

LOS EMPLEADOS SUPERIORES DE HACIENDA

Dentro del sistema constitucional mexicano, se encuentran dispositivos referentes a la atribución exclusiva del Senado para ratificar los nombramientos de los *empleados superiores de Hacienda*, efectuados por el presidente de la República que, quizá por estar perdidos en los textos de los artículos 76, fracción II y 89, fracciones II y IV, no han cobrado la positividad que merecen. Es precisamente por tal razón que debe efectuarse su análisis para tratar de encontrar las causas por las cuales tales disposiciones son "letra muerta".

La función ratificadora del Senado implica la ingerencia de este órgano en las facultades de nombramiento que el Ejecutivo posee. Se trata pues, de una función de control¹ sobre el Poder Ejecutivo, debida a la decisión política de un constituyente. Por ser la economía un factor real de poder y en especial la materia hacendaria, se inserta en el texto constitucional, significando con ello, una excepción a la facultad presidencial de nombrar y remover libremente a los altos funcionarios de la administración pública federal, consagrada en la fracción II del artículo 89, constitucional. La validez de esta excepción se funda en el principio de equilibrio de poderes. En todas las constituciones mexicanas se ha otorgado al Congreso la facultad de ejercer el control presupuestario y para tal efecto, se creó una Contaduría Mayor de Hacienda bajo la organización de la Cámara de Diputados. A pesar de ésto, el control del Poder Legislativo ha ido aún más lejos y ha pretendido intervenir en los nombramientos de funcionarios hacendarios.

La atribución de ratificar a los empleados superiores de Hacienda, cuenta con numerosos antecedentes constitucionales, tales como los artículos 110, fracción VI, de la Constitución Federal de 1824, 52 fracción III de la Tercera Ley Constitucional de 1836, 74 del Segundo proyecto de Constitución de 1842 y 85, fracción IV y 72 fracción B, inciso II, de la Constitución de 1857,² por lo que resulta conveniente detenernos en el estudio de cada uno de estos antecedentes.

Desde el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 (artículo 16, fracción IV), se consagró la facultad del supremo Poder Ejecutivo para nombrar a los *empleados de las oficinas generales de Hacienda*, sin especificar cuáles eran

¹ Según terminología de Maurice Duverger, en sus *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ediciones Ariel, S. A., 1970; Vid. Barquín Álvarez, Manuel, *Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del Ejecutivo*, Ponencia al "Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional", México, 1976.

² Cfr. Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 1973, pp. 436-37.

tales oficinas. No obstante, es la Constitución Federal de ese mismo año, la que introduce la aprobación por parte del Senado, sobre los nombramientos de los empleados de dichas oficinas generales de Hacienda. Al respecto, en la sesión del 21 de julio de 1824, Ramos Arizpe destacó que con tal disposición se facilitaría al presidente de la República el acierto en el nombramiento de empleos tan importantes;³ sin embargo, el debate giró en torno a la aprobación de jefes militares y sólo en razón de ellos se dieron argumentos en pro y en contra, por lo que no puede desprenderse de ellos ninguna explicación para la inserción de dicha función de control senatorial para los referidos empleados de Hacienda.⁴

Por lo que respecta a la tercera de las Siete Leyes de 1836, de origen eminentemente conservador,⁵ también consagró en su artículo 52 fracción III, la función de ratificar a los altos empleados de Hacienda, pero tal facultad la atribuyó no al Senado, sino a la Cámara de Diputados. Lo mismo aconteció con el segundo proyecto de Constitución de 1842 en su artículo 74.⁶

A pesar de estos antecedentes, no se encuentran en los respectivos debates y proclamas, ninguna explicación acerca de la justificación de la atribución analizada. Así pues, tan sólo se cuenta con los debates verificados en la sesión del 13 de octubre de 1856, para especificar de manera enunciativa lo que ya, para la Constitución de 1857, eran los "empleados superiores de Hacienda".⁷ El proyecto de Constitución sometido al Congreso Constituyente no contemplaba a tales funcionarios, sino que, por iniciativa de Francisco Zarco e Ignacio Ramírez, fue incluida en la fracción respectiva, manifestando que al Congreso de la Unión⁸ le correspondía la participación en el nombramiento de todos aquellos funcionarios que manejaran el tesoro público, denominados altos empleados de Hacienda, entre los cuales se cuentan ministros tesoreros, administradores y empleados de aduanas.

En el mismo Congreso Constituyente de 1856-57, el diputado Gamboa expresó igualmente que tales empleados superiores eran los ministros, tesoreros,

³ Barragán José, *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, México, 1974, Tomo II, p. 564.

⁴ Pues doctrinalmente tampoco se explica tal inclusión, ya que la Constitución de los Estados Unidos de América, que sirvió de modelo para la Constitución Mexicana de 1824, no contempla en su artículo II, sección segunda, la ratificación de empleados de Hacienda por parte del Senado.

⁵ El pensamiento conservador no fue distinto al liberal en este aspecto, ya que Lucas Alemán ponderó en su *Historia de México*: "el manejo de caudales y el nombramiento de empleados, en que los desaciertos traen gravísimas consecuencias", cfr. Noriega Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, UNAM, 1972, Tomo I, p. 113.

⁶ Cfr. Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1971*, México, 1971, Ed. Porrúa, pp. 221 y 289.

⁷ En los antecedentes constitucionales se referían a "empleados" o "primeros jefes" de las oficinas generales de Hacienda.

