

Artículo 92

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Cádiz de 1812, el artículo 225 determinó que todas las órdenes del rey debían ir firmadas por el secretario del Despacho del ramo al que el asunto correspondiera. Ningún tribunal, ni persona pública, daría cumplimiento a la orden que carezca de este requisito. En la Constitución de Apatzingán de 1814 se estableció que los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes, que son propias del alto gobierno, irían firmadas por los tres individuos y el secretario a quien correspondiera. Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que fueren de menos entidad, las firmaría el presidente y el secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo; y si alguno de los indicados documentos no llevare las formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecida por los subalternos.

Durante el Primer Imperio, en el artículo 29 del Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se estableció que el Poder Ejecutivo residía exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona era sagrada e inviolable, y sólo sus ministros eran responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tuvieren efecto. Adoptada la República Federal, el artículo 17 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 estableció que todos los decretos y órdenes del Supremo Poder Ejecutivo deberían ir firmados por el secretario del ramo al que el asunto corresponda, y sin este requisito no serían obedecidos.

Por su parte, en la Constitución Federal de 1824, el artículo 48 estableció que las resoluciones del Congreso General, para tener fuerza de ley o decreto, debían estar firmadas por el presidente, menos en los casos exceptuados en la propia Constitución. En el artículo 118

92

Sumario Artículo 92

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	761
Texto constitucional vigente.	764
Comentario	
Manuel González Oropeza	765
Bibliografía	772
Trayectoria constitucional	773

se dice que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente debían ir firmados por el secretario del Despacho del ramo al que el asunto correspondiera, según reglamento; y sin este requisito no serían obedecidos. Durante el primer centralismo, el artículo 31, fracciones I y II de la Cuarta Ley Constitucional, dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se estableció que a cada uno de los ministros correspondía:

- I. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el presidente de la República.
- II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su ministerio.

El 20 de marzo de 1837 se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos en el que se determinó que el secretario autorizaría con firma entera, la publicación y circulación de las leyes, decretos y órdenes de los Supremos Poderes, las disposiciones de la Junta departamental, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos, los reglamentos de policía interior del Departamento, y los títulos o despachos que expida el gobernador del mismo. Llevaría bajo su firma, la correspondencia del gobernador con las autoridades inferiores, ciñéndose a los puntos que le diere rubricados, y sería responsable en la parte que saliere fuera de ellos. Lo sería también de la falta de los expedientes, leyes, decretos, órdenes y demás papeles que deban obrar en la Secretaría.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se determinó en el artículo 96 que todos los negocios de gobierno se girarían precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pudiera autorizar los que correspondan a otro. Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serían obedecidas ni cumplidas. De vuelta al sistema federal, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se estableció que el presidente era responsable de los delitos comunes que cometiera durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no estuviese autorizado por la firma del secretario responsable (artículo 16).

Durante la última dictadura de Santa Anna, en las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución de 22 de abril de 1853 se estableció en el artículo 5º de la Sección Tercera que los cuatro secretarios del despacho firmarían el decreto y comunicarían a quien correspondiera las órdenes convenientes para la ejecución de todo lo prevenido en las bases, según los ramos a que a cada uno pertenecieran. Meses después, el 8 de noviembre de 1853, se expidió el Decreto del Gobierno sobre Publicación de Leyes y Decretos en el que se determinó que las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren no expresarían en la dirección al ministerio respectivo el nombre de la persona que lo sirve, sino únicamente el genérico de su cargo y el especial del ramo que le esté encomendado. En consecuencia, después de la firma del presidente de la República, se pondrá: “Al ministro de tal ramo”, según aquel al cual pertenezca el decreto que se publique.

El ministro a quien la ley se dirigiere, antes de firmar con su nombre, pondría como antefirma el del ministerio que desempeña, y dirá: “El ministro de tal ramo, N. N”. En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, el artículo 88 determinó que era obligación de cada uno de los ministros acordar con el presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo. Todos los negocios de gobierno se girarían precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan a otro (artículo 89).

Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serían obedecidas ni cumplidas, y el que las obedezca, sería responsable personalmente (artículo 90). En tanto las órdenes turnadas por los secretarios del despacho se apegasen al Estatuto, debían ser obedecidas por todas las autoridades de la República, sin excepción alguna. El Estatuto Orgánico Provisional de la República, en su artículo 19, estableció que el presidente tiene Consejo con sus ministros en todos los negocios en que lo juzga conveniente. Pero la resolución final la toma siempre con el ministro del ramo, que es quien la autoriza y comunica.

