

IV. Vigencia Autoaplicativa Inmediata del Precepto Constitucional: Nuevo Alcance de “Empleados Superiores de Hacienda” en el Reciente Ordenamiento Mexicano 50

En régimen presidencial estricto, la amplitud de la facultad de ratificación senatorial angloamericana es numéricamente mucho mayor 68

Consecuencias de una práctica violatoria de la Constitución: La ilegalidad de la investidura quiebra la presunción de regularidad de los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, éstas devienen “funcionarios de hecho” y sus actuaciones están viciadas de nulidad. 70

Del horizonte de lo “hacendario” en la administración pública federal mexicana. 72

En régimen presidencial estricto, la amplitud de la facultad de ratificación senatorial angloamericana es numéricamente mucho mayor

Como con alguna impropiedad doctrinal se ha pretendido desvincular la “aprobación” del Senado respecto del régimen presidencial, y como en el Constituyente de 1916-17 se afirmó que “el verdadero sistema presidencial es como el de los Estados Unidos” (*supra*, numeral 20), parece oportuno reproducir en este estudio las cifras de la acción ratificadora del Senado angloamericano en el período significativo que va de 1929 a 1981.

Al respecto, la categorización distingue entre nombramientos “recibidos” por el Senado para su eventual ratificación, nombramientos expresamente “ratificados” por el Senado, nombramientos “retirados” a consecuencia de un dictamen desfavorable pero no sometido a votación senatorial, nombramientos formalmente “rechazados”, y la extensa categoría de los nombramientos “postergados”. Esta última equivale a un “diplomático rechazo”, pues se refiere a las propuestas que habiendo sido planteadas y no resueltas antes del receso legislativo, requieren una reiteración por el ejecutivo para ser nuevamente consideradas.

He aquí, entresacada de una publicación oficial del Congreso de los Estados Unidos de América, la estadística en cifras referidas a las categorías enunciadas hasta el año de 1981:

Periodo	Recibidos	Ratificados	Retirados	Rechazados	Postergados
1929-31	17.508	16.905	68	5	530
1931-33	12.716	10.909	19	1	1.587
1935-36	22.487	22.286	51	15	135
1939-41	29.072	28.939	16	21	96
1943-44	21.775	21.371	31	6	367
1947-48	66.641	54.796	153	0	11.692
1949-51	87.266	86.562	45	6	653
1955-56	84.173	82.694	38	3	1.438
1959-60	91.476	89.900	30	1	1.545
1963-64	122.190	120.201	36	0	1.953
1969-71	134.464	133.797	487	2	178
1973-74	134.384	131.254	15	0	3.069
1975-76	132.151	131.378	6	0	3.801
1977-78	137.504	124.730	66	0	12.713
1979-80	154.797	154.665	18	0	1.458
1981	106.616	105.284	33	0	1.299

Consecuencias de una práctica violatoria de la Constitución: La ilegalidad de la investidura quiebra la presunción de regularidad de los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, éstas devienen “funcionarios de hecho” y sus actuaciones están viciadas de nulidad

El Código Fiscal de la Federación de 1983, vigente desde 1981, establece en su artículo 68:

“Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales”.

Esta presunción de legitimidad de las actuaciones del poder público mexicano es particularmente importante en una materia como la hacendaria, a la cual en vano pretende la práctica inconstitucional aquí combatida convertir en un “quehacer menor” de la administración pública federal (*supra*, No. 4). Se trata de un sector administrativo particularmente vulnerable en sus relaciones no sólo con la opinión pública en general, sino muy particularmente con ese “poder real” constituido por los contribuyentes. Nunca se escatimarán cuidados y precauciones que tiendan a asegurar la máxima regularidad en la organización y en el funcionamiento administrativo de la hacienda pública.

Ahora bien, la carencia de la ratificación senatorial implica que la investidura de los “servidores públicos superiores” de hacienda ha sido despojada de un presupuesto jurídico de orden público decisivo para su validez y que no puede ser olvidado por el simple arbitrio de los órganos públicos competentes. En otros términos, siendo nulo el nombramiento, por carencia flagrante de uno de sus requisitos constitucionales, serán igualmente nulos los actos posteriores que se deriven de quienes así tendrán

sustentada su actuación en una “vía de hecho”, que ha engendrado “funcionarios de hecho” en la clásica acepción.

Por consiguiente, los “empleados superiores de hacienda”, en períodos de normalidad institucional y sin que medien circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, están ejerciendo efectivamente funciones públicas, como si realmente fuesen verdaderos funcionarios. Dicho ejercicio efectivo de funciones públicas impide hablar de meros “usurpadores”, cuyos actos no tendrían validez alguna; pero no debiera prolongarse indefinidamente esta actuación, que guarda las formas y apariencias de una persona designada regularmente y que induce en la opinión general la creencia razonable de que se trata de “servidores públicos superiores”, incorporados válidamente a la administración pública”.