⁸ Como se recordará, en la Constitución de 1857, se suprimió al Senado y tan sólo se contó con la Cámara de Diputados, para configurar al Congreso de la Unión.

directores de rentas y administradores de correos y aduanas. Ignacio Ramírez, en forma más sistemática, encuadró como altos empleados de Hacienda, a todos aquellos funcionarios del ramo que efectuaran las funciones de recaudación, inversión y dirección.⁹

Con estas consideraciones, la función de ratificación fue establecida originariamente en la fracción XXII, del artículo 72, de la Constitución de 1857. Posteriormente con las importantes adiciones y reformas constitucionales del 13 de noviembre de 1874, se transformó este precepto en la fracción II, del apartado B, del mismo artículo, quedando como atribución exclusiva del naciente Senado, reimplantado debido a dichas reformas.

Hacia 1870, León Guzmán al escribir sobre las posibilidades de creación del Senado¹⁰ coincidentemente sugería que como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados debería estar la ratificación de los nombramientos de empleados superiores de Hacienda,

por la razón fundamental de que, para decretar impuestos, el Gobierno de la Unión obra como nacional: no grava a los Estados en su calidad de tales, sino a los individuos, como miembros de la sociedad en general; o al comercio extranjero en cuanto se enlaza con la vida nacional. Por esta razón las leyes sobre impuestos deben tener origen en la cámara popular, y a ésta le corresponde vigilar sobre la buena inversión de los caudales públicos.¹¹

Este es el único intento justificador de la función ratificadora como atribución exclusiva de determinada cámara que coincidió con la de diputados, cámara elegida para este efecto por las constituciones de corte conservador.

Independientemente del razonamiento para otorgarle esta facultad a la Cámara de Diputados, quizá por un intento unificador, se reunió la atribución ratificadora en una sola cámara, la de Senadores, que probablemente por tener más tradición en la historia constitucional como depositaria de la aprobación de nombramientos efectuados por el Ejecutivo, fue a la que definitivamente se le encomendó tal función. Por otra parte, puede pensarse que la razón para confiarle al Senado esta atribución, consistió en que así como se otorgaba el control presupuestario a la Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, debería corresponderle al Senado la función ratificadora para que así, ambas Cámaras, participasen del control hacendario sobre el Ejecutivo.

Al margen de dichas razones, resulta interesante la reforma constitucional

⁹ Cfr. Zarco Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, El Colegio de México, 1956, pp. 938-491.

¹⁰ *El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, México, Imprenta del Comercio, 1870.

¹¹ *Op. cit.*, 54-5. León Guzmán propone en su obra la modificación del artículo 72 de la Constitución de 1857; como fracción quinta del mismo, establecía la mencionada función ratificadora.

de 1874, no sólo por la reinstauración del Senado, sino por la adición a la fracción II, apartado B, del artículo 72, que a la letra decía:

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

(...)

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.*

Es decir, el reformador quiso reglamentar esta importante atribución que, en las anteriores constituciones, tan sólo se había expresado y configurado como un principio general. No obstante, esta preocupación por normar jurídicamente tal facultad, habría de entorpecer su vigencia y aún actualmente, cuestionar su aplicabilidad, como lo veremos más adelante.

En los Diarios de Debates del Congreso Constituyente de 1916-17, no se encuentra ninguna discusión sobre este punto, ni siquiera un comentario explicativo de su inserción en el texto constitucional, ni tampoco una enumeración en el texto constitucional, ni tampoco una enumeración ejemplificativa de dichos empleados; por lo que se puede suponer que los constituyentes consideraron como verdad absoluta el dispositivo contenido en la Constitución de 1857.

La intervención del diputado Cañete provocó una alusión a este punto; su discurso pronunciado entre gritos e interrupciones, en la sesión del 15 de enero de 1917, fue en el sentido de que la ratificación del Senado, contenida en la fracción II, del artículo 76, debería repetirse expresamente en la fracción II, del artículo 89, tal como había quedado en la fracción IV de este mismo artículo.¹²

Al respecto cabe señalar que la remoción que haga el presidente de la República de los empleados superiores se entiende libre, ya que la ingerencia del Senado se limita a la ratificación del nombramiento de dichos empleados.

Por todo lo anterior, la presente investigación debe encauzarse por dos vías: encontrar los cargos equivalentes a los señalados en el seno del Constituyente de 1856-57, única enumeración con la que contamos, y buscar en los diarios de los debates de la Cámara de Senadores algunos precedentes que pudieran aportar más elementos al respecto.

Por lo que respecta a la primera vía, contamos con el decreto del 28 de enero de 1861 expedido por Benito Juárez, mediante el cual se da a conocer la planta de empleados de la Secretaría de Hacienda. Lo importante de este decreto es la

¹² Cfr. "Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana", *Diario de los debates de Congreso Constituyente 1916-1917*, 1960, Tomo II, p. 447.

clasificación del personal de dicha Secretaría, en el cual se denominan como "Jefes de Oficina" al ministro y al oficial mayor (no había subsecretarios), mientras que el personal restante, se distribuía en seis secciones, al frente de cada una de ellas habían un jefe.¹³

Aunque en los debates del Congreso aludido se mencionan, entre los empleados superiores de Hacienda, a los jefes de Hacienda,¹⁴ no puede concluirse que se referían al ministro de Hacienda, a pesar de que la terminología adoptada en 1861, incluyera a dicho alto funcionario como jefe de oficina, pues la propia Constitución de 1857, al igual que la actual, establecía en la fracción II, del artículo 85, la facultad del Ejecutivo de nombrar y remover *libremente* a los secretarios de despacho, con lo que no permitía la aprobación ni del Congreso ni de la Cámara de Senadores, pues de lo contrario se habría incurrido en una flagrante contradicción.