Restablecida la República Federal, en el artículo 88 de la Constitución Federal de 1857 se estableció que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente debían ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo al que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos. Durante el Segundo Imperio, en la Ley sobre Atribuciones de los Nueve Departamentos Ministeriales del 10 de abril de 1865 se estableció que al ministro de la Casa Imperial le correspondía refrendar y comunicar los decretos y órdenes que expida el emperador en asuntos que no estuvieren especialmente encargados a otro departamento ministerial o por excusa o impedimento de algún ministro. En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 92 establecía:

Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el presidente al Gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo.

Artículo 92

Texto constitucional vigente

- 92 *Artículo 92.* Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.¹

¹Artículo reformado, *DOF*: 21-04-1981 y 02-08-2007.

Artículo 92

Comentario por **Manuel González Oropeza**

El refrendo ministerial posee una larga tradición histórica desde el artículo 225 de la Constitución de Cádiz de 1812, que lo tomó a su vez de la Constitución francesa de 1791, en cuyo artículo 4º lo estableció. No obstante ser un acto ya obsoleto, pues proviene de la época medieval, cuando los actos del monarca requerían de un fedatario que autentificara la firma y voluntad real, en México, desde la Ley del 13 de mayo de 1821, se decretó que los actos del presidente serían refrendados por el secretario de la materia correspondiente. La Constitución de 1824 definió claramente entre la ley, como un acto complejo en el que intervienen el Congreso y el presidente, y los actos propios del titular del Ejecutivo, como los reglamentos, decretos y órdenes, términos que se utilizan en el vigente artículo 92 constitucional.

92

El artículo 110 de la Constitución de 1824 determinó dos atribuciones distintas del presidente, que fueron:

- a) Publicar, circular y hacer guardar las *leyes* y decretos del Congreso General, y
- b) Dar reglamentos, *decretos* y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales, lo cual evidencia lo que las simples palabras significan, es decir, que los decretos no pueden confundirse con las leyes.

Asimismo, el artículo 118 de esa Constitución estableció el refrendo en los términos actuales, clasificando que son actos del presidente y que la firma de los secretarios, que es símbolo de su autorización para la promulgación del acto en cuestión, los hace responsables cuando dichos actos atenten contra la Constitución, el Acta Constitutiva, las *leyes generales* y las constituciones particulares de los estados, lo cual implica que los decretos del presidente no pueden contener las leyes a las que pueden violar los secretarios con su refrendo, sino que se trata de decretos propios y exclusivos del titular del Ejecutivo, distintos de los decretos promulgatorios de ley. No obstante que la Constitución, al referirse a las leyes, establece claramente tal término, hay una interpretación que se ha plasmado en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, reformado en 1986, para incluir en el refrendo a las leyes, a través de la imposición, de entender ley por decreto promulgatorio.

El objetivo del refrendo en cualquier sistema político ha sido doble: el corresponder al secretario de un acto del jefe de Estado o de gobierno y el de autentificar la voluntad del mencionado jefe de Estado o de gobierno en la expedición de una norma. El presidente ejerce funciones propias y exclusivas, ya que éste sólo es el titular del

Poder Ejecutivo, mientras que los secretarios son auxiliares que actúan por delegación del mismo; por lo tanto, a ellos no les corresponden las funciones o atribuciones que constitucionalmente se encomiendan al presidente de la República: no pueden expedir reglamentos ni designar funcionarios de alta investidura, ni mandar publicar leyes, ni mucho menos participar en el proceso legislativo que los artículos 71 y 72 constitucionales hacen exclusivo del Congreso y del titular del Ejecutivo.

