

## SUPREMACÍA DEL EJECUTIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO \*

Por el Lic. Héctor FIX ZAMUDIO,  
Investigador Titular de Tiempo Completo en el Instituto de Derecho Comparado de México

1. *Introducción.* 2. *Supremacía del Ejecutivo en virtud de su organización y medios de acción.* 3. A) *Estructura.* 4. B) *Medios de acción.* 5. *Supremacía del Ejecutivo debido a sus atribuciones.* 6. *Política interna y política internacional.* 7. *Atribuciones administrativas, legislativas y judiciales.* 8. *Influencia de causas exteriores sobre la supremacía del Ejecutivo.* 9. A) *Factores técnicos.* 10. B) *Factores sociopolíticos*

1. *Introducción. Del Caudillaje al Presidencialismo institucional.* México es uno de los países que ha seguido más de cerca, aunque sin copiarlo estrictamente, el sistema presidencialista de los Estados Unidos, que recibe este nombre porque implica, al menos en principio, una superioridad del Ejecutivo, cuya titularidad se atribuye a una sola persona, denominada Presidente de la República.

Es bien conocido que su introducción en la Constitución estadounidense de 1787 se debió a la necesidad de establecer un Ejecutivo fuerte y estable, y al mismo tiempo compatible con el sistema republicano de gobierno<sup>1</sup> y también con el principio de la división o separación de poderes, preconizado por el Barón de MONTESQUIEU,<sup>2</sup> que tanta influencia tuvo sobre los forjadores de dicha Carta Fundamental, y que pretendió establecer una separación o independencia recíproca entre el Presidente y el Congreso, que se controlan mutuamente (*checks and balances*).<sup>3</sup>

\* SECCIÓN IV: B. *Derecho constitucional.* 3) La primacía del Ejecutivo.

<sup>1</sup> A este respecto son sumamente gráficas las palabras de Alexander Hamilton, en *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, 2ª ed., México, 1957, p. 297. En términos similares se expresa Joseph Story, *Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América*, México, 1879, pp. 372 y ss.

<sup>2</sup> *El Espíritu de las Leyes*, trad. de Nicolás Esteváñez y Matilde Huici, Buenos Aires, 1951, libro IX, capítulo VI, pp. 202.

<sup>3</sup> Cfr. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, 1964, pp. 131 y ss., ID. *Political Power and the Governmental Process*, 2ª ed., Chicago, 1965, pp. 106 y ss.

Por otra parte, también nuestro país tomó de los Estados Unidos el sistema o estructura federal; aunque se ha discutido entre nuestros tratadistas sobre si se trató de una copia o bien de una adaptación, de acuerdo con ciertos principios de autonomía establecidos por la Constitución española de Cádiz de 1812, a través de las llamadas “diputaciones provinciales” en las colonias españolas de América.<sup>4</sup>

Esto significa que el mismo sistema de preeminencia del Ejecutivo central o nacional, se traslada a las provincias, que con escasa técnica reciben el nombre de “Estados”, y también en ellas se deposita en un titular que recibe el nombre de “Gobernador”, y que predomina sobre los otros dos poderes locales, el legislativo y el judicial.

Nuestra atormentada historia, similar a la de todos los pueblos latinoamericanos, desde las primeras convulsiones por alcanzar la independencia, refleja una lucha entre las influencias de la Revolución Francesa, más apegada, en términos generales, a la teoría de ROUSSEAU,<sup>5</sup> que implica la preeminencia del Poder Legislativo, como representante de la “voluntad general”, sobre los otros dos poderes, simples ejecutores o aplicadores de la ley, y la fascinación que sobre una gran parte de nuestros publicistas del siglo anterior ejerció la Constitución de los Estados Unidos, más equilibrada y que se apoyó con mayor fuerza en los pesos y contrapesos del Barón de MONTESQUIEU, pero inclinada, como hemos dicho, hacia el predominio del Ejecutivo.<sup>6</sup>

Nunca fue absoluto el predominio de una u otra influencia en nuestro derecho constitucional, pero podemos señalar el extraordinario aunque escasamente aplicado Documento Constitucional, expedido en plena revolución de independencia debido al genio de don José María MORELOS, y que recibió el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, firmado en la población de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, y que inspirándose más de cerca en las Constituciones Francesas Revolucionarias y en la Española de Cádiz, derivada a su vez

<sup>4</sup> Es la tesis, muy documentada, sostenida por la investigadora estadounidense Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, 1955; ID. *La aportación de España al federalismo mexicano*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núm. 29, enero-marzo de 1958, pp. 139 y ss.

<sup>5</sup> Cfr. *El contrato social*, trad. de Enrique de la Rosa, Buenos Aires, 1961, pp. 177 y ss.: “Pero cuando todo el pueblo estatuye sobre sí mismo, no se considera más que a sí propio y se forma una relación: la del objeto entero desde distintos puntos de vista, sin división alguna. La materia sobre la que se estatuye es general, como la voluntad que estatuye. A este acto le llamo ley...”

<sup>6</sup> Alberto Demicheli, *El Poder Ejecutivo. Génesis y Transformaciones*, Buenos Aires, 1950, pp. 29 y ss., advierte la gran influencia que sobre el constitucionalismo estadounidense ejercieron las ideas de Locke y el Barón de Montesquieu.

de aquéllas, estableció el predominio del Poder Legislativo, depositado en un Supremo Congreso, que recibía inclusive el tratamiento de Majestad, en tanto que los otros poderes, le estaban subordinados, tanto el Ejecutivo, integrado por un cuerpo colegiado de tres personas, como el judicial, que sólo debía aplicar las leyes del Congreso.<sup>7</sup>

Pero este incipiente Parlamentarismo o Gobierno de Asamblea no se conciliaba con nuestra tradición hispánica, exageradamente autocrática, y menos aún, con las necesidades de la lucha por la independencia, y una vez alcanzada ésta, tampoco podía aplicarse debido a la inestabilidad política y social de las balbuceantes e inexpertas naciones iberoamericanas.

A este respecto es significativo el noble sacrificio de nuestro Generalísimo MORELOS, modestamente como se calificó él mismo de “Siervo de la Nación”, que no obstante su genio militar, pereció en el vano intento de proteger al Supremo Congreso, depositario de la “voluntad general”.<sup>8</sup>

Después del efímero Imperio de don Agustín de ITURBIDE, surge la Constitución Federal del 14 de octubre de 1824, una de las más importantes de nuestra historia constitucional, y en la cual se advierte un predominio de la influencia estadounidense, sin que por ello se dejen de tomar elementos de la Constitución española de 1812, y esta inspiración norteamericana se observa principalmente en el Presidencialismo y en el régimen federal, e inclusive en su misma denominación de “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”.