Por lo que respecta a la Constitución de 1917, también le es aplicable lo antes dicho, ya que el principio de que el Poder Ejecutivo es el único capaz de seleccionar a sus secretarios de Estado y lograr de tal manera la unidad de acción el Gobierno,¹⁵ fue plasmado en la fracción II del artículo 89. Sin embargo en la sesión del 18 de enero de 1917, el diputado Manuel Herrera, al confirmar dicho principio, dio un elemento de convicción para determinar qué funcionarios deberían ser ratificados por el Senado. Expresó en esa sesión que "las Cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros, porque esa es atribución del Poder Ejecutivo, del Ejecutivo, que debe promover directamente a las cuestiones financieras, a la de policía procurar el bienestar económico de la República".¹⁶ De esta intervención se infiere que le corresponde al presidente de la República la dirección de la actividad financiera estatal, por lo que deben excluirse los regímenes de control del Congreso de la Unión para la planeación y ejecución de tal actividad y por ende, de la facultad de nombramiento de los funcionarios a los cuales, el Ejecutivo les encomienda tal función.

De esta suerte, hay que diferenciar entre los funcionarios directores de las atribuciones financieras del Estado, de aquéllos que exclusivamente les compete el manejo directo del tesoro público, distinción sobre la que volveremos posteriormente.

Durante el periodo de vigencia de la Constitución de 1857, las plantas de las secretarías de Estado fueron determinadas en una circular de fecha 10 de junio

¹³ Cfr. Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, 1974, Tomo II, pp. 336-338.

¹⁴ Cfr. Zarco, *op. cit.*, p. 940.

¹⁵ El diputado Manjarrez propuso en la sesión del 18 de enero de 1917, que todos los secretarios de Estado fueran aprobados por la Cámara de Diputados, pues de otra suerte, "esos que llaman vulgarmente ministros, para mí son iguales a cualquier empleado, a cualquier taquígrafa, es lo mismo". Cfr. *Diario de Debates*, Tomo II, p. 603.

¹⁶ Cfr. *Diario de Debates*, Tomo II, p. 606.

de 1863 expedida por instrucciones de Juárez, por Juan Antonio de la Fuente, a la sazón secretario de Relaciones, y en la cual aparecían:

A) *Secretarías de Estado.*

1. Ministerio de Relaciones y Gobernación;
2. Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública;
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y
4. Ministerio de Guerra y Marina.

B) *Secretaría particular del presidente de la República.*

1. Tesorería General;
2. Dirección de Contribuciones directas;
3. Administración General de Correos;
4. Dirección General de Papel sellado.

Y por creación de la circular del 21 de julio de 1863.

5. Dirección de Rentas Federales.

Destacamos la denominación de oficinas generales, ya que coincidía con la utilizada desde el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en su artículo 16, fracción IV. De tal forma podemos asegurar que la intención del Constituyente de 1856-57 al referirse como ya apuntamos, a los jefes de oficinas de Hacienda, era que en un principio el Congreso y posteriormente el Senado ratificaría a los funcionarios de las primeras cuatro oficinas mencionadas en el inciso C), por lo cual suponemos que esos funcionarios eran los que en forma directa manejaban los fondos públicos. No obstante, durante la segunda mitad del siglo pasado, la denominación de cargos y la asignación de atribuciones, sobre todo en lo relativo a la materia hacendaria, fueron objeto de múltiples cambios, consecuencia de la desorganización administrativa y de la precaria situación económica del país, que obligó a la variación de políticas y de organismos.

Un problema en la terminología empleada lo representa no sólo saber quiénes son los empleados superiores, sino también determinar cuál es el ramo de Hacienda al cual deben referirse dichos empleados. En vista de los decretos mencionados, no podemos responder que tal ramo de Hacienda se reducía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sino que además de esta secretaría se encontraban las multitudadas oficinas generales, cuyas atribuciones comparían la función hacendaria del Estado.

La expresión de "empleados superiores de Hacienda" debe circunscribirse a los jefes de esas oficinas generales y excluirse en principio, a los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que si el nombramiento del secretario correspondiente era de libre designación, se puede suponer por ma-

yoría de razón, que el relativo a sus colaboradores como el oficial mayor y los jefes de secciones era, en consecuencia del más completo arbitrio, siempre y cuando implicaran funciones de recaudación o de distribución de los caudales públicos. No sucede lo mismo con las oficinas generales de Hacienda, pues éstas eran, hasta 1867, independientes o, si se quiere, distintas de las secciones del Ministerio. Es posible afirmar que la distinción fuera únicamente nominal, pues su competencia frecuentemente se vio duplicada por la asignada al Ministerio de Hacienda, como se comprueba con los decretos del 28 de enero y del 23 de febrero de 1861, en los cuales se otorga al ministerio las funciones de administración de todas las rentas generales, de aranceles de aduanas marítimas, de correos, etcétera,¹⁷ que eran igualmente atribuciones de las oficinas generales.

La Tesorería General de la Nación, primera de las oficinas generales de Hacienda, ha ensayado desde su creación en 1822, las más variadas estructuras. La jefatura de la Tesorería ha recaído en una o en varias personas y su designación ha sido tanto de tesorero como de ministro tesorero. Para el Constituyente de 1856-57, la designación del cargo era, según la Ley de Presupuestos Generales de la República del 31 de diciembre de 1855,¹⁸ la de un ministro tesorero quien, como encargado de la distribución de los caudales públicos, debería otorgar caución al momento de aceptar su cargo. Debido a que en los Estados se había establecido agentes de gobierno, encargados de la recaudación y distribución de caudales por ley del 1º de febrero de 1856, dichos empleados se transformaron en jefes de Hacienda,¹⁹ a los cuales el diputado Gamboa se refirió en el Constituyente de 1856-57, como simples empleados y de tal manera excluidos de la ratificación senatorial.

