

ORGANIZACIÓN EJECUTIVA (1940)*

Salvador Urbina y Frías

I.

Son bien conocidas las ideas que informaron para su adopción, en la Constitución de Estados Unidos, así como en la de México, del principio de división de poderes como base del sistema de gobierno republicano, democrático y popular.

Desde la Constitución de 1857 se acogió ese postulado y se reafirmó, aunque con modificaciones de trascendencia, en la Constitución de 1917. Considerada como básica para el respeto de los derechos del hombre y como garantía contra los abusos del poder público, la división de poderes, si bien fundada en un criterio lógico, consistente en que el que legisla no debe aplicar la ley que expide, el que la aplica no debe ser juez respecto a la buena o mala aplicación de la ley, y el que juzga menos puede ser árbitro de la bondad de la ley y de su aplicación; parece que ello bastaría para asegurar un buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales.

Pero precisamente en tan simplista concepción de las funciones primordiales del poder público, se encuentra un manantial de dificultades y de graves defectos, por lo que se refiere a la rama ejecutiva del gobierno, máxime cuando adoptadas estas doctrinas políticas todavía la administración de los negocios públicos no había llegado al crecimiento asombroso que trae consigo el progreso y la multiplicación de la población y con él una desmesurada actividad en la aplicación o ejecución de las leyes, ni se podían entonces imaginar siquiera las consecuencias que traería respecto a la nulificación práctica del principio de la división de poderes y sus consiguientes garantías para el individuo.

* Tomado de *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Vol. II, núm. 6, abril-junio, 1940, pp. 139-146 [N. del E.].

Es muy sencillo, en efecto, imaginar una serie de autoridades dependientes de un solo jefe (depositario del Poder Ejecutivo), que no tenga otra misión que la de estar aplicando las leyes que dicte el Poder Legislativo, ciñéndose estrictamente al texto de las propias leyes. También es muy fácil imaginar, como se hizo y se ha hecho, que la ley siempre es muy clara, que comprende todos los casos o una inmensa mayoría que se puedan presentar, y que la aplicación misma de la ley no es otra cosa que una función meramente mecánica semejante a la de quien aplica una medida o patrón a cada cosa u objeto para obtener las dimensiones del mismo.

Pero, qué lejos está esto de la realidad política y administrativa. Si se piensa tan sólo en la gran diversidad de leyes que en los diversos ramos de la administración se han expedido y se siguen expidiendo, con una incompreensión y desconocimiento tales de lo que es hacer una ley y de lo difícil que es la tarea legislativa; si se tiene en cuenta que aun en un mismo orden de ideas, o tratándose de una misma actividad genérica, las modalidades sociales se multiplican al infinito; si además, se medita en la complejidad de las actividades comerciales, industriales o agrícolas, así como en su necesaria conexión con la política general que trae aparejada la labor del poder público, se llegará fácilmente a la conclusión de que la rama del Poder Ejecutivo es la principal y de más preponderancia práctica de los tres en que se divide el poder público para su ejercicio.

Esta importancia principalísima de la rama ejecutiva es siempre desconocida de hecho por nuestro régimen constitucional en su organización y desarrollo y nunca, al menos que yo sepa, se han preocupado los políticos y los sociólogos, así como nuestros legisladores, de analizar, el problema para dar una mejor organización a la rama ejecutiva, y evitar los grandes males que afligen al pueblo por tan absurda y defectuosa organización.

Desde luego se observa hasta por cualquier estudiante que se inicia en el estudio del derecho constitucional, el singular aspecto que el sistema de la Constitución, lo mismo de la de Estados Unidos que la nuestra, presenta en la composición de cada uno de los tres poderes y en la manera como se ejercita. En otros términos, que en tanto que el Poder Legislativo y el Judicial lo forman corporaciones más o menos numerosas, el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado presidente de la República. ¿Será posible que la tarea de legislar y la de administrar justicia requieran organismos compuestos por muchos individuos, en tanto que

en la del Poder Ejecutivo baste uno solo de ellos para llevar a cabo la tarea de aplicar las leyes?

Porque no es óbice que las Constituciones a que me refiero después de adoptar el sistema unitario personal para el Poder Ejecutivo que “para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuye los negocios que han de estar a cargo de cada Secretario” (artículo 90 de la Constitución Mexicana); ni que tampoco se prevenga también el refrendo de “los reglamentos decretos y órdenes del presidente por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos” (artículo 92); porque con la facultad que la misma carta fundamental da al presidente de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, tal refrendo constitucional se hace nugatorio.

