

Artículo 91

Introducción histórica
 Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Cádiz de 1812 para ser secretario del Despacho, se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tuvieran carta de ciudadanos.

En el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821 se estableció en el punto 12 que todos los habitantes del Imperio, sin otra distinción que su mérito y virtudes, eran ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo.

Adoptada la República Federal, la Constitución Federal de 1824 en su artículo 121 estableció que para ser secretario del Despacho se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento.

Durante el primer centralismo, en el artículo 29 de la Cuarta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se determinó que los ministros debían ser de exclusiva elección del presidente de la República, mexicanos por nacimiento, ciudadanos en actual ejercicio de sus derechos, y que no hayan sido condenados en proceso legal por crímenes o malversación en los caudales públicos.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se estableció, en el artículo 94, que para ser ministro se requería ser mexicano por nacimiento, o sin haber nacido en la República, hallarse avecindados en ella en 1821 y no haber renunciado a su calidad de mexicanos. Los naturales de Centroamérica cuando perteneció a la nación mexicana se hallaban en el territorio mexicano en 1821, y desde entonces han continuado residiendo en él, y ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.

De vuelta al sistema federal, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 estableció en su artículo 87 que para ser ministro se requería

91

Sumario Artículo 91

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	739
Texto constitucional vigente.	741
Comentario	
Daniel Márquez Gómez	
Marco teórico conceptual.	742
Reconstrucción histórica.	746
Análisis exegético.	747
Desarrollo legislativo.	749
Desarrollo jurisprudencial.	751
Derecho comparado.	753
Derecho internacional.	757
Bibliografía.	757
Trayectoria constitucional.	759

ser mexicano por nacimiento o habiendo nacido fuera de la República, hubiere estado establecido en ella en 1821, jurado el Acta de Independencia y no haber abandonado la nacionalidad mexicana; ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos y tener 30 años de edad.

En la Constitución Federal de 1857 el artículo 87 determinó que para ser secretario del Despacho se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos. En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 91 estableció:

Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

Este artículo no ha sufrido modificaciones.

Artículo 91

Texto constitucional vigente

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.¹ 91

¹Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

Artículo 91

Comentario por **Daniel Márquez Gómez**

91

Marco teórico conceptual

Las ideas de John Locke y Montesquieu sobre la división del poder son una de las bases del constitucionalismo. El primero destaca la existencia de los poderes Legislativo (el Poder Supremo del Estado; no puede ser arbitrario, debe administrar justicia y decidir cuáles son los derechos de los ciudadanos guiándose por leyes promulgadas y establecidas, encaminadas al bien del pueblo, y sirviéndose de jueces autorizados; no debe aumentar los impuestos sin el consentimiento del pueblo, tiene el poder de hacer leyes, y no puede transferir el poder de hacer leyes); Ejecutivo (vigila la puesta en práctica de las leyes y su aplicación) y Federativo (tiene el poder de hacer la guerra y la paz, realizar ligas y alianzas y tratos con personas y comunidades).²

Montesquieu, al analizar la Constitución de Inglaterra, sostiene que en todos los Estados hay tres “especies de poder” el Legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil. Más adelante menciona: Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de próceres o de los nobles o del pueblo ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.³

Estos desarrollos los encontramos en nuestro constitucionalismo, así, contamos con la idea de un pueblo soberano originario fuente del poder, y la idea de que el poder se instituye para su beneficio. Además, se destaca que la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en el caso de su competencia, y por los poderes de los Estados, en sus regímenes interiores, además de establecer la “división del poder” en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁴ En este contexto, en nuestro régimen legal existe la idea de un titular del ejecutivo unitario, que ejerce las funciones de jefe de Estado y cabeza del gobierno.⁵

Aunque el tema del nombramiento se debe analizar en el marco del contenido del artículo 89 constitucional, podemos destacar que, como lo prescribe ese precepto de

²Véase John Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, tr. int., y notas Carlos Mellizo, est. Peter Laslett, Madrid, Tecnos, 2006, pp. 131 y ss. Hay una edición de 2010.

³Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, véase cast. Siro García del Mazo, tomo I, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906, pp. 227-228.

⁴Véase los artículos 39, 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵Véase los artículos 80 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la Constitución, en su fracción II, el presidente de la República, como titular de la administración pública, puede “nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado”. Aquí se encuentra lo que doctrinalmente se conoce como la “libre designación” para “funcionarios”, que, según Corral Villalba, encarna la forma de promoción profesional a su más alto nivel dentro de la carrera administrativa, ya que está reservada para puestos de trabajo de máxima responsabilidad y para aquellos de confianza personal ligados directamente al superior jerárquico o al cargo electivo, siempre que esos puestos no estén reservados a personal eventual.⁶

Para el despacho de los negocios administrativos, México cuenta con una administración pública “centralizada y paraestatal”,⁷ como lo prescribe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las secretarías de Estado forman parte de la administración pública centralizada. En este sentido, el artículo de la ley orgánica mencionada, prescribe que 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.