Vigente la Constitución de 1857, la distribución competencial entre la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General llegó a confundirse y se creó una Dirección del Tesorero General, mediante reglamento del 16 de agosto de 1861, dependiente del secretario de Hacienda, en la cual se confiaría la función de recaudación de las rentas de la nación y, consecuentemente, se le daba la categoría de oficina general que, aunque suprima para 1863, evidentemente se trataba de una de las oficinas cuyo jefe debía ser ratificado por el Senado. Este ejemplo patentiza que, no por tratarse de funcionarios dependientes de la Secretaría de Hacienda, están excluidos del concurso del Senado para su nombramiento, aunque el propio ministro no lo estuviere; máxime que la propia Tesorería General sufrió, con el decreto del 6 de agosto de 1867, la centralización de sus funciones en la Secretaría de Hacienda.

El último decreto mencionado es de gran importancia ya que, como mani-

¹⁷ Cfr. *La administración pública en la época de Juárez*, Tomo II, p. 336.

¹⁸ Sierra Carlos J. y Martínez Vera Rogelio, *Historia de la Tesorería de la Federación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1972, p. 106.

¹⁹ *Ibidem*, p. 105.

festara José María Iglesias en la memoria de Hacienda formulada el 20 de febrero de 1868: ²⁰

El 6 de agosto de 1867 se expidió el decreto relativo a la reorganización de dicho ministerio. Para llevarla a efecto se comenzó por derogar la Ley de 16 de agosto de 1861, que estableció dos oficinas generales para la recaudación y distribución de las rentas pertenecientes al erario federal, y se dispuso que todas las oficinas generales de Hacienda establecidas en la actualidad, así como las que se establecieren en lo sucesivo, dependerían única y exclusivamente del Ministerio del ramo, en todo lo económico, administrativo y directivo, quedando sujetas a la Tesorería General en todo lo concerniente a la recaudación y distribución de los caudales públicos. Se ordenó también que la Tesorería General recibirá los productos de las oficinas recaudadoras del erario federal, y los distribuirá en los gastos de la Federación, con sujeción a las órdenes del Ministerio de Hacienda y en virtud de esta variación de sistema, se formó una nueva planta del ministerio y de la tesorería.

(...)

En tal virtud, la dependencia en que se pone a las Oficinas Generales de Hacienda de la Tesorería General, en lo concerniente a la recaudación y distribución de los caudales públicos, no las independe, sino que antes bien, las deja mas sujetas al Ministerio. La dependencia especial de la Tesorería tiene por objeto, que pueda llevarse con toda exactitud la contabilidad de las rentas federales, y que la tesorería sea la oficina distribuidora de ellas, ya por sí misma, ya por medio de las otras que le están subalternadas. Esa distribución ha de hacerse precisamente, como es natural, con sujeción a las órdenes del ministerio.

Posteriormente, mediante el Reglamento de la Tesorería General de la Nación, elaborado el 1º de julio de 1877 por Matías Romero, se confirmaron los dos tipos de controles señalados en la memoria referida; dichos controles recaeron sobre las que habían sido oficinas generales de Hacienda: aduanas marítimas y fronterizas, administración principal de rentas del Distrito, Dirección General de Contribuciones, Administración General de Correos además de las jefaturas de Hacienda. La primera actividad controlada por la Secretaría del Ramo, se refería al aspecto económico, directivo y administrativo, como ya lo mencionamos. La segunda, sujeta a las disposiciones de la Tesorería, abarcaría la recaudación, distribución de caudales y contabilidad de los mismos.

Actualmente, la denominada, desde 1910, Tesorería de la Federación cuenta entre sus funciones la percepción, concentración, situación y custodia de los intereses y fondos federales.

La Dirección de Contribuciones Directas, antes considerada como Adminis-

²⁰ Vid. Acosta Romero, Miguel, "Notas acerca de las funciones y naturaleza jurídica del Banco de México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, enero-junio, 1975, Tomo XXV, núms. 97-98, pp. 16-21.

tración General (decreto 14 de julio de 1852), tuvo como atribución principal la recaudación de rentas que se pagaban por las fincas nacionales, así como las ventas de las mismas. Igualmente, a partir del decreto del 30 de mayo de 1853, se encargó del cobro de las demás contribuciones directas, tales como las que recaían sobre establecimientos industriales, profesionales y ejercicios lucrativos, sueldos y salarios, objetos de lujo y patentes sobre giros mercantiles.

La Administración General de Correos, fue entendida como recaudadora de una renta federal desde el decreto del 28 de agosto de 1852, originada en el pago que el particular cubre por concepto de derechos para recibir la contraprestación de envío de correspondencia.

La Administración General de Aduanas se encargaba de la recaudación por el cobro de impuestos de importación y exportación, considerados como derechos, mediante la aplicación de aranceles previamente aprobados.

La Dirección General de Rentas Federales se encargaba de recaudar todas las demás rentas federales no expresamente atribuidas a las demás oficinas generales de Hacienda. Al respecto, aplicaba el decreto del 29 de mayo de 1853, en el cual se especificaban los XXXIV ramos de rentas de la nación que formaban la Hacienda Pública.