De todos modos, es indudable que para que el presidente de la República ejercite sus facultades de Poder Ejecutivo y aplique las leyes que expida el Congreso, precisa de toda necesidad, de numerosísimos funcionarios y agentes subalternados a él; y entonces es cuando se presentan los más graves problemas de administración que, por falta de resolución, produce principalmente, una falta de justicia y una confusión del concepto de autoridad.

Al afirmar esto, tomo solamente en cuenta la parte relativa a la administración propiamente dicha que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo, pero no a la parte política que funcionalmente tiene y debe tener el propio poder.

Antes de indicar los sustanciales vicios de organización administrativa en la rama ejecutiva; procede aclarar diversos puntos que influyen de modo directo en una buena o mala administración, tales como la responsabilidad constitucional del presidente de la República, así como las innovaciones que la Constitución de 1917 introdujo a la de 1857 respecto a la propia responsabilidad del mismo presidente, y a la extensión de facultades del mismo con relación a los demás poderes, porque todo ello afecta también a la manera de conducir la administración ejecutiva.

Es notorio que el presidente de la República, por sus solas facultades constitucionales, tiene preeminencia, en la práctica, sobre los otros dos poderes. A cualquiera persona, aun ajena a la ciencia jurídica, le basta

considerar la inmensa esfera de acción de todas las oficinas administrativas, desde las secretarías de Estado hasta las agencias subalternas de todo orden, para comprender todo el inmenso poder de que puede disfrutar y disfruta el presidente de la República, y lo que puede llevar a cabo sólo el nombramiento de miles y miles de funcionarios y empleados y la resolución de los millones de asuntos administrativos que constitucionalmente él solo puede decidir en definitiva.

Aparte de este inmenso poder de ejecución, la Constitución cuida, casi como un soberano hereditario, al presidente de la República. Su irresponsabilidad durante el tiempo de su encargo es todavía más en la Constitución de 1917 con relación a la de 1857, y sólo por traición a la Patria o delitos graves del orden común puede ser removido de su cargo; en tanto que los componentes del Poder Legislativo, en sus dos cámaras, y los del Poder Judicial, tienen toda clase de responsabilidades políticas, civiles y penales en el ejercicio de sus encargos.

Todavía la actual Constitución en algunos de sus artículos concede más extensas facultades, y en puntos de trascendencia, al propio presidente. Entre otras, las que el artículo 27 constitucional para declarar nulos todos los contratos y concesiones hechos por gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad, y otras facultades más, que, en mérito de la brevedad, se omite mencionar.

La situación política administrativa del Ejecutivo se ha visto, por lo tanto, reforzada grandemente por esas innovaciones, máxime cuando entre ellas está una de más trascendencia para la colectividad en el presente y en el futuro, que es la de integrar, por nombramiento del presidente de la República, el Poder Judicial de la Federación y el del distrito y territorios, con lo cual prácticamente el sistema constitucional de gobierno se concentra en el presidente de la República.

Hechas las anteriores aclaraciones, me propongo en un próximo estudio, entrar con más detalle a los problemas que suscita la organización unitaria del Poder Ejecutivo. En anterior artículo sobre este tema, esboqué todas las consecuencias y dificultades de orden trascendental que tiene la organización constitucional en lo que se refiere al Poder Ejecutivo.

Dije también en ese artículo, que es lamentable que nuestros jurisperitos y expertos administrativos no se hubieran ocupado del problema,

ni menos traten de buscar solución adecuada en asunto de tanto interés técnico como práctico.

Es explicable, en cierto modo, el abandono del estudio de la cuestión, si se recuerda que nuestros comentaristas de derecho constitucional y administrativo en general, en vez de analizar nuestras instituciones políticas desde las bases mismas que las informan, aceptan éstas sin discusión como lo mejor que puede haber entre las instituciones políticas de cualquier país civilizado. Me refiero al sistema de gobierno republicano democrático, federal y popular, sobre el principio básico de la división tripartita de poderes.