Como se advierte, el nombramiento de “secretario de despacho” o “secretario de Estado” permite a un servidor público integrarse a los niveles jerárquicos más elevados de la administración pública.

Así, el artículo 91 constitucional establece los requisitos para ser secretario de Estado, o sea, lo que se requiere para ser nombrado o designado titular de una secretaría de Estado. Ahora bien, la palabra requisito (del latín *requisitus*), significa circunstancia o condición necesaria para algo. A su vez, la palabra circunstancia (del latín *circumstantia*), tiene varios significados, de éstos sólo dos se vinculan con la voz requisito: *a*) accidente de tiempo, lugar, modo, etcétera, que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho y *b*) calidad o requisito. A su vez el vocablo condición (del latín *condicio, -onis*), refiere, en nuestro estudio: a estado, situación especial en que se halla alguien o algo; situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra; calidad del nacimiento o estado que se reconocía en los hombres, y, además, se vincula con aptitud o disposición.

En este sentido los requisitos para ocupar un puesto refieren a las circunstancias, condiciones, aptitudes, habilidades, destrezas o disposiciones necesarias para realizar o desempeñar una actividad.

Los requisitos que exige nuestra Constitución para ser secretario del despacho son limitados:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Estar en ejercicio de sus derechos, y
- c) Tener 30 años cumplidos.

⁶J. Corral Villalba, *Manual de Gestión del personal de la Administración local*, España, Civitas, 2000, p. 382.

⁷Véase el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al referirse al tema del acceso al servicio público, Miguel Lanz Duret sostiene que para la admisión de los solicitantes a los puestos públicos, se les debería exigir estudios, exámenes, certificados de práctica y sobre todo honorabilidad y buenas costumbres. Estos requisitos contribuirían, en su opinión, no solamente a impedir el favoritismo oficial, que ha transformado en ventajas y beneficios las obligaciones que deben tener los servidores del Estado, sino a obtener un mejoramiento evidente e inmediato en calidad de los mismos.⁸

Los requisitos están vinculados con el nombramiento, que refiere a dos situaciones: a la acción y efecto de nombrar y a la cédula o despacho en que se designa a alguien para un cargo u oficio, de lo que se infiere que los requisitos para ser secretario del despacho están íntimamente relacionados con el acto de nombramiento. Este es el mecanismo a través del cual un individuo se integra al servicio público, de lo que se infiere que los requisitos constituyen *condictio sine qua non* del nombramiento.

Derivado del carácter unipersonal de nuestro Ejecutivo y atendiendo a la libertad con la que cuenta en materia de conducción de los negocios del orden administrativo, en nuestro régimen jurídico se le otorga una amplia facultad para “nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho”.⁹ Esto trae como consecuencia que los requisitos para ser secretario del Despacho sean muy reducidos.¹⁰

La doctrina constitucional acepta, aparentemente sin discusión, esa facultad presidencial de nombrar y remover libremente a sus colaboradores. Así, se sostiene que la disposición consignada en el artículo 89, fracción II, de la Constitución autoriza al presidente para nombrar y remover con libertad a los secretarios del despacho y que:

En estas condiciones es indudable que no puede haber programa de gobierno ni orientación política propia del Gabinete, que como institución no existe, ni de los Ministros en particular, porque en sus actos tienen que estar supeditados a la voluntad del Jefe del Ejecutivo, dado que, en caso de discrepancia de pareceres, puede removerlos y sustituirlos por otros a su arbitrio.¹¹

Además, se estima conveniente que la permanencia en sus puestos de estos servidores públicos dependa absolutamente del criterio del presidente de la República, pues son cargos de absoluta confianza, y que la primera condición que debe exigirse para su desempeño, es la identificación y lealtad con la política de aquel alto funcionario.¹² Lo anterior se explica, también, por el contenido del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República. Lo que implica que

⁸Cfr. Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, Editorial Continental, 1982, p. 231.

⁹Véanse los artículos 80 y 89, fracción II, de la CPEUM.

¹⁰Manuel González Oropeza, “Comentario al artículo 91 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, tomo IX, 4a. ed., México, Cámara de Diputados-LV Legislatura, 1996, artículos 82-94.

¹¹Cfr. Lanz Duret, *op. cit.*, p. 254.

¹²*Ibidem*, p. 231.

estos servidores públicos no son autónomos en sus tareas, dependen de la voluntad presidencial.