Este presidencialismo era la única solución posible para el extraordinario atraso político de la nación, que la hacía completamente inepta para el Parlamentarismo.<sup>9</sup>

En esa época de inestabilidad político-social, en la cual el convulsionado pueblo mexicano, como el de toda la América Latina, pretendía encontrar su camino definitivo, en medio de cuartelazos y asonadas y a través de la ingenua idea de que la solución descansaba en un nuevo documento constitucional, se advierte la necesidad del predominio del Ejecutivo, en

<sup>7</sup> Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *La división de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán*, en el volumen “Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán”, México, 1964, pp. 522 y ss.

<sup>8</sup> Sin embargo, este Decreto Constitucional contiene un conjunto de institución y equilibrio entre los poderes, siempre bajo el predominio del legislativo, Cfr. Héctor Fix Zamudio, *La Defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814*, en el citado volumen “Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán”, pp. 585 y ss.

<sup>9</sup> Véase el importante estudio de F. Jorge Gaxiola, *Orígenes del sistema presidencial. Génesis del Acta Constitutiva de 1824*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núm. 6, abril-junio de 1952, pp. 13 y ss.

virtud de que no obstante el gran número de documentos constitucionales que siguieron a la Constitución de 1824 —unos centralistas o unitarios, y, por tanto, más cercanos a las organizaciones políticas europeas, como las Cartas de 1836 y 1843, y otras federalistas, como las reformas de 1847 y las Constituciones de 1857 y la vigente de 1917—, ya no se abandona el presidencialismo, sino que por el contrario se va consolidando, hasta llegar en la actualidad a lo que siguiendo la clasificación de Karl LOEWENSTEIN, podemos llamar *Presidencialismo puro*.<sup>10</sup>

Se hizo el intento de establecer un sistema que de acuerdo con la misma clasificación del mencionado tratadista LOEWENSTEIN, podríamos calificar como *Parlamentarismo aproximado* en el texto primitivo de la Constitución anterior, de 5 de febrero de 1857, en la cual se introdujo el sistema unicameral, suprimiendo el Senado, implantado desde 1824 y subsistente en todas las Cartas anteriores.<sup>11</sup>

Si bien el Poder Legislativo residía en una sola Cámara,<sup>12</sup> trasunto de la Asamblea Nacional de la Constitución Francesa de 1791 y 1793,<sup>13</sup> el Ejecutivo recae sobre el Presidente de la República, sin que exista propiamente un Gabinete, aunque se menciona el Consejo de Ministros, en el artículo 29, relativo a las situaciones de emergencia,<sup>14</sup> ya que los Secretarios de Estado son nombrados y removidos libremente por el Jefe del Ejecutivo (artículo 85, fracción II); pero por otra parte, el propio Presidente carece del veto suspensivo respecto de las leyes aprobadas por el

<sup>10</sup> La "*Presidencia*" fuera de los Estados Unidos, trad. de Alfredo Pereña, "Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México", núm. 5, mayo-agosto de 1949, pp. 22 y ss.

<sup>11</sup> Tanto en la Exposición de Motivos del proyecto de Constitución, como en los debates consiguientes, no obstante seguirse de cerca el sistema constitucional de los Estados Unidos, se advierte la tendencia hacia el predominio del Congreso, organizado en una sola Cámara, sin la limitación que implica el Senado, que muchos de los constituyentes consideraban como un órgano aristocrático. Cfr. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, 1956, pp. 320-323.

<sup>12</sup> El texto primitivo del artículo 51 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, establecía, que "Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión."

<sup>13</sup> Cfr. Félix Moreau, *Précis Élémentaire de Droit Constitutionnel*, 9ª, ed., París 1921, pp. 43-45 y 53.

<sup>14</sup> El artículo 29 de la citada Constitución de 1857 establecía, en la parte conducente, que: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el *consejo de ministros* y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo..."

Congreso, característica fundamental del régimen presidencialista,<sup>15</sup> ya que sólo podía hacer observaciones a los dictámenes de la Comisión legislativa correspondiente, antes de la aprobación del proyecto legislativo por el propio Congreso (artículo 70, fracciones VI y VII).

También se exigía que los referidos Secretarios del Despacho, luego que estuvieren abiertas las sesiones del primer periodo, dieran cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos, lo que se tradujo en la práctica en las interpelaciones de los miembros del Congreso hacia los referidos Secretarios del Despacho, o en que se les solicitaran informes, que contestaban personalmente (artículo 89).

Este sistema híbrido tuvo escasa aplicación debido al largo periodo de luchas civiles y posteriormente a la intervención francesa, por lo que el Presidente don Benito JUÁREZ se vio obligado a acudir a las “facultades extraordinarias”, estableciendo un sistema que nuestro constitucionalista Emilio RABASA calificó agudamente como “Dictadura Democrática”.<sup>16</sup>

Restaurada la República en el año de 1867, el mismo Presidente JUÁREZ y su distinguido colaborador, don Sebastián LERDO DE TEJADA, que a la muerte del primero ocupó también la Presidencia, iniciaron una larga lucha con el Congreso, que comenzó en ese año<sup>17</sup> y culminó el 13 de noviembre de 1874 cuando se promulgaron las reformas constitucionales, que transformaron el sistema de *Parlamentarismo aproximado* en un *Presidencialismo atenuado*,<sup>18</sup> por virtud del cual, se restableció el Senado como cámara colegisladora y revisora de la de Diputados, y se consagró el veto suspensivo del Presidente de la República respecto de las leyes aprobadas por ambas Cámaras, ambos medios eficaces ideados por el

<sup>15</sup> Cfr. Edward S. Corwin, *El Poder Ejecutivo. Función y poderes, 1787-1957*, trad. de Laura E. Pellegrino, Buenos Aires, 1959, pp. 312 y ss.

<sup>16</sup> En su clásica monografía *La Constitución y la Dictadura*, 3a. ed., México, 1956, pp. 97 y ss.

<sup>17</sup> Por convocatoria de 14 de agosto de 1867, el Presidente don Benito Juárez, pretendió obtener el consenso popular para la reforma constitucional que estableciera el Senado y el veto suspensivo del Ejecutivo, pero habiendo fracasado políticamente en este propósito, presentó al Congreso entonces unicameral, la iniciativa presidencial correspondiente, que fue discutida apasionadamente por varios años, hasta que finalmente triunfó, pero hasta la Presidencia de don Sebastián Lerdo de Tejada, según Decreto publicado el 13 de noviembre de 1874. Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*, 2ª ed., México, 1964, pp. 689 y ss.