El refrendo es una función históricamente tradicional en los sistemas parlamentarios, donde existe un jefe de Estado irresponsable y un jefe de gobierno con su gabinete, plenamente responsable de sus actos. En los sistemas presidenciales, el Poder Ejecutivo que conjunta la jefatura de Estado con la de gobierno es totalmente responsable de sus actos, junto con sus secretarios, que son sus colaboradores. El refrendo hace que los secretarios sean responsables no sólo de sus propietarios, sino de los actos del presidente. En la historia constitucional de la responsabilidad política hubo frecuentes casos en los que los secretarios de Estado han sido acusados de incurrir en responsabilidad por haber refrendado decretos del presidente. Quizá el primer caso se dio en 1845 cuando el exsecretario de Guerra, Isidro Reyes, refrendó en 1844 la orden por la cual se autodesigna general del ejército de operaciones al presidente interino Valentín Canalizo, lo cual contravenía el artículo 89 de las Bases Orgánicas de 1843, que prohibía al presidente el mando del ejército en persona, sin previo permiso del Congreso. Otro caso en el que se fincó responsabilidad por el refrendo de su secretario fue el otorgado por el exsecretario de Justicia e Instrucción Pública, Manuel Baranda, quien autorizó el decreto de disolución del Congreso, por lo que se le acusó en 1846.

Por contravenir el Acta de Reformas de 1847, se acusó a los exsecretarios Mariano Macedo, de Relaciones, e Ignacio Cumplido, de Guerra, por el refrendo del Reglamento de la Junta Patriótica del 11 de julio de 1851, por el cual cambió la integración de dicha junta que una ley anterior confiaba al Senado. No obstante, en la actualidad el refrendo ha dejado de ser un medio eficaz para fincar responsabilidad política a los secretarios de Estado. Su principal obstáculo es la inmensa autoridad que el presidente ejerce sobre sus colaboradores y la libertad absoluta que posee para removerlos en caso de desavenencia. La remoción presidencial de sus secretarios tiene los mismos efectos prácticos que una sentencia condenatoria en un juicio político.

Si los secretarios de Estado sólo fuesen removidos previa autorización del Congreso, se transformaría radicalmente la institución del refrendo. El objetivo del refrendo debe circunscribirse a los actos administrativos generales del Poder Ejecutivo, pues se entiende como una medida de control de la administración pública hacia el Poder Ejecutivo que redundaría, finalmente, en el proceso de responsabilidad política, que es un instrumento de control del Congreso sobre el Ejecutivo y sus colaboradores. Si se continúa sosteniendo, a través de la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que el refrendo procede con los decretos promulgatorios de ley, se transgrede el orden constitucional de la siguiente manera:

1. Tendría que admitirse que los secretarios de Estado y su refrendo forman parte del proceso legislativo, a través de su participación en la fase de promulgación de las leyes, lo

cual contraviene la exclusividad y titularidad del Poder Ejecutivo para ser el único actor, con el Congreso, que interviene en la elaboración de las leyes.

2. La entrada en vigencia de las leyes estaría en manos de los secretarios de Estado, pues al no refrendar un decreto promulgatorio, aun en el caso de su publicación, la Constitución declara que no sería obedecida, lo cual representa un poder político que no goza ni siquiera el propio presidente, ya que para éste, la promulgación no es potestativa, sino obligatoria, pues ante las observaciones y los desacuerdos del presidente para con los proyectos de ley aprobados por el Congreso, la Constitución le otorga sólo al titular del Ejecutivo la facultad de vetarlos, cuyo veto es suspensivo y nunca absoluto, ya que puede ser superado por el Congreso, y, en tal supuesto, la promulgación presidencial se transforma en obligatoria.

Si se insiste en que el refrendo forme parte del proceso legislativo, se convierte en un veto absoluto, totalmente contrario a la Constitución, ya que ni el Congreso podría superarlo.

3. Desvirtúa la finalidad centenaria del refrendo, pues en lugar de ser un mecanismo de control interno en el Poder Ejecutivo, se transforma en una facultad de consecuencias limitativas del Congreso y del Ejecutivo, por lo que el refrendo se transforma en un acto de legislador negativo, tan temida y criticada por Alexis de Tocqueville en *La democracia en América*.

No obstante lo anterior, hay que mencionar precedentes históricos que, originando la tendencia que este comentario critica, son ejemplos de leyes en que tuvo consecuencias la ausencia de un refrendo. La Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 4 de julio de 1942, no contuvo el refrendo del secretario de Economía, por lo que la Suprema Corte de Justicia decidió en la ejecutoria del 3 de noviembre de 1943 que al carecer de refrendo, la ley era nula, por lo que se volvió a promulgar y publicar con todos los refrendos necesarios el 24 de agosto de 1944. Aunque la sentencia de la Suprema Corte sólo declara sin validez el artículo 15 de la referida ley, el entendimiento del artículo 92 es que la no obediencia se refiere a toda la ley y no sólo a un precepto de la misma cuando no ha sido debidamente refrendado.