El propio Poder Judicial de la Federación, al pronunciarse sobre el tema, en una tesis, asienta que la facultad de nombramiento es discrecional, puesto que señala:

La facultad que el artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, concede al presidente de la República para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la propia Constitución o en leyes (...) se trata de una facultad discrecional que corresponde ejercer personalmente al presidente como titular del Poder Ejecutivo cuyas funciones y responsabilidad se le han confiado, y para lo cual se le otorga la amplia discrecionalidad necesaria para que pueda señalar la política de su gobierno mediante la elección de personas de su entera confianza, de cuya actuación se hace en principio solidario.¹³

En este contexto, Jorge Carpizo, al comentar la estructura de gobierno en la Constitución Mexicana de 1824, asienta que:

La propia Constitución señaló que los secretarios de Estado debían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento y que darían a cada cámara, luego que empezaran las sesiones anuales, cuenta del estado de sus respectivos despachos. Esta última disposición que subsiste en la Constitución de 1917 no interfiere en nada con el sistema presidencial, pues si las cámaras desaprobaban el informe del secretario, éste continuaba en su cargo mientras así lo deseara quien lo podía destituir: el presidente de la República.¹⁴

¿Cuál es la trascendencia de la facultad de nombramiento tratándose de los requisitos que se imponen a los titulares de las dependencias? En la opinión de Diego Valadés:

En los sistemas parlamentarios éste es, incluso, el tema central de la relación (entre el Congreso y el presidente), en tanto que se puede traducir en la pérdida de la confianza, que pone fin al gobierno en su conjunto. En un sistema presidencial la relevancia del asunto concierne, fundamentalmente, a una forma eficaz de control del órgano Legislativo sobre el gobierno.¹⁵

Esta posición de Diego Valadés, al entender la facultad de nombramiento como uno de los mecanismos de control que el órgano legislativo ejerce sobre el Ejecutivo, no ha sido cabalmente comprendida en nuestro régimen jurídico. Hasta fechas recientes

¹³Rubro: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. FACULTADES PARA CESAR EMPLEADOS MENORES. SON DELEGABLES. Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomos 103-108 Sexta Parte, p. 239.

¹⁴Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003, p. 286.

¹⁵Diego Valadés, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2000, p. 316.

tes se ha incorporado como requisito en cierta clase de nombramientos la autorización de alguna de las cámaras integrantes del Congreso de la Unión.¹⁶

Los requisitos para ser secretario de Estado y la facultad de nombramiento deben analizarse cuidadosamente, pues a través de ellas el presidente de la República integra la titularidad de la administración pública centralizada y paraestatal, atendiendo al amplio margen de libertad que le otorgan las normas legales en esa materia, e incide en los requisitos que se imponen a los titulares de los órganos de la administración pública centralizada para acceder al cargo.

Hay que destacar que entre mayor sea la responsabilidad del Ejecutivo, menor será la de sus auxiliares y, a la inversa; entre más acotados se encuentren los poderes del Ejecutivo, más trascendente será la responsabilidad que se le impute a sus auxiliares.

Como se advierte, el tema de los requisitos que se requieren para integrarse al servicio público en uno de sus niveles más elevados, pasa necesariamente por hacer más difícil el proceso de ingreso, incluyendo otras calidades o aptitudes, y por acotar la facultad discrecional de nombramiento que constitucionalmente se otorga al presidente de la República. Por lo que es deseable que el Congreso de la Unión, o alguna de sus cámaras integrantes, se involucre más en la designación de los servidores públicos que van a prestar auxilio al presidente de la República en el desempeño de la función Ejecutiva. Aunque eso no constituye una garantía de que las mejores mujeres u hombres ocupen esos cargos de elevada responsabilidad.

Reconstrucción histórica

En la Constitución de Cádiz de 1812, artículo 223, sólo se establecían dos requisitos para ser secretario del despacho: *a)* contar con la ciudadanía española y *b)* estar en ejercicio de sus derechos. De lo que se advierte que en el requisito de la ciudadanía está implícito el de la edad, puesto que, como lo establecía el artículo 21 para ser ciudadano se requería contar con carta de ciudadano, y en el caso de extranjeros tener 21 años de edad como lo establecía el artículo 21 de la Constitución de 1812.

Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, únicamente establecía el requisito de que el aspirante a secretario del despacho fuese “ciudadano mexicano por nacimiento”. Aunque no fijaba cuáles eran los requisitos para ser ciudadano, porque en el artículo 9º prescribía que las calidades de los electores las señalarían constitucionalmente las legislaturas de los estados.