Tratar de determinar las competencias a cada una de las oficinas generales resulta infructuoso, ya que como lo anotamos con anterioridad, hubo multitud de decretos del gobierno, creando, suprimiendo o modificando no sólo a las oficinas, sino también a las rentas que tenían encomendadas, por lo que no había permanencia de principios ni de criterios.

La respuesta final y actual sobre quiénes son los empleados superiores de Hacienda, difiere en mucho con la que no se pudo haber dado en el siglo pasado, pues aunque pueden anotarse algunas constantes para determinarlos, tales como que son aquellos funcionarios que a nivel directivo participan en la recaudación y distribución de los caudales públicos y que además otorgan fianza para garantizar el cumplimiento correcto de sus funciones resulta, con dicha determinación, una interpretación analógica, fuente de errores y de criterios maleables políticamente para fines completamente distintos a aquéllos que los constituyentes determinaron. Efectivamente, la disposición constitucional que comentamos, puede decirse que es del todo obsoleta y lo que es mas grave, lo es desde 1917, cuando sin reflexión alguna se insertó en la actual Constitución sino que ya constituía un anacronismo jurídico desde 1867, cuando se suprimieron las oficinas generales de Hacienda como tales y pasaron a ser subdependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²¹

La posible justificación de que tal precepto constitucional haya supervivido hasta nuestros días es quizá porque representa un anhelo incompleto de implantar, como forma de gobierno el parlamentarismo, en sustitución del sistema presidencial.

²¹ *Idem*, pp. 117-119.

Sin embargo, la inclusión de las que fueron oficinas generales dentro de la organización administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, despojándolas de toda independencia hizo nugatoria la ratificación prescrita constitucionalmente, ya que si el propio secretario de Hacienda no está sujeto a ninguna aprobación de su nombramiento, ¿cómo es posible exigir el concurso del Senado en los nombramientos de funcionarios menores y subordinados a dicho secretario? Este sistema que es el vigente resulta incongruente, pues dichos "empleados superiores" nombrados por el Ejecutivo, deben cumplimentar las políticas dictadas por éste y ejecutadas por el secretario de Estado respectivo, quien a su vez delega tal potestad en sus colaboradores, entre los que se cuentan los empleados superiores de Hacienda.

No obstante esta opinión, la existencia de ese precepto constitucional obliga a observarlo fielmente, a pesar de las incongruencias que señalamos. De tal suerte podemos tentativamente enunciar los empleados superiores de Hacienda quienes debido a una interpretación analógica, consideramos deben ser ratificados en su cargo por el Senado:

1. Subsecretarios de ingreso, de egresos y de investigación y ejecución fiscal.
2. Tesorero de la Federación.
3. Director general de oficinas federales de Hacienda.
4. Director general de egresos.
5. Director general de pagos.
6. Director general de aduanas.

Todos ellos pueden considerarse como empleados superiores debido a que intervienen en la recaudación o distribución de los caudales públicos bajo las denominaciones de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como en la formulación de presupuestos. Actualmente, una dependencia de la propia Secretaría ha sido encargada de la función de verificar el correcto funcionamiento de las oficinas de la Federación que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad al cuidado del gobierno federal.

Independientemente de lo anterior, las ratificaciones de los altos empleados de Hacienda que ha efectuado el Senado son sumamente raras.

La primera de ellas ocurrió el 11 de octubre de 1877, en la cual se solicitó la ratificación del señor Bonifacio Gutiérrez, recientemente nombrado tesorero general de la nación por el general Porfirio Díaz. En la sesión correspondiente a esa fecha, se acordó lo siguiente:

El Presidente de la República, nombró el 1º de agosto del presente año, Tesorero General de la Nación al C. Bonifacio Gutiérrez, y conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo, fracción 13, artículo 72, de la Constitución, tal nombramiento debe ratificarse por el Senado. Concediendo al caso la

importancia que se merece y persuadida la Comisión que suscribe de que es elevada la categoría del empleo de que se trata, ha tomado informes minuciosos y circunstanciados acerca de las aptitudes y honradez del C. Gutiérrez y ha logrado convencerse de que es perfectamente aceptado el nombramiento que se le ha conferido. La opinión pública concede al agraciado conocimientos pocos comunes en el ramo de Hacienda, integridad suma y laboriosidad infatigable. Su apego a la ley puede patentizarse y se patentiza en efecto con la consideración de que es el *único empleado hasta ahora, que ha gestionado ante la Cámara de Senadores la ratificación de su empleo*: No hay en la Secretaría constancia de que algún otro la haya pedido, y la Comisión tiene datos para afirmar que, a instancias del C. Gutiérrez, se ha sujetado a esta Cámara la ratificación de su empleo. El Senado no puede desentenderse de las prescripciones de la Constitución, ni abdicar las facultades que se le conceden en el párrafo segundo, fracción 13, artículo 72.

Por estas consideraciones, la Comisión que suscribe sujeta a la deliberación de la Cámara las proposiciones siguientes:

1ª Es de ratificarse y se ratifica el nombramiento que hizo el Ejecutivo en el C. Bonifacio Gutiérrez para Tesorero General de la Nación.

2ª Económica: recuérdese al Ejecutivo la prescripción constitucional del párrafo segundo, fracción 13, artículo 72, a efecto de que sujete a la ratificación del Senado los nombramientos que haya conferido.

Sala de Comisiones de la Cámara de Senadores. México, septiembre 27 de 1877, Francisco de P. Rodríguez, Juventino Guerra, A. del Río.