Desde 1853 el refrendo comenzó a circunscribirse a la firma del secretario de Gobernación, tal como lo preceptúa el actual artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Sin embargo, el refrendo múltiple fue popularizado en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934, en cuyo artículo 23 se precisó que el refrendo de leyes relativas a la competencia de dos o más materias deberían ser suscritas por todos los secretarios involucrados, tal como lo ordena la Constitución. Aunque nuestra opinión es que el refrendo no debiera proceder en los decretos promulgatorios de ley, la interpretación adecuada y global de nuestra Constitución nos lleva a sustentar la eliminación por completo del refrendo por obsoleto e inútil con base en las siguientes consideraciones:

- a) Los secretarios de Estado y los demás servidores públicos de la Federación son nombrados y removidos libremente por el presidente;
- b) Los reglamentos, decretos y órdenes son actos administrativos de carácter general que competen exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo. Se ha determinado jurisprudencialmente que los secretarios de Estado sólo gozan de facultades delegadas y que las exclusivas del presidente no pueden ser delegadas, como lo es la expedición de reglamen-

tos. En consecuencia, el ejercicio de una facultad exclusiva del titular del Ejecutivo no debería ser cuestionada ni condicionada en su validez y positividad, por los colaboradores del presidente, ya que esta función es incongruente con la titularidad unipersonal del Poder Ejecutivo plasmada en el artículo 80 constitucional;

c) En cuanto a las órdenes presidenciales, éstas pueden ser incluso firmadas por los subsecretarios u oficiales mayores de las dependencias en cuestión, tal como se ha llegado a establecer en el decreto del 25 de junio de 1900, por lo que en este supuesto la acción del presidente estaría virtualmente condicionada no sólo por los secretarios de Estado, sino incluso por funcionarios de menor nivel jerárquico, como los antes mencionados. Dicho decreto fue confirmado por el reglamento del artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 13 de febrero de 1936, que determinó que el referendo podría ser practicado por el subsecretario del ramo.

Por otra parte, en 2007 se llevó a cabo una reforma constitucional con el objetivo de mantener “actualizada” la normativa constitucional, según se sostuvo en la iniciativa; así, por virtud del cambio a los artículos 29, 73, 90, 92, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se eliminó del texto constitucional la expresión Departamento Administrativo y las relacionadas con la misma. Por lo tanto, en el artículo que se comenta se suprimió la frase o Jefe de Departamento Administrativo. En este sentido cabe precisar que las formas de organización administrativa han tenido en México un confuso fundamento constitucional. El Congreso Constituyente de 1916-1917 aceptó sin mayor análisis la creación de una nueva forma de organización: el departamento administrativo.

LEYES	DEPARTAMENTO	TRANSFORMACIÓN	SECRETARÍA
1917, 1934, 1935, 1939	Salubridad Pública	18 octubre 1943	Secretaría de Salubridad y Asistencia
1917	Contraloría	29 diciembre 1982	Contraloría
1934, 1935, 1939	Trabajo	13 diciembre 1946	Trabajo y Previsión Social
1934, 1935, 1939, 1958	Agrario (de Asuntos Agrarios y Colonización)	31 diciembre 1974	Reforma Agraria
1939	Marina Nacional	31 diciembre 1940	Marina
1958	Turismo	31 diciembre 1974	Turismo
1976	Pesca	4 enero 1982	Pesca

Según se mencionó en la sesión del Constituyente del 16 de enero de 1917, los departamentos desempeñarían una función administrativa referente a un servicio público, que estaría alejada de las cuestiones políticas, mismas que se consideraron propias de las secretarías de Estado. La verdad es que en la historia de la administración pública no se ha podido escindir lo político de lo estrictamente técnico; esto obedece al hecho de que en el Poder Ejecutivo, como en cualquier otra rama del gobierno, se funden criterios técnicos con los políticos.

La única diferencia real entre los departamentos y las secretarías radicaba en su jerarquía administrativa y no en la supuesta división entre lo técnico y lo político. Así se reconoció por el Congreso de la Unión cuando se discutió la transformación de los departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo en secretarías de Estado, respectivamente.

La experiencia demuestra que a los departamentos administrativos, lejos de tener igual jerarquía en la organización de la administración pública, se les confirió una categoría menor que a las secretarías de Estado y, según los ejemplos mencionados, fueron la mejor forma para introducir nuevos organismos administrativos, como un ensayo que algunas veces tuvo éxito y otras fracasó a mediano plazo, tal como lo fueron los departamentos de Aprovevisionamientos Militares (1917), de Educación Física (1935), de Asuntos Indígenas (1935), y el Forestal, Caza y Pesca (1935).