La Constitución centralista de 1836 señalaba, en el artículo 29 de la Cuarta Ley constitucional, los siguientes requisitos para los ministros:

- a) Ser electos por el presidente de la República,
- b) Ser mexicanos por nacimiento,

¹⁶Véase los artículos 89, fracciones II, párrafo segundo, III, IV, IX y XVI, y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- c) Contar con la ciudadanía,
- d) Estar en ejercicio de sus derechos, y
- e) No haber sido condenados en proceso legal por crímenes o malversación de fondos públicos.

En la primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en el artículo 7° establecía las calidades que se requerían para obtener la ciudadanía, entre ellas, una renta anual de 100 pesos o carta de ciudadanía otorgada por el Congreso general.

En el artículo 87 de la Constitución de 1857 se estableció como requisito que el aspirante a secretario del Despacho fuese ciudadano mexicano por nacimiento, estuviera en ejercicio de sus derechos y contara con 25 años cumplidos al día de su designación. Para el caso de la ciudadanía, en el artículo 34 se plasmaban los requisitos que eran: tener 18 años si estaba casado o 21 si no lo estaba y tener un modo honesto de vivir.

En el proyecto del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, se presentó el actual artículo 91, con redacción similar al correlativo de la Constitución de 1857. En la sesión de 18 de enero de 1917 se aprobó el precepto sin debate por 140 votos contra dos, solamente se modificó la edad para ser secretario del despacho, de 25 a 30 años, por lo que en la Constitución de 1917 se plasmó así: “Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos”.

Análisis exegético

En nuestro régimen jurídico, el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ubica en el Título Tercero, Capítulo III “Del Poder Ejecutivo”, y establece: “Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos”, el precepto no tiene complicación interpretativa, pues en principio sus términos son claros, para ocupar la titularidad de una de las secretarías del despacho, órganos auxiliares de la función ejecutiva, como lo prescribe el artículo 90 de la Constitución, se deben cumplir tres requisitos básicos:

A. Ciudadanía. Esto es ser ciudadano mexicano, lo que implica cumplir con los requisitos que establece el artículo 34 de la Constitución, o sea, tener la calidad de mexicano, haber cumplido 18 años y contar con un modo honesto de vivir. La obligación que impone el artículo 90 para ser secretario de despacho de ser “ciudadano mexicano” nos lleva a la idea de “nacionalidad”.

B. Nacionalidad. Esto es, ser ciudadano mexicano por nacimiento, lo que implica que se deben cumplir con las cualidades que establece el artículo 30, inciso *a*), en sus cuatro fracciones para ser considerado mexicano por nacimiento.

1. Nacer en el territorio de la República sin importar la nacionalidad de los padres, lo que es consecuencia del denominado *ius soli* o vinculación territorial.

2. Si nace en el extranjero, ser hijo de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional, o de padre o madre mexicanos nacidos en el territorio nacional, hipótesis que recoge el denominado *ius sanguinis* o filiación.

3. Los que nazcan en el extranjero que sean hijos de padres mexicanos por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, lo que se explica por la adquisición de la nacionalidad mexicana por parte de los padres, lo que, en la esfera jurídica de los hijos, constituye el derecho adquirido de obtener la nacionalidad de los padres, que también es un criterio de filiación; y

4. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. Esto se debe a que esas embarcaciones, al navegar con bandera mexicana, están protegidas por el principio del derecho internacional de la “extraterritorialidad”, y por lo tanto, en ellas se aplica el derecho mexicano, puesto que se les considera una extensión del territorio nacional, por lo que es una versión atenuada del *ius soli*. También se debe considerar el derecho de los extranjeros naturalizados para ser considerados en una designación como secretarios de despacho, en términos del apartado B del precepto mencionado.

C. Estar en ejercicio de sus derechos, esto es, que pueda ejercer las prerrogativas ciudadanas que consigna el artículo 35 de la Constitución federal: votar y ser votado, asociarse pacíficamente para tratar los asuntos políticos, tomar las armas para la defensa de la República y ejercer el derecho de petición. Además, no debe encontrarse en los supuestos del artículo 38 de nuestra Constitución, a saber: haber omitido el cumplimiento de las obligaciones que prescribe el propio artículo 36 constitucional (inscribirse en el catastro municipal y en el Registro Nacional de Ciudadanos, alistarse en la guardia nacional, votar, desempeñar los cargos de elección popular en la Federación o Estados, y atender las funciones concejiles, las electorales o las de jurado); encontrarse sujeto a proceso criminal por delito que merezca pena corporal a partir del auto de formal prisión; durante la extinción de la pena corporal, esto es, la pena privativa de la libertad que se imponga en una sentencia; por vagancia o ebriedad consuetudinaria, esto es, el llamado estado de interdicción; por evadir la acción de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y por sentencia ejecutoriada que imponga como pena la suspensión.