<sup>18</sup> Cfr. Loewenstein, *La “Presidencia” fuera de los Estados Unidos, cit.*, p. 22.

constitucionalismo estadounidense contra el posible despotismo de un solo cuerpo legislativo.<sup>19 20</sup>

No obstante estas reformas, el Congreso, al menos en teoría, tenía la preeminencia sobre el Ejecutivo por las numerosas facultades que se le conferían,<sup>21</sup> especialmente la atribución de la Cámara de Diputados de juzgar al Presidente de la República; pero este régimen constitucional no tuvo oportunidad de ejercerse en la práctica, debido a la larga dictadura Presidencial del General don Porfirio DÍAZ, que durante 30 años rigió, primero firme aunque moderadamente, pero en los últimos años, de manera despótica, los destinos del país, a través de sucesivas reelecciones, para lo cual logró reformar la Constitución en varias oportunidades, no obstante que el golpe militar que lo llevó al Poder (Plan de Tuxtepec, 1876), sostenía la no reelección; dando así lugar a una etapa de nuestra historia constitucional que el historiador Daniel Cosío VILLEGAS ha denominado "*El Porfiriato*".<sup>22</sup>

Todos estos factores históricos, políticos y sociales, influyeron en la Revolución que se inició en el año de 1910 contra los excesos de la dictadura y la injusticia económico-social y se reflejaron en su culminación, es decir, el Constituyente de 1916-17, en el cual se creó la Carta Fundamental vigente de 5 de febrero de 1917, en la que se consagró el *Presidencialismo Puro* que actualmente nos rige, y que se aproxima bastante al sistema de los Estados Unidos, pero sin identificarnos con él, ya que éste es peculiar del pueblo estadounidense; <sup>23</sup> puesto que se retorna en cuanto a la estructuración del Ejecutivo y sus relaciones con los demás Poderes, al sistema de 1824, o sea, a nuestra primera Constitución Federal, pero, claro, con las modificaciones que ha aconsejado la experiencia.

El sistema *Presidencial Puro* de nuestra Constitución vigente constituye el resultado de una lenta, atormentada y dolorosa evolución histórica del pueblo mexicano, por lo que es el régimen más adecuado para nuestra estructura político-social, según lo ha puesto de relieve el tratadista mexicano Mario DE LA CUEVA.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Cfr. el citado Decreto de 13 de noviembre de 1874, que reformó los artículos 51, 52, 57, 58, 59, 60-62, 64-67, 69-71, 72, fracción III, 73-74, 103-105, de la Constitución de 1857, y que equivale, prácticamente, a un nuevo sistema constitucional.

<sup>20</sup> Sobre la importancia del veto suspensivo otorgado al Jefe del Ejecutivo en las reformas de 1874, cfr. Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, cit., pp. 170 y ss.

<sup>21</sup> Cfr. Emilio Rabasa, *ob. ult. cit.*, pp. 138 y ss.

<sup>22</sup> En una serie de volúmenes sobre la Historia Moderna de México, uno de ellos dedicado a la *Vida Política del Porfiriato*, México, 1962.

<sup>23</sup> Cfr. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 141.

<sup>24</sup> *La Constitución Política*, en el volumen "México, 50 años de Revolución", tomo III, La Política, México, 1961, pp. 45-46.

## SUPREMACIA DEL EJECUTIVO MEXICANO

137

En consecuencia, existe la paradoja político-constitucional, de que, en tanto la Constitución de 1857, con su Parlamentarismo aproximado propició la dictadura, el Presidencialismo puro de nuestra Carta Fundamental vigente, nos ha llevado lenta pero seguramente hacia la mayor estabilidad institucional de la América Latina.

2. *Supremacía del Ejecutivo en virtud de su organización y medios de acción.* De acuerdo con lo que establece el artículo 80 de nuestra Constitución vigente, que como hemos mencionado fue promulgada el 5 de febrero de 1917, “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”; es decir, que de acuerdo con nuestro régimen constitucional, el titular del Ejecutivo es unipersonal.

Esta disposición es similar a la del artículo II, Sección I, de la Constitución de los Estados Unidos, en cuya primera parte se establece que el Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de los Estados Unidos de América.<sup>25</sup>

Ya hemos mencionado que sólo en el Decreto Constitucional de 1814, siguiendo a las Constituciones Francesas Revolucionarias, especialmente, en esto en la del año III (1795),<sup>26</sup> se estableció el Ejecutivo Colegiado en tres personas que alternaban por cuatrimestres en la Presidencia (artículo 132).<sup>27</sup>

Pero ya en nuestra Primera Constitución Federal de octubre de 1824, se estableció definitivamente el Ejecutivo unipersonal (artículo 74),<sup>28</sup> que ya no se abandonó ni siquiera en las Constituciones unitarias o centralistas de 1836 (artículo 1º de la Cuarta Ley Constitucional) y 1843 (artículo 87) y por supuesto, como ya lo hemos mencionado, en los artículos 77 de la Constitución de 1857, y el 80, transitorio, de nuestra Carta Fundamental en vigor.

En algunos periodos de nuestra historia, se siguió más de cerca el sistema Presidencial de los Estados Unidos, a través de la Vicepresidencia, introducida primeramente en el artículo 75 de la mencionada Constitución

<sup>25</sup> Cfr. Edward S. Corwin, *The Constitution and what it means today*, New York, 1964, pp. 89 y ss.

<sup>26</sup> Cfr. Félix Moreau, *Précis Élémentaire de Droit Constitutionnel*, cit., pp. 54-55.

<sup>27</sup> Cfr. Héctor Fix Zamudio, *La Defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, cit., pp.600-601.

<sup>28</sup> Dicho precepto establecía: “Se deposita el supremo poder ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, disposición muy similar a la relativa de la Constitución de los Estados Unidos. Cfr. F. Jorge Gaxiola, *Orígenes del sistema presidencial*, cit., pp. 22 y ss.

Federal de 4 de octubre de 1824,<sup>29</sup> y habiéndose suprimido en las Constituciones unitarias mencionadas de 1836 y 1843, tampoco se conservó cuando se restableció la citada Constitución de 1824, a través de la llamada “Acta de Reformas” de 1847.<sup>30</sup>

Se introdujo nuevamente la Vicepresidencia según reforma constitucional de 6 de mayo de 1904, ya que el texto primitivo de la Constitución de 1857 no la consagraba (artículo 79 reformado), pero volvió a suprimirse durante el periodo revolucionario según decreto expedido el 29 de septiembre de 1916 por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, y esta supresión se hizo definitiva en el texto de la Constitución actual.<sup>31</sup>

Pero la Vicepresidencia, en los periodos en que ha existido en nuestro derecho constitucional, lo mismo que ocurre en los Estados Unidos, que todavía la conserva, no afecta la estructura unipersonal del Ejecutivo, ya que sólo es un medio de sustitución del Presidente, en caso de su falta durante el ejercicio de su cargo, y mientras ese evento no ocurre, el vicepresidente sólo es un funcionario que tradicionalmente ha desempeñado actividades decorativas, aunque recientemente se ha observado en la práctica constitucional de los Estados Unidos, que dicho funcionario puede ser un auxiliar valioso del Presidente como consejero y como diplomático.<sup>32</sup>

Por otra parte, tampoco afectan la estructura unipersonal del Ejecutivo los colaboradores del Presidente, es decir los Secretarios del Despacho y Jefes de Departamentos, ya que el mismo Presidente los designa y re-

<sup>29</sup> Esta disposición constitucional preceptuaba: “Habrá también un vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas.”

