jefes de la hacienda pública, que dirigirán conforme a las ordenanzas y reglamentos vigentes, y se entenderán directa e indirectamente con el ministro de hacienda”.

La disposición se complementaba en los artículos 82 y 83 con reglas relativas al manejo de caudales y al control de los empleados en la renta del tabaco. Curiosamente, el reglamento imperial no especificaba ninguna facultad ni ejecutiva ni legislativa, respecto del nombramiento específico de los “jefes de la hacienda pública”.

Por el contrario, los textos de 1836, por partida doble, se ocuparon de la materia, tanto en las atribuciones del ejecutivo como del legislativo.

La cuarta ley constitucional de 1836, Organización del Supremo Poder Ejecutivo, estableció:

“17. Son atribuciones del Presidente de la República:

“XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción, en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la de la Cámara de Diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional”.

En efecto, la tercera ley constitucional de 1836 — DEL PODER LEGISLATIVO DE SUS MIEMBROS Y DE CUANTO DICE EN RELACION A LA FORMACION DE LAS LEYES — estableció:

“52. Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley:

“II. Confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de hacienda, establecidas o que se establezcan”.

De esta manera, el “constitucionalismo oligárquico” invertía la prelación que se volvería clásica, acordando a la Cámara Baja el rol de “consejo y consentimiento” respecto de los nombramientos hacendarios del Presidente. Ello concordaba quizá con una disminución de la Cámara Alta, dada la inexistencia de “pacto federal” en el centralismo.

Finalmente, en el mismo marco de las leyes de 1836, cabe señalar la emisión de un Decreto del Supremo Gobierno el 17 de abril de 1837, relativo entre otros rubros, al “establecimiento, en cada departamento, de jefes superiores de hacienda”, a los cuales el mismo Decreto denomina “empleados” en una prolija regulación de 92 artículos. Se trata de un “eco normativo” de la disposición pertinente del reglamento imperial de 1822, que citáramos al comienzo del presente parágrafo *Mutatis mutandis*, requisitos y facultades de estos empleados resultan comparables a los actuales administradores fiscales regionales (*infra*, No. 26, ordinales 42 a 54), pero ubicados jerárquicamente en el grado inmediato inferior al ministro de hacienda de la época.

Las oficinas generales y las oficinas principales o departamentales en el proyecto de reforma de 1840

Esta tentativa de renovación dentro del centralismo confirmó, con matices, la postura de 1836.

En su título tercero, DEL PODER LEGISLATIVO, la sección séptima – DE LAS FACULTADES DE LAS CAMARAS, PRERROGATIVAS Y RESTRICCIONES DE SUS MIEMBROS – estableció:

“Artículo 67. Toca exclusivamente a la Cámara de Diputados:

“III. Confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de hacienda”.

Por su parte, en el título cuarto, DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO, en su sección tercera – DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – se preceptuó:

“Artículo 94. Toca al Presidente de la República:

“V. Nombrar, conforme a lo que previene esta Constitución y dispongan las leyes, a (. . .) todos los empleados del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa: a los de las oficinas generales de hacienda, aduanas marítimas y fronteras, y a los jefes y contadores de las oficinas principales del mismo ramo en los departamentos”.

El proyecto centralista distinguía entre los “jefes superiores” de 1836, los de las oficinas generales, los aduaneros y los contables; pero, dentro “del mismo ramo”, se conformaba a la categoría de las leyes constitucionales de 1836.

Otro antecedente, éste olvidado por la doctrina: El primer proyecto de Constitución de 1842

Reiterando la postura de 1836, el título III, PODER LEGISLATIVO, en el apartado “Cámara de Diputados” establecía:

“Artículo 84. Toca exclusivamente a esta Cámara:

“III. Confirmar los nombramientos que haya hecho el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de hacienda y de las aduanas marítimas”.

Curiosamente, el primer proyecto omite toda disposición al respecto, en el marco de las atribuciones del Presidente de la República (artículo 95).

Una complementariedad secular en régimen presidencial: Jerarquía político y superiores administrativos en el segundo proyecto de Constitución de 1842

Firmado, entre otros integrantes de la minoría, por el ilustre Mariano Otero, el título X, DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS CAMARAS, establecía:

“Artículo 74. Toca exclusivamente a la Cámara de Diputados:

“(. . .) confirmar los nombramientos que haya hecho el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de hacienda y de las aduanas marítimas”.

Complementariamente, el título XI, PODER EJECUTIVO GENERAL, establecía:

“Artículo 79. Corresponde al Presidente de la República:

“IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

“V. Nombrar a los empleados y funcionarios públicos del resorte de los poderes generales, cuyo nombramiento le corresponda por la Constitución y las leyes, con sujeción a lo que ellas mismas establezcan”.

Caben dos precisiones al respecto:

En primer lugar, este último enunciado, irrelevante en materia de reglas autoaplicativas de la Constitución, sería incorporado a la Carta a partir de 1874 (*infra*, No. 28).

En segundo lugar, como en otros ordenamientos y sin perjuicio de la jerarquía administrativa existente entre el secretario y sus subordinados (los primeros jefes de las oficinas generales de hacienda), el nombramiento por acto simple y unilateral del máximo jerarca político (el secretario, aquí llamado ministro de hacienda, en el artículo 84, 2o.) aparecía complementado por la participación del órgano legislativo en el acto complejo de nombramiento de sus principales subordinados (cfr. *infra*, Nos. 20 y 26).

Un vacío significativo: La desarticulación de los “cometidos esenciales” en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Sancionada por Santa Anna el 12 de junio de 1843, antesala de los proyectos monarquistas de los conservadores, estas bases orgánicas han sido calificadas por los profesores Emilio Rabasa y Miguel de la Madrid Hurtado como “un despotismo constitucional”.

Un poder desmesurado se revela en las relaciones entre los poderes y, particularmente, en las treinta fracciones del artículo 87 que regulan las incumbencias del Presidente de la República. Caso único en nuestra historia constitucional: el texto desarticula la categoría de los “cometidos esenciales”, evitando todo “consejo y consentimiento” legislativo, tanto respecto de los empleados superiores de hacienda como de los altos jefes de las fuerzas armadas; en efecto, sólo los nombramientos diplomáticos y consulares requieren la aprobación del Senado (artículo 87, III).

El restablecimiento de la tradición mexicana en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857: Texto

Sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, la Constitución liberal de la reforma restablece la tradición mexicana, documentada en los párrafos anteriores (*supra*, numerales 6-12).

En efecto, se restablece plenamente el “consejo y consentimiento” del legislativo, respecto de los nombramientos por el ejecutivo de “toda” la alta función pública de los “cometidos esenciales”.

Con la prolijidad que heredaría la Constitución de 1917 (*supra*, numeral 1), se distinguen, en el acto complejo de nombramiento, las respectivas facultades del ejecutivo y del legislativo, este último entonces unicameral.

En el título III, DE LA DIVISION DE PODERES, sección II, DEL PODER EJECUTIVO, se establece:

“Artículo 85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

“IV. Nombrar con aprobación del Congreso a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda”.

Concordantemente, en el mismo título, sección I, DEL PODER LEGISLATIVO, párrafo III, DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO, se establece:

“Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

“XII. Para ratificar los nombramientos que haga el ejecutivo de los empleados superiores de hacienda. . . ”

Disposiciones concordantes establecen la ratificación por el legislativo de los nombramientos de los empleados superiores de los demás “cometidos esenciales”: relaciones exte-

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