Como se habrá advertido las causales de suspensión de los derechos ciudadanos se vinculan con el incumplimiento de las obligaciones que se imponen a los individuos como integrantes de la sociedad política y con los actos u omisiones que sancionan las leyes penales.

D. Edad, es decir, tener 30 años cumplidos. De los requisitos que se imponen a los aspirantes a secretario del despacho, este es uno de los más irracionales, puesto que, en teoría supone que la edad proporciona la madurez en la toma de decisiones; sin embargo, esto podría no ser cierto, atendiendo al hecho de que son las vivencias de los individuos las que permiten obtener experiencia y orientar, desde esa perspectiva, la toma de decisiones. Por lo que podría darse el hipotético caso, de un individuo de 30 años que careciera de la madurez para desempeñarse como secretario del despacho. Por otra parte, cabe cuestionarse, ¿si la mayoría de edad se adquiere a los 18 años, por qué se margina a los mayores de 18 y menores de 25 el acceder a esa clase de responsabilidades públicas? Para generar polémica, consideramos que la pregunta es trascendente atendiendo a la idea que existe en algunos espacios públicos donde se menciona la idea de reducir la edad penal a los

jóvenes para hacerlos responsables de los delitos en que incurran, lo que implica que, si se quiere hacer a los jóvenes responsables de sus actos u omisiones ¿por qué vedarles con el pretexto de la edad el acceso a las más altas responsabilidades de la República?

Los requisitos para ingresar al servicio público tradicionalmente se han entendido como:

- a) Nacionalidad,
- b) Ciudadanía,
- c) Capacidad,
- d) Dignidad,
- e) Servicio militar,
- f) Edad, y
- g) Otros, entre los que se encuentran diplomas académicos, habilidades o destrezas especiales, no encontrarse en determinadas situaciones de hecho, etcétera.

Como se advierte en este precepto no están contempladas ciertas capacidades o habilidades, como podrían ser grados académicos, conocimientos específicos, etcétera, lo que abre el espectro de posibles aspirantes a secretario del despacho y, además, nada dice de sus capacidades académicas o destrezas en la conducción de los negocios públicos, sobre todo en la actualidad donde la gestión pública exige una probada especialización. Como una consecuencia del régimen presidencial en el que nos desarrollamos, existe un requisito no escrito que habría que considerar: la lealtad al presidente de la República en turno, que a la hora de decidir sobre esta clase de empleos públicos es de mayor trascendencia, e impone a los mexicanos la carga de tener que tolerar a ciudadanos que carecen de las cualidades y habilidades necesarias para desempeñarse como secretarios del despacho, cuyo único mérito es ser amigos o favoritos, política o personalmente, del individuo al que se otorga la titularidad del Ejecutivo.

Desarrollo legislativo

Esta norma carece de ley reglamentaria. Aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases para la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal; y señala que la presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, integran la administración pública centralizada; además, previene que 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, así como los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal (art. 1º), no menciona en ninguna de sus normas cuáles son los requisitos para ser secretarios del despacho.

Sin embargo, esa ley sí establece que las dependencias y entidades son auxiliares del Ejecutivo, puesto que, como lo señalan los artículos 2° y 3° de la Ley Orgánica mencionada, para el despacho y el auxilio en los asuntos a su cargo el Ejecutivo contará con:

- a) Las “dependencias de la Administración Pública Centralizada”: entre las que se encuentran
 - I. Secretarías de Estado,
 - II. Consejería Jurídica, y
 - III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución, y
- b) “Entidades de la administración pública paraestatal”, que consta de:
 - I. Organismos descentralizados;
 - II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
 - III. Fideicomisos.

En su artículo 4° solamente hace mención de los requisitos para ser consejero jurídico quien debe cumplir los mismos requisitos que para ser procurador general de la República. Sin embargo, hay que acotar que este servidor público no es de los mencionados en el artículo 91 de la Constitución, puesto que solamente se refiere a los “secretarios del Despacho”. Con lo que se da el absurdo de que un funcionario tan cercano al Ejecutivo pueda ser nombrado Consejero de la Judicatura, con lo que se evade el espíritu del artículo 110, párrafo tercero, en relación con el artículo 95, fracción VI, de la Constitución federal, que prohíbe a quienes han sido secretarios de Estado o jefes de departamento administrativo ser considerados para ser consejeros. Prohibición que tiene una duración de un año.

En el artículo 14 de la Ley Orgánica mencionada, se establece que 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.

Además, en ese mismo precepto se regula que en los juicios de amparo, el presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

En el artículo 16 se preceptúa que corresponde originalmente a los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facul-

tades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tampoco en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003, en vigor a partir del 7 de octubre de 2003, se establece nada sobre los requisitos para ser secretario del despacho, lo anterior a pesar de que pretende establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (art. 1º) y señala que el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad (art. 2º). En atención a que, en términos de su artículo 5º, el sistema solamente se aplica hasta el rango de director general. Lo que significa que excluye a los secretarios de despacho.