<sup>30</sup> El artículo 15 de esta “Acta de Reformas” de 1847, disponía: “Se derogan los artículos de la Constitución (de 1824) que establecieron el cargo de Vicepresidente de la República, y la falta temporal del Presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso de que faltaran ambos funcionarios.”

<sup>31</sup> En la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución presentado el 1º de diciembre de 1916, por don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro, se hizo referencia expresa a los resultados contraproducentes que la institución de la Vicepresidencia ha producido en nuestro país: “...La vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al Gobierno de la República...” *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, tomo 1, México, 1917, pp. 269. Cfr. sobre este problema, Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª ed., México, 1959, pp. 216 y ss.

<sup>32</sup> Cfr. Edward S. Corwin, *El Poder Ejecutivo*, cit., pp. 57-58; ID. *The Constitution ad what it means today*, cit., pp. 96 y ss.



## SUPREMACIA DEL EJECUTIVO MEXICANO

139

mueve libremente (artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal) y, por lo tanto, no integran un verdadero Gabinete, en el sentido técnico del concepto.<sup>33</sup>

Esta última circunstancia, que es evidente en los Estados Unidos, no lo es en nuestro sistema constitucional, ya que conserva algunos resabios del Parlamentarismo atenuado propio de la Constitución de 1857, a que nos referimos con anterioridad, y que se presenta en dos sentidos: primero, en cuanto al artículo 29 constitucional, que reglamenta los requisitos de las situaciones de emergencia o estado de sitio, habla expresamente del “Consejo de Ministros”,<sup>34</sup> y en segundo lugar, porque el artículo 92 de la propia Ley Suprema, también supervivencia de la Constitución de 1857,<sup>35</sup> establece el *refrendo ministerial*, como un requisito para la validez

<sup>33</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, 7ª ed., México, 1964, p. 422, sostiene que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, no son depositarios del Poder Ejecutivo, sino sus colaboradores, pero como tales son integrantes de la organización de aquel Poder. Por su parte, Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., pp. 253 y ss., afirma que los Secretarios de Estado son verdaderos órganos con capacidad y autonomía relativas para el desempeño de funciones de administración y como intermediarios entre el Ejecutivo y el Congreso.

<sup>34</sup> La parte relativa del artículo 29 constitucional, muy semejante al del mismo número en la Carta Suprema de 1857, según puede verse de lo transcrito en la *nota 14*, establece lo siguiente: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo...” A su vez, el artículo 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 24 de diciembre de 1958, reglamentaria del precepto anterior, dispone: “Para los efectos del artículo 29 de la Constitución, se entenderá por Consejo de Ministros, la reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y el Procurador General de Justicia de la Nación, presidida por el Jefe del Ejecutivo Federal. Para que dicha reunión pueda celebrarse, se requerirá la concurrencia, por lo menos de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados. Los acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes.”

<sup>35</sup> La institución del refrendo fue tomada por las Cartas Fundamentales de una gran mayoría de las naciones ibero-americanas, de la Constitución Española de Cádiz, en 1812, especialmente del artículo 222, que establecía: “Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda; ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito.” Para la genealogía del refrendo en el derecho constitucional rioplatense, muy similar al nuestro, cuando menos el argentino, ya que el uruguayo se ha diferenciado recientemente con la introducción del Ejecutivo Colegiado: cfr. Alberto Demicheli, *El Poder Ejecutivo*, cit., pp. 61 y ss.

de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, sin cuyo requisito no deben ser obedecidos.<sup>36</sup>

El Gabinete no se configura en nuestro régimen constitucional, a pesar de lo dispuesto por el citado artículo 29 de la Ley Suprema, porque esta institución es propia del sistema Parlamentario estricto, y significa que los miembros del mismo, encabezados por un Primer Ministro, cabeza del Gobierno, dependen de la confianza del Parlamento, y deben renunciar cuando la pierden, y aunque existen varios tipos de Gobiernos Parlamentarios, como en forma sistemática los describe LOEWENSTEIN,<sup>37</sup> en todos ellos los integrantes del Ministerio o Gabinete tienen que apoyarse en la confianza del Poder Legislativo, en mayor o menor medida.

Menos aún puede pensarse en el estricto Gobierno de Gabinete, como se encuentra estructurado en el régimen constitucional inglés, pues sus integrantes son designados entre los miembros de las dos Cámaras, y además son estricta y políticamente responsables ante la Cámara de los Comunes, y por otra parte, las decisiones fundamentales del Gobierno se toman, no por los Ministros en lo particular, sino por el Gabinete en su conjunto;<sup>38</sup> por el contrario, en nuestro sistema constitucional, ya expresamos que, fuera de las situaciones de emergencia, las decisiones no se toman forzosamente por el conjunto de los colaboradores, sino por el Presidente, con el consejo del Secretario o Jefe del Departamento que corresponda.

Esto no significa que los Secretarios de Estado sean irresponsables ante el Congreso, sino que no lo son de acuerdo con principios del gobierno parlamentario, ya que pueden ser juzgados por delitos oficiales por el propio Congreso, en los términos de los artículos 108 y 111 de la

<sup>36</sup>El artículo 92 de nuestra Constitución Federal vigente, establece, que: "*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 este requisito 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.*"

<sup>37</sup>*Teoría de la Constitución, cit.*, pp. 108 y ss. ID., *Political Power and the Governmental Process, cit.*, pp. 90 y ss.

<sup>38</sup>*Cfr. Ivor Jennings, The British Constitution, 4a. ed., Cambridge, 1961, pp. 143 y ss.*

misma Constitución,<sup>39</sup> principio que se tomó, aunque con ciertas variantes, de la Constitución de los Estados Unidos.<sup>40</sup>

El refrendo trae consigo mayores problemas, y en cuanto a su alcance, ha dividido a los tratadistas y desconcertado a la jurisprudencia,<sup>41</sup> hasta el extremo que la Suprema Corte de Justicia, en algunas tesis jurisprudenciales ha considerado que no son aplicables las leyes expedidas por el Congreso, si el Decreto promulgatorio respectivo no ha sido refrendado por el Secretario o Secretarios de Estado a cuyas ramas corresponda el propio ordenamiento.<sup>42</sup>

Este punto de vista no nos parece correcto, porque en ese supuesto, la validez de las leyes quedaría sometida a la existencia del refrendo, a pesar de que hubiesen sido legalmente expedidas por el Congreso de la Unión, sin haber sido vetadas o superado el veto del Ejecutivo, como lo ha hecho notar el tratadista mexicano Antonio MARTÍNEZ BÁEZ.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> En la parte relativa del artículo 111 de la Constitución vigente, se dispone: "De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley..."