Este primer caso no quedó libre de polémica y en la sesión del Senado de fecha 5 de noviembre de 1877, el senador Benigno Arriaga presentó una proposición suspensiva, fechada desde el 15 de octubre del mismo año; en ella indica que la ratificación del ciudadano Bonifacio Gutiérrez no fue válida al no haber sido realizada con la minuciosidad adecuada, pues en esos casos, deben obtenerse más datos oficiales sobre el candidato para ocupar dicho cargo; de tal suerte, objetó esa ratificación porque ésta se basó únicamente en la publicidad de la honradez y aptitud del señor Gutiérrez y en estas funciones, la opinión pública es un elemento subjetivo y por lo tanto, no digno de confianza.

Por su parte, el senador Garay le contestó que si se había aprobado tal nombramiento, habían sido por dos motivos: uno basado en la justicia y el otro fundado en que "si el Ejecutivo no tuviera la conciencia de que el ciudadano Gutiérrez era una persona honrada y suficientemente apta, no le hubiera conferido el empleo que desempeña". Este argumento es significativo de que los senadores no comprendieron las implicaciones que entraña la ratificación de empleos como el tesorero de la nación; evidentemente el presidente tenía que confiar tal puesto a una persona honrada y apta, pero es precisamente esa valoración la que el Senado debe justipreciar al momento de ratificar su nombramiento; de tal forma que se transforma en mera información del Ejecutivo al Senado, sobre quienes ocupan los cargos superiores de Hacienda. Final-

mente, la proposición suspensiva del senador Arriaga fue desechada en la misma sesión en la que se presentó.

Posteriormente, en la sesión del 10 de noviembre de 1877, se dio cuenta de un oficio de Matías Romero, entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, dirigido el 7 de noviembre de ese año al Senado. Romero indicó que la disposición constitucional contenida en la Constitución de 1857, está sujeta a lo que la ley disponga, pues tanto el anterior artículo 72, fracción B, párrafo II, como el vigente artículo 76, fracción II, disponen:

Son facultades exclusivas del Senado:

Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario [presidente de la República] haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, *en los términos que la ley disponga*.

Como no ha habido una ley, proseguía Romero, que determine quiénes son los empleados de Hacienda, podría sostener el Ejecutivo que no tenía obligación de someterle los nombramientos que haga para las oficinas de Hacienda, pues “la falta de la ley impide no solamente que se sepa quiénes son los empleados a quienes se refiere la prevención constitucional, sino los trámites que deban observar para la ratificación de los nombramientos”. En el caso del tesorero general de la nación, argumentaba, es indiscutible que se trata de un alto empleado de Hacienda, pero el Ejecutivo “no cree que debe someterle (al Senado) otros, mientras la ley no establezca cuáles son los empleados superiores de Hacienda a quienes se refiere el texto de la Constitución”.

En sesión del 15 de noviembre de 1877, la Comisión de Gobernación integrada por Francisco de P. Rodríguez, A. del Río y J. Guerra, al analizar el oficio del secretario de Hacienda, observó algunas contradicciones en el sentido de que si no considera debe extenderse el precepto a otros funcionarios de Hacienda, ¿por qué sometió a ratificación la designación del tesorero general?

Por otra parte, dicha Comisión argumentó que la Constitución es clara al establecer que sólo procede en los nombramientos de los *empleados superiores de Hacienda* y con tal carácter son reconocidos no sólo el tesorero general sino los *jefes de Hacienda, los administradores de aduanas marítimas y fronterizas y los directores de las administraciones de rentas y del timbre, así como el director general de contribuciones en el D. F.*

Finaliza el dictamen de la Comisión de Gobernación con la afirmación de que, aunque efectivamente hay una laguna legislativa al respecto, ésta se puede suplir porque hay una práctica ininterrumpida del procedimiento de ratificación; lo que realmente no era cierto, ya que, como se patentizó en el caso de Bonifacio Gutiérrez, éste había sido el único funcionario ratificado, por lo que no se contaba con ninguna práctica ni experiencia “ininterrumpida”.

Cabe señalar, como dato curioso, que una vez reinstaurado el Senado, la

práctica de ratificación de nombramientos comenzó precisamente con la de un empleado superior de Hacienda, pues la ratificación de militares fue posterior. (Exactamente el 3 de diciembre de 1877, en la cual los generales de brigada Ignacio Martínez, Julián Cerda, Rosendo Márquez y Mariano Jiménez y el coronel Pablo Yáñez fueron sometidos sus respectivos nombramientos a la ratificación de la Cámara.) A pesar de que esta atribución comenzó con la aprobación del tesorero de la nación, paulatinamente se vio nulificada esta facultad por lo que respecta a los empleados superiores de Hacienda, mientras que proliferaron las ratificaciones a los jefes militares.

Como segundo precedente, podemos citar el ocurrido el 27 de septiembre de 1917, interesante por ser el primer caso presentado al inicio de vigencia de la actual Constitución, en donde el subsecretario de Hacienda encargado del Despacho, Rafael Nieto, envió un oficio al Senado en los siguientes términos:

Para los efectos de los artículos 89, fracción IV y 76, fracción II, de la Constitución vigente, tengo el honor de poner en conocimiento de la H. Cámara de Senadores, de la que ustedes son dignos secretarios, que por acuerdo del ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, esta Secretaría expidió con fecha 12 del mes en curso, nombramiento de Tesorero General de la Nación en favor del C. Francisco M. González, quien rindió al siguiente día la protesta de ley.