La preponderancia de las secretarías de Estado sobre los departamentos administrativos fue clara y se encontraba implícita en cada transformación de los departamentos en secretarías. Actualmente hemos llegado a un momento histórico de importancia decisiva para la figura administrativa de los departamentos, pues el único existente, encargado del gobierno del Distrito Federal, dio paso a una Jefatura de Gobierno, más cercana a una gubernatura, lo que es acorde con la naturaleza del Distrito Federal como entidad federativa que el artículo 43 constitucional le confiere.

La problemática de los departamentos administrativos tuvo una importancia constitucional relevante. Las dudas sobre su constitucionalidad aparecen sorprendidas desde el mismo año de 1917. Al discutirse la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado del 31 de diciembre de 1917 en el Senado, éste desechó en principio el Departamento de Aprovevisionamientos Generales, ya que el original artículo 90 constitucional sólo hacía referencia a las secretarías de Estado. Se infirió que el artículo 92 constitucional, al referirse al refrendo de secretarios y jefes de departamento, era el fundamento de los departamentos y que algunos eran considerados explícitamente por la propia Constitución, por ejemplo el de Salubridad Pública (artículo 73, fracción XXVI), como una forma de organización administrativa.

La Cámara de Diputados interpretó en forma contraria la disposición constitucional. Sin aludir al artículo 90, centró su análisis en el artículo 92, único que contenía la palabra Departamentos. La Cámara de Diputados argumentó que el plural de ese término permitía la creación de varios departamentos administrativos, puesto que no se determinaba un número específico en la Constitución. Este argumento fue incluso aprovechado por Carranza al promulgar las Leyes Orgánicas de 1917, ya que en los considerandos manifestó que dichas leyes serían reglamentarias del artículo 92 constitucional, cuando lo deberían ser del artículo 90.

Esta situación irregular vuelve a surgir con la discusión del proyecto de Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 23 de agosto de 1920, que finalmente no prosperó. En esta ocasión, el mayor obstáculo interpuesto al proyecto fue precisamente la ausencia de fundamento constitucional para los cinco departamentos administrativos que proponía. En ese momento los senadores Fernando Iglesias Calderón y Alfonso Cravioto, este último ex diputado constituyente, debatieron ampliamente el problema. Cravioto final-

mente no pudo dar razones para fundamentar la figura de los departamentos, por lo que se desechó el proyecto.

Ni siquiera la euforia de la Ley de 1935 al crear siete departamentos escapó al análisis de su propio autor; Lázaro Cárdenas, quien en la Ley de 1939 explicó lo siguiente:

Expresa el Ejecutivo Federal en la iniciativa de referencia que las modificaciones introducidas en la Ley de Secretarías de Estado en los últimos años, creando distintos Departamentos Administrativos, debe considerarse como una medida transitoria inspirada en el propósito del Estado de dar impulso a ciertas actividades en las que es creciente la acción pública, pero sin perder de vista que nuestro sistema constitucional considera como elementos fundamentales de la organización administrativa a las Secretarías de Estado.

Con base en tal criterio la iniciativa considera que tres de los departamentos que actualmente hay en función han cumplido ya los fines para los que fueron creados: el Departamento Forestal y de Caza y de Pesca, el de Educación Física, y el de Prensa y Publicidad, por lo que es ya conveniente que las tareas que les estaban encomendadas vuelvan a las secretarías de Estado correspondientes a fin de evitar la dispersión de actividades administrativas afines, la interferencia en la gestión pública, así como la duplicidad de directores y el retraso en el despacho de los negocios.

Con las reformas verificadas el 21 de abril de 1981 sobre los artículos 29, 90 y 92 constitucionales, se dio finalmente, aunque tarde, el nivel constitucional que las esferas central y paraestatal de la administración pública federal requerían desde 1917. Estas reformas, que se llevaron a cabo a raíz de la Ley Orgánica de la Administración Pública, establecieron claramente tanto las secretarías de Estado como los departamentos administrativos. Pero quizá el aspecto más significativo de estas reformas constitucionales lo erige el reconocimiento expreso por parte de las Comisiones Unidas del Senado:

No se justifica la diferencia que el Constituyente de 1917 pretendió establecer, considerando a las Secretarías de Estado como organismos políticos y administrativos, y a los Departamentos Administrativos como dependencias específicamente técnicas y administrativas. Separación difícil de sostener, pues todos los organismos de la Administración Pública Centralizada desempeñan funciones políticas y administrativas.