<sup>40</sup> El juicio político o "impeachment" está regulado por los artículos I, sección 2ª, cláusula 5ª, sección 3ª, cláusulas 6ª y 7ª, y II, sección cuarta, y en términos generales es similar a nuestro juicio de responsabilidad oficial de los altos funcionarios, puesto que se inicia en la Cámara de Diputados, la cual decide si lleva a la acusación ante el Senado, quien debe decidir, pero con la diferencia de que en estos casos dicho Senado debe estar presidido por el Vicepresidente de los Estados Unidos, a no ser que el juicio se siga contra el Presidente, pues entonces, la presidencia de esta Cámara Legislativa debe ocuparla el Presidente de la Suprema Corte Federal, Cfr. C. Herman Pritchett, *The American Constitution*, New York, 1959, pp. 179 y ss. Carlos María Bidegain, *El Congreso de Estados Unidos de América, Derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, 1950, pp. 360 y ss.

<sup>41</sup> Puede consultarse el resumen de las argumentaciones relativas en el importante estudio del constitucionalista mexicano Antonio Martínez Báez, *El Ejecutivo y su Gabinete*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 6, abril-junio de 1952, pp. 53 y ss.

<sup>42</sup> Entre otras, las tesis sustentadas en los amparos en revisión 9034-1950, 1860 y 4509 de 1951, promovidos todos por Diego Alonso Hinojosa, y 4320 de 1951, seguido por Enrique Palazuelos, fallados el 6 de enero de 1958 por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, bajo el siguiente criterio fundamental: "*Refrendo de los Decretos del Ejecutivo por los Secretarios de Estado respectivos*. El refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste, de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal; pero esta tesis no debe ser llevada al extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un Secretario de Estado, cuando el mismo toque, sólo de manera incidental o accesorio, alguna materia."

<sup>43</sup> En el documentado estudio ya citado, *El Ejecutivo y su Gabinete*, pp. 70 y ss.

Este mismo problema se ha presentado en Argentina, cuyo sistema Presidencial es muy similar al nuestro, y donde se discute también si el refrendo otorga carácter pluralista al Ejecutivo; pero la doctrina dominante ha llegado a considerar que dicho refrendo constituye u opera como una garantía de legitimidad de las manifestaciones de voluntad del Poder Ejecutivo, y hace responsable al Secretario, por los actos que legaliza.<sup>44</sup>

En consecuencia, de acuerdo con nuestra opinión, el refrendo de los Secretarios de Estado es un requisito formal de legalidad de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, pero no del Decreto promulgatorio de las leyes aprobadas por el Congreso, ya que este último no es un acto voluntario del titular del Ejecutivo, sino una obligación ineludible que le impone la misma Corte Fundamental [artículo 72, fracciones a) y e) ].

Por otra parte, el mismo refrendo no asocia realmente a los Secretarios en la titularidad del Ejecutivo, como lo sostiene el tratadista mexicano Miguel LANZ DURET,<sup>45</sup> puesto que la negativa del mismo puede ser superada con la libre remoción del inconforme, en los términos del artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, y su omisión se puede corregir con una nueva promulgación del reglamento, decreto u orden respectivos, debidamente firmados.

El objeto que se persigue es sujetar a los Secretarios a la responsabilidad oficial (pero no parlamentaria) por la legalización que han efectuado, en los términos de los invocados artículos 108 y 111 constitucionales, en virtud de que el Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante el ejercicio de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común, de acuerdo con el mismo artículo 108, y por lo tanto, esa responsabilidad limitada del titular del Ejecutivo, tiene que complementarse con la de los Secretarios que han refrendado decretos, reglamentos u órdenes contrarios a la Ley Suprema.

3. A. *Estructura*. Como resultado de las observaciones anteriores, podemos sostener que el Ejecutivo mexicano es claramente unipersonal y presidencialista, no obstante los resabios parlamentarios que permanecen

<sup>44</sup> Cfr. Benjamín Villegas Basavilbaso, *El Poder Ejecutivo. Valoración y análisis. Su práctica*, en "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales"; año v, núm. 1, Montevideo, 1954, pp. 16 y ss. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, tomo 9, Buenos Aires, 1963, pp. 264 y ss.

<sup>45</sup> *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., pp. 253 y ss.

en nuestra Carta Fundamental y que provienen de la Constitución de 1857, que en su texto primitivo adoptó, según se ha visto, un sistema *Parlamentario atenuado*, aunque más inclinado, como ha ocurrido en nuestro derecho constitucional a partir de la Constitución Federal de 1824, al régimen presidencial.

Sin embargo, debido a la creciente complejidad de la administración pública que se advierte no sólo en los regímenes presidencialistas, sino inclusive en los tradicionalmente parlamentarios, y como ejemplo puede recordarse el clásico Informe sobre la Comisión Especial para el Estudio de los Poderes Ministeriales, presentada por el Lord Canciller al Parlamento Británico en abril de 1932,<sup>46</sup> el Ejecutivo mexicano cuenta para su ejercicio con un cuerpo de colaboradores sumamente amplio y complejo, que en su conjunto integran la Administración Pública nacional, integrada primeramente por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, cada uno de ellos con su cuerpo de auxiliares.

Dicha Administración también comprende, como veremos más adelante, una serie de organismos descentralizados, estos últimos en constante aumento, y finalmente, también forman parte de la administración, desde el punto de vista formal, varios tribunales especializados, tales como el Tribunal Fiscal de la Federación y las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje, que son tribunales en materia de trabajo.

Pero debemos tomar en consideración que nuestro país está organizado, siguiendo también en este aspecto a los Estados Unidos, en una República Federal, por lo que cada uno de los Estados “libres y soberanos” (en realidad, autónomos), están estructurados de acuerdo con el mismo sistema presidencial, y por tanto el Ejecutivo local es también unipersonal y su titularidad recae sobre un “Gobernador”, que posee, dentro de la esfera local, características similares al Presidente de la República en el ámbito nacional, las que están delineadas por el artículo 115 constitucional.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Trad. española de Rodolfo Bledel, como Apéndice de su libro *Introducción al estudio del derecho público anglosajón*, Buenos Aires, 1947, pp. 155-303.

<sup>47</sup> La parte relativa del artículo 115 de la Constitución Federal vigente, establece: “... Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho...”