Esperando que esa H. Cámara se sirva ratificar al nombramiento de que se trata, me es grato reiterar a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

En este caso, el cual ya se presenta como un hecho consumado, pues el funcionario en cuestión ya había tomado la protesta de la ley de su cargo, el Diario de Debates no reproduce ninguna discusión ni comentario, sino tan sólo oficio de la misma Secretaría de Hacienda, fechado el 10 de octubre de ese mismo año, del cual se deduce la ratificación del tesorero:

Por el atento oficio de ese H. Senado número 38, de fecha 12 del actual, queda enterada esta Secretaría del acuerdo recaído a la nota de esta propia oficina de 27 de septiembre próximo pasado, relativa al nombramiento de tesorero general de la Nación en favor del C. Francisco M. González, el cual se ha servido ratificar ese H. Senado.

Desde entonces se ha considerado a la función ratificadora del Senado como una cuestión de mero trámite que, actualmente, ni siquiera se lleva a la práctica. Únicamente por razones políticas resurge el problema en forma violenta, sobre todo cuando existe antagonismo entre el Senado y el secretario de Hacienda en turno; tal fue el caso sucedido y discutido en las sesiones de la Cámara de Senadores correspondientes a los días 5 y 16 de diciembre de 1930, en la que los senadores Loaiza, Díaz de León, Estrada, Praxedes Giner y Cristo,

protestaron en contra del secretario de Hacienda, Montes de Oca, por no haber contestado oportunamente el oficio dirigido por el Senado a fin de que diera a conocer los nombres de todos los empleados superiores de ese Ministerio, cuyos nombramientos debían ser ratificados por el Senado. En la sesión del 5 de diciembre del año referido, se acordó citar al secretario de Hacienda para que justificara dicha dilación.

En la sesión del 16 de diciembre de 1930 se presentó el secretario de Hacienda y con relación a los empleados superiores tuvo una larga intrvención, la que consideramos oportuno reproducir parcialmente:

"(...) la Secretaría de Hacienda mandó para su ratificación los nombramientos del Subsecretario y de uno de los Oficiales Mayores de reciente designación para sustituir al Subsecretario que había dejado vacante ese cargo. En el oficio en que la Secretaría de Hacienda consultaba la ratificación de esos nombramientos, cuidó bien de aclarar que el nombramiento del otro Oficial Mayor y del Tesorero de la Federación, habían sido sujetos a la ratificación del Senado en época anterior, aun en época anterior a la en que se encargaba de la Secretaría el que habla.

"El Subsecretario y otro Oficial Mayor cuya ratificación se consultaba al Senado, habían sido nombrados el último mes de febrero, época en la que el Senado se encontraba en receso.

"Como respuesta a este oficio de la Secretaría de Hacienda, el Senado dirigió nuevo oficio manifestando que esos cargos no eran los que en concepto del Senado, son motivo de la ratificación en uso de la Facultad de la fracción II, del artículo 76, constitucional.

"Debo decir a ustedes, con la más completa sinceridad que la Secretaría de Hacienda, por razones que después expondré, no puede atinar por qué esos cargos de aquéllos que deben considerarse como empleos superiores de Hacienda.

"Consecuentemente y para que la Secretaría de Hacienda pudiera fijar su criterio, y fijando su criterio comunicarse nuevamente con el Senado, tuvo que sujetar el asunto a estudio, a un estudio de los antecedentes de la materia, conforme a lo que dijo el artículo 76, de la Constitución de 57,²² en sus reformas de 74, y en la Constitución de 17. Naturalmente este estudio reclamaba tiempo para hacerse y ese tiempo, empleado en hacer el estudio, es lo que había motivado la tardanza que fue a su vez origen de una indicación nuevamente hecha por el Senado a la Secretaría de Hacienda.

El resultado de nuestro estudio voy a dárselos a conocer a ustedes, señores Senadores, en pocas palabras, con el ánimo de que un asunto de interés para

²² Consideramos que debido a un error tipográfico que aparece en el *Diario de Debates* relativo, se indica artículo 76, pues como ya indicamos, se trata del artículo 72 de la Constitución de 1857.

la Administración y de interés para mantener las buenas relaciones y el equilibrio de los Poderes del Gobierno, quede resuelto definitivamente.

Si ustedes recuerdan, el artículo 76 Constitucional, en su fracción segunda, que le da al Senado una facultad exclusiva, dice que debe ratificarse los nombramientos que ahí se enumeran, conforme a la ley, que aclare el asunto, esto es, que la fracción segunda del artículo 76 Constitucional, pide la existencia de una ley reglamentaria u orgánica de esa misma fracción.

De los antecedentes de esta cuestión, si vamos a la Constitución de 1857, si leemos la historia del Constituyente de ese año, nos encontramos con que, originalmente, el artículo respectivo le daba esta facultad al Congreso, puesto que esta Facultad había sido concedida al Senado, sin incluir a los empleados de Hacienda. Fue uno de los constituyentes quien pidió que se agregara, que también serían motivo de ratificación los nombramientos de empleados superiores de Hacienda, repitiendo, en este caso, lo dicho por la Constitución de 1824.

"En la discusión se puso de manifiesto que la redacción de la fracción en la Constitución de 1857, no era suficientemente clara; que dejaba vaguedades y fue necesario, para poder precisar y darle cumplimiento, que en las reformas iniciadas en 1869 y hechas en 1874, se tuviera que agregar que esta facultad la ejerce el Senado, conforme a una ley que al efecto se tendría que dar.

Volviendo al punto relativo al criterio que dispuso esta situación, sobre lo que deben entenderse por empleados superiores de Hacienda y por qué el Senado debe ratificar esos nombramientos, nos volvemos a encontrar con que se presente la cuestión de vaguedad, esa misma cuestión de vaguedad que se presentó en las sesiones de 1874, o sea la misma cuestión que se presenta ahora al tratar la Secretaría de Hacienda de satisfacer la petición del Senado.