En el plano teórico estricto, la ausencia de investidura, conforme a la Constitución, podría llevar inexorablemente a la conclusión de que sus actos son absolutamente válidos; como enseña el ilustre administrativista mexicano Gabino Fraga: “el acto posterior (es decir, la ratificación senatorial) condiciona la eficacia del anterior (es decir, el nombramiento inicial por el ejecutivo)”.

Es interés de la administración que los particulares, sin averiguaciones previas, admitan como regularmente investidos a los funcionarios y, por lo tanto, capacitados para realizar válidamente los actos propios de sus funciones. Ello es también el interés de los administrados, pues si tuvieran que entrar a examinar si el “servidor público” ha sido designado regularmente, el

cometido hacendario se resentiría profundamente y resultaría comprometido el interés público.

Del horizonte de lo “hacendario” en la administración pública federal mexicana

La aplicatividad inmediata y directa del requisito de la ratificación senatorial de los nombramientos de “empleados superiores de hacienda” ha tenido, en los párrafos anteriores, un sentido claramente de “hacienda” en sentido orgánico. Nos parece, en efecto, que la continuidad de la tradición mexicana (*supra*, numerales 5 a 18), que arranca de los tiempos decimonónicos de la administración “abstencionista” del Estado liberal, no puede extenderse más allá de este sentido originario, a no ser que medie una expresa decisión legislativa del Congreso de la Unión. Para decirlo con otras palabras, la interpretación y aplicación “orgánica” del precepto constitucional resulta “de principio”, por ser la originalmente contemplada por todos los textos anteriores a 1917. Y, como mínimo, resulta urgente ponerla en práctica no sólo por las indicadas razones de congruencia constitucional (*supra*, esp. Nos. 2, 3, 4, 16 y 22-23), sino por la grave irregularidad de investidura y actuaciones que la actual práctica hace pesar sobre el cometido hacendario (*supra*, No.28).

De conformidad con la Constitución, cabría adicionar mediante, aquí sí, una ley reglamentaria interpretativa —en el marco, tan saludablemente resucitado por Antonio Carrillo Flores, del literal “f” del artículo 72 constitucional— el alcance orgánico, interpretando ‘contemporáneamente’ la voz “hacienda” en sentido material, es decir, en el sentido amplio del cometido

hacendario del poder público mexicano, admitido incluso por alguna reciente doctrina nacional (*supra*, No. 22, al final de la referencia a González Oropeza).

En efecto, lo “hacendario” ha adquirido una enorme amplitud institucional, que contrasta con la exigua administración “fiscal” existente en los tiempos del Constituyente de 1856-57.

En particular, la nueva legislación mexicana de las reformas administrativa, fiscal y financiera ha multiplicado las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales —que hoy asumen la organización y el funcionamiento del conjunto de las acciones contemporáneas del clásico cometido hacendario: organización, funcionamiento, control, evaluación y responsabilidad del manejo de ingresos y egresos públicos— y rebasan con mucho el marco orgánico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Un señalamiento detallado de los “servidores públicos superiores de hacienda”, que tienen hoy a su cargo tan compleja como polivalente misión hacendaria desborda el propósito del presente estudio. *Pour mémoire*, séanos permitido el señalamiento de los “servidores públicos superiores” en la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal e, inclusive, el área hacendaria del Departamento del Distrito Federal; complementariamente, en los “organismos fiscales autónomos” (I.M.S.S., INFONAVIT), la banca nacionalizada y sus 20 sociedades nacionales de crédito, etc.

La incorporación, por ley formal, de todos estos “servidores públicos superiores” a la clásica categoría de los “empleados superiores de hacienda”, en sentido orgánico, sería no sólo un

acentuado enriquecimiento del “consejo y consentimiento” del Senado en materia de cometidos esenciales del poder político. Sería una razonable extensión contemporánea de la acepción “mínima”, en sentido orgánico, que el presente trabajo pretende reivindicar.

V. RECAPITULACION DE CONCLUSIONES

1. Las “funciones clásicas” del Estado liberal constituyen en el siglo XX la categoría de los “cometidos esenciales” o tareas típicas de la soberanía del Estado mexicano: relaciones exteriores, defensa, hacienda, justicia, gobierno y relaciones interiores (*supra*, No. 2).

2. En régimen estrictamente presidencial, el nombramiento por el ejecutivo de todos los “superiores” de estos “cometidos esenciales” ha estado, desde 1824, sometido a la “aprobación” del Senado por imperio de la parte orgánica de todas nuestras constituciones, tanto liberales como conservadoras, exceptuando las bases santanistas de 1843 (*supra*, Nos. 6 al 19).

3. Esta tradición mexicana tiene su fuente en la Constitución, también presidencialista, de los Estados Unidos de América, donde los nombramientos presidenciales para la “superior función pública” requieren, igualmente, del allí llamado “consejo y consentimiento” del Senado, en cuanto órgano del pacto federal (*supra*, Nos. 3 y 27).

4. La exclusión —por una práctica violatoria de la Constitución— de los “empleados superiores de hacienda”, implica convertir a la hacienda en un “quehacer menor” de la administra-