Cada una de las Constituciones de los veintinueve Estados que integran actualmente la Federación —sin contar con dos Territorios y el Distrito Federal, que están sujetos a un régimen especial y a la dependencia del Gobierno central—, conforman el Ejecutivo local de acuerdo con los lineamientos del invocado artículo 115 constitucional, y con ligeras variantes no hacen sino seguir, en lo que resulta aplicable, las disposiciones de la Constitución Federal, en la inteligencia de que los Secretarios de Estado son sustituidos por un Secretario de Gobierno, nombrado y removido libremente por el Gobernador, y quien tiene la facultad y obligación de autorizar con su firma los reglamentos, decretos y órdenes del Ejecutivo local.<sup>48</sup>

Por otra parte, debe tomarse en consideración que tanto el Presidente de la República<sup>49</sup> como los Gobernadores de los Estados,<sup>50</sup> son electos por sufragio universal directo, sistema adoptado por vez primera en nuestra Constitución actual de 5 de febrero de 1917, en contraposición con las Constituciones anteriores, que siguiendo en esto también a la de los Estados Unidos, establecían la elección indirecta.<sup>51</sup>

La estabilidad del Ejecutivo, como en todos los regímenes de carácter presidencial, es muy sólida, y salvo circunstancias extraordinarias, su titular permanece en ejercicio por todo el periodo fijado constitucionalmente, ya que como hemos visto, y precisamente para garantizar su permanencia, no puede ser privado de su encargo, en los términos del artículo 108 constitucional, sino por traición a la Patria y delitos graves del orden común, previo un juicio político seguido ante las dos Cámaras,

<sup>48</sup> Para quien tenga interés en estudiar la estructura del Poder Ejecutivo en las entidades federativas, puede consultar la obra de Margarita De la Villa de Helguera, *Constituciones vigentes de la República Mexicana*, dos tomos, México, 1962.

<sup>49</sup> El artículo 81 de la Constitución Federal vigente, establece que “La elección del Presidente será *directa* y en los términos que disponga la Ley Electoral”. Por el contrario, el artículo 76 de la anterior Carta Fundamental de 1857, disponía, que “La elección de presidente será *indirecta* en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral”.

<sup>50</sup> Véase lo que al respecto se transcribió del artículo 115 constitucional en cuanto a la elección directa de los Gobernadores de los Estados, en la *nota 47*.

<sup>51</sup> En la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, presentado, según se ha visto, por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente, el 1º de diciembre de 1916, se establecía, al respecto, que: “... Si se designa al presidente *directamente por el pueblo*, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de las Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos...” *Diario de los Debates*, cit., tomo I, pp. 268. Cfr. Alberto G. Salceda, *La elección del Presidente de la República*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núm. 6, abril-junio de 1952, pp. 35 y ss.

pero cuya sentencia debe dictar el Senado de la República, según lo dispuesto por los artículos 109 y 111 de la propia Ley Fundamental.<sup>52</sup>

El periodo presidencial en el texto primitivo del artículo 83 de la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917, era de cuatro años, de acuerdo con el clásico periodo presidencial de los Estados Unidos (artículo II, sección I, inciso I),<sup>53</sup> y el mismo periodo se fijaba para los Gobernadores de los Estados (artículo 115 constitucional). Pero por reforma constitucional de 29 de abril de 1933, se amplió el periodo presidencial a *seis años*, que es el que actualmente subsiste, y por su parte, el de los Gobernadores fue fijado en igual término hasta la diversa reforma de 8 de enero de 1943.

La estabilidad real de los titulares del Ejecutivo, en contraposición con la mayoría de los países de Latinoamérica, también ha sido muy sólida, pues a partir del General don Lázaro CÁRDENAS (1934-1940) hasta la actualidad, todos los Presidentes han finalizado totalmente sus mandatos y los han transmitido pacífica y legalmente a sus sucesores.

Una de las reglas fundamentales de nuestro derecho constitucional es el relativo a la *no reelección* absoluta del titular del Ejecutivo, es decir, del Presidente de la República (y por consiguiente, la de los Gobernadores de los Estados), ya que ese fue uno de los postulados fundamentales de la Revolución iniciada en el año de 1910, al extremo que el lema oficial del Gobierno Federal es el de "*Sufragio Efectivo. No Reelección*", como una reacción contra las sucesivas reelecciones del General don Porfirio DÍAZ, que paradójicamente, llegó al poder en el año de 1876 a través de un Plan revolucionario (llamado de Tuxtepec) que se apoyaba, a su vez, en el mismo principio antirreeleccionista.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Estos preceptos están reglamentados por la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y altos funcionarios de los Estados, de 30 de diciembre de 1939, publicada en el "Diario Oficial" de 21 de febrero de 1940.

<sup>53</sup> Cfr. Edward S. Corwin, *The Constitution and what it means today*, cit., pp. 889 y ss. C. Herman Pritchett, *The American Constitution*, cit., pp. 285 y ss.

<sup>54</sup> Una vez triunfante la revolución contra el régimen del General Díaz, se modificaron los artículos 78 y 109 de la Constitución de 1857, todavía en vigor, por Decreto de 27 de noviembre de 1911, para prohibir expresamente la reelección del Presidente (y Vicepresidente, entonces existente) y de los Gobernadores de los Estados, principios que lógicamente se trasladaron a los preceptos correspondientes de la Constitución actual, 83 y 115, respectivamente. Sólo una vez se intentó la reelección indirecta del Presidente de la República, pasado un periodo de su mandato, según reforma constitucional de 24 de enero de 1928, pero como el general don Álvaro Obregón, en cuyo beneficio se hizo la modificación fue asesinado antes de tomar posesión, se reimplantó el principio antirreeleccionista, por una nueva reforma constitucional de 29 de abril de 1933. Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., pp. 414-416.

Además, una vez suprimida la Vicepresidencia, en los términos antes indicados, se ha establecido un sistema bastante complicado de sustitución del Presidente de la República, en el caso de ausencia temporal o definitiva de este funcionario dentro del ejercicio de su encargo, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución Federal.<sup>55</sup>

a) En el supuesto de una ausencia temporal, si es menor de treinta días, el Congreso, si se encuentra reunido, o en sus recesos la Comisión Permanente —grupo integrado por 29 miembros, 15 diputados y 14 senadores, nombrados por el mismo Congreso al finalizar sus sesiones ordinarias, para que funcione durante el receso— designan un *Presidente interino*, y si la falta temporal es mayor de un mes, el nombramiento debe ser hecho forzosamente por el Congreso, que si no está reunido, es convocado por la citada Comisión Permanente (artículo 85, tercer párrafo de la Carta Federal).

b) Si la falta es absoluta, pero ocurre dentro de los dos primeros años, el Congreso designa un *Presidente interino* para sustituirlo, o si no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombra un *Presidente provisional*; pero al mismo tiempo, el Congreso debe expedir, dentro de los diez días siguientes al nombramiento, convocatoria para la elección por sufragio directo universal, al titular del Ejecutivo que debe finalizar el periodo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para las elecciones, un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho (artículos 84, primer párrafo, y 85, también primer párrafo, de la Ley Fundamental).

c) Si la falta absoluta se produce dentro de los cuatro últimos años del periodo presidencial, el Congreso, si estuviere reunido, se erige en Colegio electoral y designa un *Presidente sustituto*, que termina dicho periodo; durante el receso la Comisión Permanente nombra un *Presidente provisional*, en tanto convoca al Congreso, para que designe al sustituto, de que se ha hecho mención (artículo 84 constitucional, tercer párrafo).