Por lo que es necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal con el propósito de incorporar a los requisitos de acceso de los secretarios del despacho, sus obligaciones y derecho, y a la par propiciar un servicio profesional de carrera, para evitar irregularidades sexenales en las estructuras administrativas públicas.

Desarrollo jurisprudencial

Aunque no existen tesis que se vinculen directamente con los requisitos que se requieren para ser secretario del Despacho, porque, como se ha dicho, la doctrina acepta casi sin discusión la atribución presidencial para nombrar y remover libremente a esta clase de colaboradores.

Sin embargo, sí existen algunas tesis que se vinculan con temas afines, por lo que citaremos aquellas que nos parecen más trascendentes. Al resolver una contradicción la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que:

Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la

denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.¹⁷

En otra tesis el Poder Judicial de la Federación identifica las nociones de competencia y nombramiento dentro del cual incluye los requisitos que impone la ley para ocupar el cargo, así, en la referida tesis menciona que:

Si en la vía constitucional se aduce que un servidor público carece de legitimación y competencia para actuar se hace menester precisar que, legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, no obstante, los mismos pueden coexistir en una persona. En el caso de la competencia, ésta refiere a la suma de facultades que la ley le otorga al servidor para ejercer sus atribuciones y sólo se circunscriben en relación con la entidad moral que se denomina “autoridad”, abstracción hecha de las cualidades del individuo, *verbigracia*, en el caso de un nombramiento hecho en términos legales a favor de alguien que reúna los requisitos impuestos por la ley, ello constituye la legitimidad de una autoridad y ésta a la vez puede legalmente ejercer su competencia. Por otra parte, la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público.¹⁸

Como se advierte la competencia, según la tesis que se comenta, tiene dos vertientes como facultad y autoridad, y para el ejercicio legal de la autoridad se debe contar con el nombramiento, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma para obtenerlo. Dentro del nombramiento se encuentra implícito el hecho de que el designado cumple con las cualidades para el ejercicio del servicio público.

En la tesis P/J. 35/95 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se menciona que:

El artículo 10, fracción XX, de la Ley Federal de Reforma Agraria (vigente a partir de mil novecientos ochenta y cuatro y actualmente derogado) que confirió al secretario de la Reforma Agraria la facultad de cancelar certificados de inafectabilidad, no infringe lo dispuesto por el artículo 80 constitucional, en cuanto establece que el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina presidente de los Esta-

¹⁷Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Apéndice 2000, tomo V, Trabajo, Jurisprudencia SCJN, tesis: 678, página: 551. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS. Contradicción de tesis 13/97.- Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil y de Trabajo del Segundo Circuito.- 13 de marzo de 1998.- Cinco votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, mayo de 1998, p. 581, Segunda Sala, tesis 2a/J. 31/98; véase la ejecutoria en la p. 559 de dicho tomo.

¹⁸Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XV, Febrero de 2002, Tesis: I.8o.A.16 A, p. 868. LEGITIMACIÓN Y COMPETENCIA, NOCIONES DE LAS DIFERENCIAS EN LOS CONCEPTOS DE, EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

dos Unidos Mexicanos. Ello, porque de acuerdo con lo dispuesto por dicho precepto, así como por los artículos 89, fracción II, y 90 de la Constitución Federal; y los numerales 1º, 2º, 23, 26 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aunque el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, éste será auxiliado, entre otros, por los secretarios de Estado, de tal manera que la cancelación de un certificado de inafectabilidad llevada a cabo por el secretario del ramo constituye un acto de ese poder, sin que quepa entender que éste se fraccione.¹⁹

Como se advierte el criterio destaca la indivisibilidad del Poder Ejecutivo mexicano, el carácter de auxiliares de los secretarios de Estado y que sus actos, como espejo de los actos del Poder Ejecutivo, constituyen un “acto de poder”. Lo que nos lleva a la dimensión político-administrativa de estos servidores públicos.

Derecho comparado

Bolivia. La Constitución de Bolivia en su artículo 176 establece que para ser designada o designado ministra o ministro de Estado se requiere cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público; tener cumplidos veinticinco años al día del nombramiento; no formar parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional; no ser directivo, accionista ni socio de entidades financieras o empresas que mantengan relación contractual o que enfrenten intereses opuestos con el Estado; no ser cónyuge ni pariente consanguíneo o afín dentro del segundo grado de quienes se hallaren en ejercicio de la presidencia o la vicepresidencia del Estado.

