

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *De la administración hacendaría en México* (La ratificación de sus 'empleados superiores' por el Senado), ciudad de México: I.N.A.P. (Colección *Praxis*, No. 77), 1988, 98 páginas.

1. El "desuso" o "inaplicación" de la norma constitucional, del artículo 89, fracción IV, de la Carta Fundamental mexicana de 1917, en lo referente a la ratificación por el Senado de la República de los nombramientos por el Ejecutivo Federal de los "empleados superiores" de Hacienda, provoca una seria reflexión en el ámbito de lo político y de lo jurídico, concerniente a la real vigencia de un Estado de Derecho. El autor trata esta materia polémica en forma inteligente y sistemática, abordando el problema desde sus orígenes, mediante un acucioso estudio de la historia fidedigna del establecimiento de la norma y del análisis de los diferentes textos constitucionales vigentes en México durante los siglos XIX y XX. Incorpora, además, las modernas concepciones de la ciencia del Derecho Administrativo sobre los "cometidos esenciales del Poder Público", desde cuyo ángulo deriva la necesidad de incluir entre ellos el relativo a la Hacienda Pública. En suma, se trata de un enfoque crítico del quehacer político-administrativo (1824-1987) de la interpretación del texto constitucional que atraerá la atención de los estudiosos en la materia y, seguramente, la polémica necesaria a su esclarecimiento y oportuna aplicación, ya iniciada fragmentariamente *{infra}* por los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales.

2. En lo relativo a los antecedentes históricos de la fracción IV del artículo 89 constitucional, desentraña "su rancia solera", citando el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de enero de 1824, complementada por la Constitución federal y liberal publicada el 5 de octubre de ese mismo año. Luego destaca la convergencia poste-

rior del planteamiento conservador y centralista de las Leyes Constitucionales de 1836(3a. y4a.), las que, referidas a las facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ratifican la postura de la primera Constitución federal, en cuanto al nombramiento por el Ejecutivo y aprobación de una Cámara legislativa, esta vez la de diputados, por haberse puesto término a la organización federal, disminuyendo la importancia del Senado.

El restablecimiento del sistema federal, en la Constitución de 1857, mantiene el criterio de la aprobación, esta vez por el Congreso, de los 'empleados superiores de Hacienda'. Tal criterio es confirmado nuevamente por los Constituyentes de Querétaro en la actual Carta Magna mexicana de 1917, luego de un debate en el que se cuestiona por algunos diputados la esencia del sistema presidencial mexicano al pretender exigir la ratificación de la Cámara de Diputados.

3. Se distingue, así, entre el ejercicio condicionado con respecto a la designación de los empleados superiores de Hacienda, y el ejercicio exclusivo de la potestad presidencial de designar a sus secretarios, éste a través de un ⁴ 'acto simple', propio del carácter político de tales nombramientos. En efecto, mientras en el nombramiento de los secretarios del Despacho, el Presidente ejerce una irrestricta facultad, propia de su alta responsabilidad de conducción política de primer nivel, en la designación por medio de un ⁴ 'acto complejo', de los empleados superiores de Hacienda, al requerir el consejo y consentimiento del Senado, ejerce, conjuntamente con este último, una facultad propia de la soberanía dentro del ámbito federal, para el cumplimiento de una alta función pública de carácter administrativo. La distinción entre estos dos niveles de funciones públicas interesa no sólo al ámbito de la jerarquía política o administrativa, sino a la circunstancia de que los "empleados superiores de Hacienda" no dependen, así, únicamente del titular del Ejecutivo o del secretario del Despacho, puesto que por las delicadas ta-

* Catedrático por oposición de Derecho Financiero (UNAM).

reas que tienen a su cargo —como lo son, sin duda, los manejos de los caudales públicos— deben también merecer la confianza de la Cámara legislativa que representa al Pacto Federal.

El problema del 'desuso o inaplicación' de la fracción IV del artículo 89 de la Constitución Federal, en lo referente a la designación de los "empleados superiores de Hacienda", en opinión de diversos autores de la ciencia política, y, particularmente, del Derecho Administrativo, no es sólo una cuestión de falta de 'positividad' o de 'letra muerta', de nuestro texto constitucional, como lo ha pretendido afirmar el distinguido profesor GONZÁLEZ-OROPEZA, citado por el presente trabajo. El incumplimiento, por mucho tiempo, de la señalada disposición rebasa lo estrictamente jurídico normativo, puesto que linda en la excesiva extrapolación extra normativa del poder presidencial dentro del sistema político mexicano. A este respecto, habrá que reconocer, de principio, los esfuerzos realizados en estos últimos sexenios, sobre todo a contar de la reforma política de 1976, por atemperar nuestro presidencialismo con diversas reformas en las cuales se otorgan facultades al Congreso de la Unión en materia de control y análisis de la actividad gubernamental, teniendo en ello particular relevancia la gestión, como presidente de la gran Comisión del Senado, del profesor Miguel GONZÁLEZ-AVELAR, constitucionalista a quien va dedicado este libro.

4. En la materia específica del estudio recensionado, y que en verdad data en su versión prístina de 1986 (cfr. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, número 75, 1986, pp. 825-870; y *Revista Judicial*, Corte Suprema de Justicia, San José de Costa Rica, No. 39, 1986, páginas 130-153), destaca la recepción del criterio del autor por el *Acuerdo* de la Cámara de Senadores publicado en el *Diario Oficial* de la Federación (México), del 7 de diciembre de 1987, relativo a los nombramientos de estos

servidores públicos que requieren la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente.

En efecto, el punto *primero* del Acuerdo señala que serán sujetos a ratificación, por parte del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso, los nombramientos de los siguientes "empleados superiores de Hacienda": tesorero de la Federación; subtesorero de operación; procurador fiscal de la Federación; director general de aduanas; director general de crédito público; director general de fiscalización; director general de política de ingresos, y director general de recaudación.

Su número de ocho servidores públicos superiores de Hacienda es, por cierto, muy inferior a los cincuenta y cuatro que, al juicio ultrancista de CORTIÑAS-PELÁEZ, deben ser sometidos a dicha ratificación. Sin embargo, resulta obvio que dicho Acuerdo constituye un paso importante en la voluntad política de aplicar lo dispuesto en la fracción IV del artículo 89, por lo menos al nombramiento de los citados servidores públicos superiores de Hacienda. Y es reconfortante que, de este modo, la legislatura "escuche" a la doctrina. Se adopta así, sin ley reglamentaria, el criterio constitucional que, siguiendo a la doctrina española (GARCÍA DE ENTERRÍA), postula la auto aplicatividad de la Norma Suprema.

5. Esta edición del Instituto, que fundaran Antonio CARRILLO FLORES y Gabino FRAGA-MAGAÑA, se cierra con una prolija bibliografía "del autor" (pp. 83-91). En sus *Wanderjahre* (1954-1992), unos doscientos trabajos de CORTIÑAS han quedado 'perdidos' en tres 'continentes': es hora de exigirle su pronta publicación unitaria, escogidos quizá, respectivamente, en cuanto *Estudios administrativos* y *Estudios financieros y tributarios*. Sus posturas polémicas tendrán, así, difusión menos dispersa para los estudiosos (simpatizantes o adversarios) de este agudo analista del derecho de la Administración Pública.