4. B. *Medios de acción*. Siendo nuestro sistema Presidencial puro, como reiteradamente hemos afirmado, resulta evidente que nuestra Constitución ha dotado al Jefe del Ejecutivo de un conjunto de instrumentos necesarios para que pueda llevar la parte activa de la política interior y exterior de la República, unas veces a través de elementos propios y otras.

<sup>55</sup> Cfr. Tena Ramírez, *op. ult. cit.*, pp. 420-422.



## SUPREMACÍA DEL EJECUTIVO MEXICANO

147

en colaboración con los otros poderes, pero siempre conservando el aspecto dinámico y primordial en el ejercicio de los poderes del Estado.

Esto que hemos expresado del titular del Ejecutivo Federal, podemos aplicarlo a los Gobernadores de las Entidades Federativas, que están dotadas de la primacía dentro de la política local.

Cabe indicar que, según hemos mencionado, el Ejecutivo Federal cuenta con un cuerpo muy numeroso de colaboradores, en cuya primera línea se encuentran los Secretarios y los Jefes de los Departamentos de Estado, que poseen los medios técnicos indispensables y cada vez más importantes, para realizar esa primacía política que corresponde al Ejecutivo mexicano, debiendo hacerse notar que el Congreso de la Unión, si bien designa comisiones internas, carece de las de carácter investigador sobre la política del propio Ejecutivo, que tan fuertes y poderosas son en los Estados Unidos,<sup>56</sup> y desde luego no puede concebirse ninguna institución similar al *ombudsman* de los regímenes parlamentarios escandinavos, para vigilancia de las actividades administrativas.<sup>57</sup>

Debido al extraordinario desarrollo de la actividad gubernamental, el número de estas Dependencias del Gobierno Federal, ha sido en constante aumento, por lo que según la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 24 de diciembre de 1958, existen quince Secretarías (Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, y de la Presidencia) y tres Departamentos (Asuntos Agrarios y Colonización, Turismo y el del Distrito Federal).<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Sobre las comisiones investigadoras designadas por el Congreso de los Estados Unidos, *cfr.* entre otros, *The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation*, Washington, 1964, pp. 105 y ss. (edición oficial); C. Herman Pritchett, *The American Constitution*, cit., cap. 12, pp. 189 y ss.; Carlos María Bidegain, *El Congreso de Estados Unidos de América*, cit., pp. 162 y ss. Linares Quintana, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, cit., tomo VIII, Buenos Aires, 1963, pp. 404 y ss.

<sup>57</sup> Sobre la institución el "*ombudsman*" escandinavo y su paulatina implantación en otros países europeos, *cfr.* Lucio Cabrera, *Una forma política de control constitucional: el Comisionado del Parlamento en Escandinavia*, en "Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México", núm. 42, septiembre-diciembre de 1961, pp. 573-580; Henry Puget, *Le contrôle de l'administration: les systèmes classiques, L'ombudsman et la Prokuratura*, en "Revue internationale de droit comparé", año 17, núm. 1, París, enero-marzo de 1965, pp. 5 y ss.

<sup>58</sup> Una historia del desenvolvimiento de estas Dependencias del Ejecutivo Federal puede consultarse en el libro de Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 567 y ss.

Del citado equipo de Gobierno, solamente merecen una explicación la llamada Secretaría de la Presidencia y los Departamentos de Estado.

La Secretaría de la Presidencia fue creada por la mencionada Ley de 24 de diciembre de 1958, y su nombre no resulta muy preciso, puesto que en realidad, según la estructura del Ejecutivo mexicano, todas las Secretarías vendrían a ser de la Presidencia, pero la denominación se explica, porque se deriva de lo que anteriormente era un cuerpo auxiliar privado del mismo titular del Ejecutivo.

De acuerdo con las atribuciones que le otorga el mencionado ordenamiento, podría más bien denominarse Secretaría de Planeación, puesto que entre sus atribuciones más importantes se cuentan las de planear y coordinar las actividades de las otras dependencias, especialmente por lo que se refiere a obras, sistemas, aprovechamientos e inversiones (artículo 16 de la referida Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).

En cuanto a los Departamentos de Estado, fue una creación original del Constituyente de 1917, porque se tuvo la idea de que fueran entidades destinadas exclusivamente a la centralización de ciertos servicios públicos, careciendo de las funciones de carácter político encomendadas a las Secretarías de Estado y por ello es que también se les calificó de Departamentos Administrativos.<sup>59</sup>

Esta idea no se ha podido realizar, pues no se ha seguido un criterio definido para establecer o crear Departamentos de Estado, y no obstante que el artículo 20 de la citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado establece que tales entidades tienen el mismo rango y no habrá entre ellas preeminencia alguna, en la práctica, con excepción del Departamento del Distrito Federal, que posee características peculiares, no tienen la misma jerarquía que las Secretarías de Estado, ya que según las disposiciones constitucionales correspondientes, los Jefes de tales Departamentos no poseen el poder-deber del refrendo, y carecen de fuero, es decir, de inmunidad constitucional (artículo 108 de la misma Ley Suprema).

El Departamento del Distrito Federal, dentro del cual está comprendida la ciudad de México, Capital de la República, debe examinarse de manera independiente a los otros dos, es decir, a los de Asuntos Agrarios y de Turismo, porque no se trata en realidad de un Departamento Administrativo de carácter nacional, sino del gobierno de la entidad geográfica en la cual tienen su asiento los poderes federales, y que podemos compa-

<sup>59</sup> Cfr. Serra Rojas, *ob ult. cit.*, pp. 577 y ss. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., pp. 423-425.

rar, hasta cierto punto, con la organización del Distrito de Columbia en los Estados Unidos, aunque ambas entidades han seguido diversos derroteros jurídicos.<sup>60</sup>

De acuerdo con el texto original de la Constitución de 1917 (artículo 73, fracción VI), el Distrito Federal estaba a cargo de un Gobernador que dependía del Presidente de la República, y se componía de Municipios administrados por Ayuntamientos de elección popular directa; pero estos últimos fueron suprimidos por reforma constitucional de 20 de agosto de 1928.