Además, en su artículo 177 destaca que no podrá ser designada como ministra o ministro de Estado la persona que, en forma directa o como representante legal de persona jurídica, tenga contratos pendientes de su cumplimiento o deudas ejecutorias con el Estado.

Chile. En Chile, el artículo 34 constitucional señala que para ser nombrado ministro se requiere ser chileno, tener 21 años cumplidos y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública. Por lo que coincide, salvando las diferencias, con lo que establece para el caso mexicano.

Colombia. En Colombia para ser ministro o director de departamento administrativo, como lo establece el artículo 207, se requieren las mismas calidades que para ser representante a la Cámara. Así, el artículo 177 prescribe que para ser elegido represen-

¹⁹Novena Época, Registro: 200256, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo II, Noviembre de 1995, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Tesis: P/J. 35/95, p. 57, rubro: CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. SU CANCELACIÓN POR EL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA NO VIOLA LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 10, FRACCIÓN XX, DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA).

tante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección.

Costa Rica. En Costa Rica en el artículo 142 de su Constitución se plasma que para ser ministro se requiere:

- a) Ser ciudadano en ejercicio;
- b) Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con 10 años de residencia en el país, después de haber obtenido la nacionalidad;
- c) Ser del estado seglar, y
- d) Haber cumplido 25 años de edad.

Ecuador. En la Constitución ecuatoriana se menciona en el artículo 151, párrafo segundo, que para ser titular de un ministerio de Estado se requerirá tener la nacionalidad ecuatoriana, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse en ninguno de los casos de inhabilidad o incompatibilidad previstos en la Constitución. En el artículo 152 se veda el acceso al ministerio a: 1. Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de quienes ejerzan la presidencia o la vicepresidencia de la República; 2. Las personas naturales, propietarias, miembros del directorio, representantes o apoderadas de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, y 3. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

El Salvador. Por su parte, la Constitución salvadoreña establece en el artículo 160 que para ser ministro o viceministro de Estado se requiere ser salvadoreño por nacimiento, mayor de 25 años de edad, del estado seglar, de moralidad e instrucción notorias; estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores a su nombramiento.

En materia de excepciones de la función ministerial, el artículo 161, señala que no podrán ser ministros ni viceministros de Estado las personas comprendidas en los ordinales 2°, 3°, 4°, 5° y 6°, del artículo 127 de la Constitución. Por su parte, el precepto 127, menciona que:

No podrán ser candidatos a Diputados:

- a) El presidente y el vicepresidente de la República, los ministros y viceministros de Estado, el presidente y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los funcionarios de los organismos electorales, los militares de alta, y en general, los funcionarios que ejerzan jurisdicción;
- b) Los que hubiesen administrado o manejado fondos públicos, mientras no obtengan el finiquito de sus cuentas;

- c) Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus caucioneros y los que, de resultas de tales obras o empresas tengan pendientes reclamaciones de interés propio; Los parientes del presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
 - d) Los deudores de la Hacienda Pública o municipal que estén en mora;
 - e) Los que tengan pendientes contratos o concesiones con el Estado para explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos, así como los que hayan aceptado ser representantes o apoderados administrativos de aquéllos, o de sociedades extranjeras que se hallen en los mismos casos.
- Además, previene que “las incompatibilidades a que se refiere el ordinal primero de este artículo afectan a quienes hayan desempeñado los cargos indicados dentro de los tres meses anteriores a la elección”.

Guatemala. En el artículo 196 de la Constitución guatemalteca se establece que los requisitos para ser ministro de Estado son:

- a) Ser guatemalteco;
- b) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadanos; y
- c) Ser mayor de 30 años.

Honduras. En Honduras, como lo previene el artículo 249 constitucional, para ser secretario o subsecretario se requieren los mismos requisitos que para ser presidente de la República. En términos del artículo 238, para ser presidente o vicepresidente de la Republica, se requiere:

1. Ser hondureño por nacimiento;
2. Ser mayor de treinta (30) años;
3. Estar en el goce de sus derechos “del ciudadano”; y
4. Ser del estado secular.

Nicaragua. Como lo señala el artículo 152 de su Constitución, para ser ministro, viceministro, presidente o director de Entes Autónomos y Gubernamentales, embajadores y jefes superiores del Ejército y la Policía, se requiere de las siguientes cualidades:

- a) Ser nacional de Nicaragua. Los que hubiesen adquirido otra nacionalidad deberán haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de la fecha de su nombramiento,
- b) Estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles,
- c) Haber cumplido 25 años de edad;
- d) Haber residido en forma continua en el país los cuatro años anteriores a la fecha de su nombramiento, salvo que durante dicho periodo cumpliera Misión Diplomática, trabajare en Organismos Internacionales o realizare estudios en el extranjero.