En conclusión, la interrogante sobre el futuro de los departamentos administrativos, que se planteó en anteriores adiciones de esta obra, se ha resuelto en forma clara. Los departamentos administrativos, como forma de organización administrativa del Estado han desaparecido. Es preciso recordar lo que afirmamos en el sentido de que la única tendencia operada en la realidad política fue la de considerar a los departamentos administrativos como minisecretarías de Estado; es decir, como esferas competenciales

de menor jerarquía que la de una secretaría o como una etapa de desarrollo previa a la de una secretaría.

Sin embargo, esta interpretación que se impone como correcta contravenía a su vez el principio contemplado por las leyes orgánicas de la Administración Pública Federal refiriéndose a que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos son considerados con el mismo rango, y en consecuencia no tiene preeminencia una forma sobre la otra. A pesar de este principio, la realidad se ha impuesto al otorgar preeminencia formal y real a las secretarías sobre los departamentos y aun a ciertas secretarías sobre otras, no obstante la constante negativa sobre la jefatura de gabinete que desde 1917 ha persistido en su rechazo.

La conclusión más razonable sobre la finalidad de los departamentos administrativos, excepto el del Distrito Federal, que siempre fue un *avis rara*, es la de que esa forma de organización pretendió introducir una descentralización administrativa, cuya autonomía técnica pretendía ser el criterio de separación entre lo técnico y lo político. Por ello, el prototipo del departamento administrativo fue el pionero en la descentralización que después la doctrina reconocería: la Universidad Nacional Autónoma de México. Aún como Departamento Universitario y de Bellas Artes, en 1917, no satisfacía la aspiración de la autonomía para muchos, como a José I. Novelo, quien en el Senado en ese mismo año propuso que la Universidad fuera completamente autónoma de la administración pública centralizada a través de un autogobierno propio y una facultad reglamentaria delegada. Ya en 1946, la expedición de su Ley Orgánica definió a la Universidad como un organismo público descentralizado cumpliendo los deseos de Novelo, el estadista-poeta que vislumbró sus características antes que nadie.

El sector paraestatal está integrado no sólo por organismos públicos descentralizados, sino también por empresas públicas que en la década de los setenta llegaron a rebasar el número de mil, como síntoma de una gran participación estatal en los factores económicos. La adquisición y creación de todo tipo de empresas en esa época obedeció a una política económica sustentada en razones no sólo económicas, sino políticas y sociales. La adquisición de bancos se justificó, por ejemplo, para evitar una crisis en la confianza del público hacia el sistema bancario que se veía erosionada ante la quiebra de uno de ellos, como Somex. La “estatización” de múltiples empresas pequeñas y medianas también se justificó con la intención de evitar al máximo el cierre de fuentes de trabajo que redundaría en un mayor desempleo en el país.

A partir de 1988 se decide una política económica diferente, calificada de neoliberal, cuyo elemento fundamental es disminuir el gasto estatal; en consecuencia, la orientación de Estado-empresario se convierte en incompatible, por lo que el paso del fenómeno de “desregulación”, que es un fenómeno de privatización de las empresas públicas, sucede con gran celeridad, sobre todo a principios de la década de los noventa. El resultado fue la venta de cientos de empresas públicas y la consecuente reducción, en número, del sector paraestatal.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1948.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1980.
- GORDILLO, Agustín A., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Macchi, 1977.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, tomo I, México, Manuel Porrúa, 1968.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1979.

Artículo 92

Trayectoria constitucional

Primera reforma

92

Diario Oficial de la Federación: 21-IV-1981

LEGISLATURA LI (1-IX-1979/31-VIII-1982)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Se sustituye el término “secretario del Despacho” por el de “secretario de Estado”.
Deroga la disposición que establece la obligación del presidente para enviar al gobernador del Distrito y jefe del Departamento respectivo la documentación para su refrendo.
Dispone el refrendo obligatorio para los acuerdos del presidente de la República.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 02-VIII-2007

LEGISLATURA LX (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se modificó para suprimir del artículo el cargo de “jefe de Departamento Administrativo”.