En la actualidad, de acuerdo con las bases establecidas en el referido artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal, reglamentadas por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, promulgada el 30 de enero de 1941, dicha entidad es gobernada por el Presidente de la República por conducto de un Jefe del mismo Departamento.<sup>61</sup>

Se trata, en realidad, del Departamento de mayor importancia de los que dependen del Ejecutivo Federal, pues como se ha dicho, en él se encuentra la ciudad de México, Capital de la República y asiento de los Poderes Federales, y como ocurre con muchas ciudades de Latinoamérica, particularmente Buenos Aires, en la República Argentina, ha crecido en forma desproporcionada al resto del país, y por lo tanto, puede decirse que dicho Departamento del Distrito Federal, que cuenta con patrimonio autónomo, y una organización judicial independiente de los Tribunales Federales, asume, de recho, una importancia mayor que la de algunas de las Secretarías de Estado.

Por este motivo, aunque el Jefe del Departamento del Distrito Federal, no es un Secretario de Estado, ni posee, según se ha visto, el poder-deber del refrendo, en los términos del artículo 92 constitucional, existe la tendencia de dotarlo de inmunidad constitucional, como ocurrió con la pretendida reforma del artículo 108 constitucional, por iniciativa Presidencial de 1947 y que incluía dentro de los funcionarios dotados de fuero constitucional, al citado Jefe del Departamento del Distrito Federal.<sup>62</sup>

En cuanto a la administración de los Territorios Federales, que actualmente son únicamente dos, Baja California Sur y Quintana Roo, corresponde también al Presidente de la República, por conducto de fun-

<sup>60</sup> Respecto del Distrito de Columbia en los Estados Unidos, *cfr. The Constitution of the United States*, cit., pp. 350 y ss., Edward S. Corwin, *The Constitution of the United States and what it means today*, cit., pp. 73-74.

<sup>61</sup> *Cfr. Serra Rojas, Derecho Administrativo*, cit., pp. 587 y ss., Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*, 9ª ed., México, 1962, pp. 198 y ss.

<sup>62</sup> *Cfr. Manuel Herrera y Lasso, La reforma al Título Cuarto de la Constitución*, en su libro *Estudios Constitucionales* (Segunda Serie), México, 1964, pp. 26 y ss.

cionarios denominados asimismo "Gobernadores", a los que designa y remueve libremente, con la circunstancia de que dichos Territorios sí conservan la organización municipal, a través de Ayuntamientos de elección popular (artículo 73 constitucional, fracción VI, bases 2ª y 3ª).

Uno de los medios de acción más importantes con los que cuenta el Ejecutivo Federal mexicano para realizar su supremacía político-constitucional, es el organismo denominado Procuraduría General de la República, delineado por el artículo 102 de la Constitución Nacional,<sup>63</sup> y reglamentado en la actualidad por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, de 26 de noviembre de 1955, pudiendo afirmarse que constituye una combinación del *Attorney General* (Procurador General) de los Estados Unidos, y el Ministerio Público francés<sup>64</sup> si tomamos en consideración, en primer término, que por razones políticas, que se apoyaban en el recuerdo de la dictadura del General Díaz, el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, suprimió expresamente la Secretaría de Justicia, y hasta cierto punto, el Procurador General hace sus veces, y por otra parte, actúa como Consejero Jurídico del Gobierno y lo representa en todos los juicios en que la Federación es parte (art. 1º, fracción IV, y 15, fracciones IV y VI de la Ley Orgánica respectiva), aunque recientemente se advierte una corriente favorable al restablecimiento de dicha Secretaría de Justicia.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> El citado artículo 102 constitucional, dispone: "La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un *Procurador General*, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden fiscal; y, por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determine. *El Procurador General de la República* intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en todos los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos, en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, *El Procurador General* podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes. *El Procurador General de la República* será el *consejero jurídico del Gobierno*. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones."

<sup>64</sup> Cfr. José Aguilar y Maya, *El Ministerio Público Federal en el nuevo régimen*, México, 1958, pp. 16 y ss. Manuel Herrera y Lasso, *El Ministerio Público. Su evolución histórica en el México independiente*, en su mencionado libro *Estudios Constitucionales* (Segunda Serie), pp. 187 y ss.

<sup>65</sup> A este respecto, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, en la resolución aprobada por el Consejo Directivo el 23 de enero de 1961, y por su Asamblea Gene-

## SUPREMACÍA DEL EJECUTIVO MEXICANO

151

En segundo término, y de acuerdo con el invocado artículo 102, en relación con el 21, de la propia Constitución Federal, el Procurador General de Justicia es el Jefe del Ministerio Público Federal, una de cuyas funciones esenciales es la persecución de los delitos de carácter nacional, tanto en el aspecto investigador, para lo cual cuenta bajo sus órdenes a la *Policía Judicial Federal*, como respecto al ejercicio de la acción penal ante los tribunales de la Federación.<sup>66</sup>

También el Presidente de la República puede disponer de las *Fuerzas Armadas*, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, según lo dispone el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal, lo cual realiza a través de las Secretarías de Defensa Nacional (que comprende tanto el ejército como la fuerza aérea) y de Marina, en los términos de los artículos 4º y 5º de la referida Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; pero cuando se trata de enviar dichas fuerzas armadas fuera del territorio nacional, requiere la previa autorización del Senado (artículo 76, fracción III, de la Carta Fundamental).

El mismo titular del Ejecutivo Federal cuenta teóricamente y en determinadas condiciones, con el cuerpo armado no profesional, que recibe el nombre de *Guardia Nacional*, que debe formarse en cada Estado de la Federación, directamente bajo las órdenes de los Gobernadores respectivos, ya que según lo establecido por el artículo 73, fracción XV, de la Carta Fundamental, el Congreso de la Unión debe dictar los reglamentos necesarios para armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de Jefes y Oficiales, y a los *Estados* la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Aun cuando se trata de cuerpos de carácter local, se integran con el objeto, paralelo al de las Fuerzas Armadas profesionales, de proteger las instituciones y el territorio de toda la Nación, y por tal motivo los artículos 89, fracción VII, y 76, fracción IV, de la Ley Suprema, facultan

ral Ordinaria, el 1º de marzo del propio año, *acordó gestionar el establecimiento de una Secretaría de Justicia*: "...a fin de que el Ejecutivo Federal, concentrando responsabilidades administrativas que ahora se encuentran dispersas y con respeto absoluto a la independencia y a la libertad de criterio de los juzgadores, esté en aptitud de contribuir al mejoramiento de la administración de justicia". Cfr. el folleto editado por la misma Barra Mexicana, intitulado *Por una Secretaría de Justicia*, México, 1961.

<sup>66</sup> El artículo 21 de la Constitución vigente, que complementa al 102, ya transcrito en la *nota 63*, establece, en su parte conducente, que: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la *Policía Judicial*, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél..."