En materia de incompatibilidades, no podrán ser ministros, viceministros, presidentes o directores de entes autónomos o gubernamentales, y embajadores:

- a) Los militares en servicio activo;
- b) Los que desempeñen simultáneamente otro cargo en alguno de los poderes del Estado;
- c) Los que hubieren recaudado o administrado fondos públicos o municipales, sin estar finiquitadas sus cuentas;
- d) Los deudores morosos de la Hacienda Pública;
- e) Los que estén comprendidos en el sexto párrafo del artículo 130 de esta Constitución (privación de la inmunidad en contra del presidente o el vicepresidente).

Panamá. Como lo señala el artículo 189 constitucional, en Panamá los ministros de Estado son los jefes de sus respectivos ramos y participan con el presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con esta Constitución y la ley. Además, en términos del artículo 190, la distribución de los negocios entre los ministros de Estado se efectuará de conformidad con la ley, según sus afinidades. Como lo prescribe el artículo 191, los ministros de Estado deben ser panameños por nacimiento, haber cumplido veinticinco años de edad y no haber sido condenados por el Órgano Judicial por delito de la administración pública, con pena privativa de la libertad. Además, en términos del artículo 192 no se permite ser nombrados ministros de Estado a los parientes del presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni ser miembros de un mismo Gabinete personas unidas entre sí por los expresados grados de parentesco.

Paraguay. En el Paraguay en el artículo 241 constitucional se exige que los requisitos, incompatibilidades e inmunidades de los ministros sean las mismas que para los diputados. Así, el artículo 221 destaca que para ser electo diputado titular o suplente se requiere la nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido 25 años.

Perú. En Perú, como lo señala el artículo 124 de su Constitución, para ser ministro de Estado, se requiere:

- a) Ser peruano por nacimiento,
- b) Ciudadano en ejercicio y haber
- c) Haber cumplido 25 años de edad. Además, se establece que “los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ser ministros”.

República Dominicana. En la República Dominicana como lo establece el artículo 135 los requisitos para ser ministro o viceministro son:

- a) Ser dominicana o dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y
- b) Haber cumplido la edad de veinticinco años. Además, se destaca que las personas naturalizadas sólo pueden ser ministros o viceministros diez años después de haber adquirido la nacionalidad dominicana. También prohíbe a los ministros y viceministros ejercer ninguna actividad profesional o mercantil que pudiere generar conflictos de intereses.

Uruguay. En Uruguay para ser ministro se necesitan las mismas calidades que para senador, en términos del artículo 176 constitucional. Así, como lo señala el artículo 98, para ser senador se necesita ciudadanía natural en ejercicio, o legal con siete años de ejercicio, y, en ambos casos, 30 años cumplidos de edad.

Venezuela. Por último, en Venezuela, como lo señala el artículo 244 de la Constitución:

Para ser ministro o ministra se requiere poseer la nacionalidad venezolana y ser mayor de 25 años, con las excepciones establecidas en esta Constitución.

Los ministros o ministras son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y la ley, y presentarán ante la Asamblea Nacional, dentro de los primeros 60 días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior, de conformidad con la ley.²⁰

Derecho internacional

No hay tratados internacionales específicos en esta materia, si existe el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) o “Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública” (entrada en vigor: 25 de febrero de 1981),²¹ que se aplica a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo, y protege el derecho a la sindicación. México no ha ratificado este convenio.

Bibliografía

Base de Datos Políticos de las Américas (1998), *Restricciones de la acumulación privada y monopolios. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Comercio/Domestico/monopolios.html>. 4 de junio /2005, consulta actualizada a 2016 de las constituciones.

CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003.

CORRAL VILLALBA, J., *Manual de gestión del personal de la administración local*, España, Civitas, 2000.

²⁰Con información de Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Restricciones de la acumulación privada y monopolios. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Comercio/Domestico/monopolios.html>. 4 de junio de 2005. Actualizado a 2016.

²¹Adoptado en Ginebra, en la 64ª reunión CIT (27 de junio de 1978), en vigor desde el 25 de febrero de 1981.

- GONZÁLEZ, OROPEZA, Manuel, “Comentario al artículo 91 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, tomo IX, arts. 82-94, 4a. ed., México, Cámara de Diputados-LV Legislatura, 1996.
- LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, Editorial Continental, 1982.
- LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, tr. int., y notas Carlos Mellizo, est. Peter Laslett, Madrid, Tecnos, 2006, hay una edición de 2010.
- MONTEQUIEU, *El espíritu de las leyes*, ver. cast. Siro García del Mazo, tomo I, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2000.

Artículo 91

Trayectoria constitucional

Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

91