"La fracción tal como está, es vaga, no dice cuáles son los empleados superiores de Hacienda: no hace una enumeración de ellos la Constitución, como pretendió algún Diputado al discutirse el asunto en el 74. Entonces es preciso tener esa enumeración para podernos ajustar a ella al dar cumplimiento a la disposición constitucional. La fracción dice: 'empleados superiores de Hacienda'. Se presentan aquí dos grandes dudas que ha pretendido resolver la Secretaría de Hacienda y que no ha resuelto, resolución que le consultara al Senado al contestar su oficio. Las dudas son éstas: ¿Qué son empleados superiores de Hacienda? ¿Quiénes son los empleados superiores? La Secretaría de Hacienda dio una interpretación, el Senado dio otra interpretación; entonces tenemos que fijar cuáles son esos empleados, y eso lo fijará la Ley Orgánica; y digo ésto, porque en los antecedentes del artículo constitucional encontramos la razón, para que sean ratificados esos nombramientos, de que existe un personal que tenga probidad en el manejo de los caudales públicos.

"Se deseaba, pues, que no solamente el Presidente de la República designara

libremente a las personas que manejaban fondos públicos, sino que estos nombramientos fueran respaldados o desechados por el Senado.

"Manejo de caudales públicos de los fondos nacionales.

"Muchos empleados superiores de la Secretaría de Hacienda, no manejan fondos públicos. Muchos empleados de otras dependencias de la administración, que no son la Secretaría de Hacienda, sí manejan fondos públicos. Entonces viene la segunda cuestión cuando se dice 'Hacienda' en la fracción constitucional. ¿Se quiere referir a la Secretaría de Hacienda? Ustedes saben muy bien, señores Senadores, que el Ramo de Hacienda lo manejan empleados y funcionarios que no son dependientes de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, sin ir muy lejos, en este caso podría ya señalar aquellas oficinas que si han dependido de la Secretaría de Hacienda, jamás pueden considerarse como dependencias.

"Entonces, si Hacienda significa el servicio hacendario, la gestión hacendaria, posiblemente sea necesaria extender hasta aquélla la ratificación de los nombramientos; si es exclusivamente a la Secretaría de Hacienda, entonces no se encuentra que el asunto sea suficientemente claro.

"Ahora, si por lo que respecta a fondos públicos, debemos normar nuestro criterio para señalar qué empleados deben ser ratificados en sus nombramientos por el Senado, repito que no solamente hay empleados y funcionarios de la Secretaría de Hacienda con manejo de fondos públicos; si no los hay también en otras secretarías y dependencias del Poder Ejecutivo.

Como ustedes ven, señores Senadores, estas reflexiones han traído la duda sobre de cuáles empleados debe la Secretaría de Hacienda consultar su ratificación. También, habrá que resolver sobre este otro punto para, definitivamente, establecer un procedimiento; la fracción constitucional dice o mejor dicho, establece, una condición: la de que los nombramientos se harán conforme a la ley particular del caso, esta ley no existe entonces, quiere decir que, para el ejercicio de esta facultad, sería necesario darle cumplimiento a la expedición de la ley orgánica o reglamentaria de esa fracción.

La intervención de Montes de Oca es muy semejante a la de Matías Romero, efectuada el siglo pasado. De ellas se desprende uno de los pseudoargumentos para inutilizar la aplicación de la disposición constitucional: se requiere de una ley reglamentaria para determinar la función ratificadora del Senado.²³ Esta ley se encargará de establecer definitivamente ¿quiénes son los empleados superiores de Hacienda?; ¿qué se entiende por Hacienda?; ¿cómo debe realizarse la ratificación? etcétera. Efectivamente, la necesidad de una ley secundaria es patente, pero esto no implica que carezca de obligatoriedad la prescripción constitucional de someter a la ratificación del Senado a los funcionarios superiores

²³ Vid. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 436-437.

de la administración pública que manejan los caudales públicos y que ciertamente no son dependientes tan sólo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Senado posee, constitucionalmente, la posibilidad de intervenir en la regulación de dos factores importantes de la vida institucional de un país: la fuerza militar y la administración de fondos públicos. Vistos todos los antecedentes constitucionales y los precedentes que se cuentan en los diarios de los debates del Senado, cabría pensar que en virtud de haber cambiado todas las circunstancias administrativas e históricas del país, las cuales enmarcan la función senatorial de ratificar a los empleados superiores de Hacienda, de pensar igualmente que el predominio del Ejecutivo se ha instaurado definitivamente y que los controles sobre la administración de fondos los ejerce el Congreso de la Unión, a través de otros mecanismos como la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Contaduría Mayor de Hacienda; en vista de ello, repetimos, cabría confirmar y hacer prevalecer sobre la ratificación del Senado de empleados superiores de Hacienda, el principio de que corresponde exclusivamente al Ejecutivo la facultad de nombramiento de todos los funcionarios de la administración pública, defendido por Guillermo Prieto en el Constituyente de 1856-57²⁵ y suprimir esta atribución constitucional que no fortalece a la función de control del Senado; pero sí representa para los empleados superiores de Hacienda, el peligro de que sean nulificadas sus resoluciones por incompetencia de origen al no estar debidamente ratificados.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA *

²⁴ Cfr. Zarco, *op. cit.*, p. 961.

* El autor agradece los valiosos comentarios de Ignacio Carrillo Prieto en la elaboración del presente ensayo.