Producto de las ideas que proclamaron los revolucionarios en Francia desde 1793, los cuales procedían con verdadero odio hacia las instituciones monárquicas cuya sujeción habían sufrido durante siglos, y proclamando los principios de libertad, igualdad y fraternidad a la vez que los derechos del hombre y del ciudadano, las instituciones republicanas se extendieron en el nuevo continente y enraizaron en la mente de los políticos de América, como etapa natural de liberación del pueblo, respecto de regímenes que se consideraban caducos y de rémora para el progreso social de entonces. Así es que al calor de las ideas liberales y de las luchas fratricidas en nuestro país, que culminaron con la implantación definitiva en 1857 de tales principios políticos, de entonces para acá se consideraron intangibles los principios constitucionales de gobierno por los políticos, sociólogos y jurisconsultos, hasta considerar con el calificativo de reaccionario o retrógrado a todo el que osara siquiera discutir el aspecto científico de los postulados constitucionales. Así también fuimos educados y lo han seguido siendo todos los que nos dedicamos al estudio de la ciencia del derecho. Se nos enseñaba desde las cátedras la bondad del sufragio popular, del régimen republicano y del federalismo, inculcándonos verdadera veneración hacia estas instituciones, pero sin análisis científico y de valor real de ellas.

Esto explica que la tradición y las enseñanzas de la escuela nos hicieran consentir sin discusión alguna los principales postulados de gobierno constitucional, aunque también ha influido en mucho nuestra legendaria apatía para investigar científicamente todo lo que la ciencia, especialmente la del derecho, nos ha enseñado por medio de los comentaristas y de los doctrinarios.

Lo mismo tenía que suceder, naturalmente, con la organización ejecutiva dentro de nuestro sistema constitucional, ya que el principio básico de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial se ha considerado como un axioma y como un requisito básico de garantía de las libertades populares. Pero, especialmente, tratándose de la organización del Poder Ejecutivo y de su constitución, sin darnos cuenta hemos sido, en su adopción, tal como está en nuestro país, en Estados Unidos y en la mayoría de los países latinoamericanos, víctimas de la tradición histórica establecida por los sistemas monárquicos de gobierno.

El rey o emperador en esos sistemas, era el todo en el ejercicio del poder público, en el respeto y veneración de los súbditos y en la representación del Estado ante los demás países. El presidente de la República, en nuestros regímenes republicanos, se le ha seguido equiparando de hecho en el concepto público, ya que no en el científico, al rey o emperador. De ahí que al adoptarse la división de poderes por medio de los cuales el pueblo ejercita su soberanía se consideró que un solo individuo (las denominaciones mismas de presidente de la República, primer magistrado, jefe del gobierno, etcétera, lo indican), debía ser el depositario del poder del pueblo para llevar a cabo la ejecución de las leyes que el Legislativo decretara. No se pensó en todas las consecuencias que esto acarrearía para la eficacia y bondad del sistema de gobierno republicano, sino que, además, se le dio tal suma de facultades y de poder, que podría asegurarse y aun demostrarse desde el punto de vista científico y del político, que ello fue precisamente la herida más grave y sustancial que se infería al sistema de gobierno republicano y democrático.

La organización ejecutiva misma demuestra lo erróneo de la concepción político-científica del régimen de gobierno. Ya tengo dicho en mi estudio anterior, que la misión de aplicar las leyes de todo orden, menos en lo reservado al Poder Judicial, en casos de controversia, está lo más alejado posible de la realidad política y administrativa; pero ahora es el caso de analizar más a fondo los absurdos y las graves consecuencias que se producen con tal organización unitaria.

Ya no es ahora en que la complejidad inmensa de los asuntos de todo orden que entraña la aplicación de innumerables leyes administrativas, la que vendría a demostrar la tesis que sustento; sino según las mismas condiciones reinantes en 1857 y 1917, sobre todo en esta última resultaba

patente el aspecto constitucional en la organización ejecutiva confiada a la voluntad, tendencias, errores, ideales o caprichos de un solo individuo denominado presidente de la República.

Bastaría con dirigir una ojeada a la organización esquemática que la Constitución misma establece para el Poder Ejecutivo: primero, considerar la Constitución como garantía de mayor acierto, o mejor dicho, como demostración de la eficiencia de la organización unitaria, el necesario refrendo constitucional, para dar validez a los actos del depositario único del Poder Ejecutivo, cuyos actos de todo género no serían válidos sin la forma o autorización de un secretario del despacho a cuyo cargo correspondiera el asunto respectivo; segundo, a las numerosas facultades concedidas al presidente, aparte de la genérica de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, facultades unas de carácter político nacional, otras de carácter político internacional y, sobre todo, la de nombramiento (con fuerza política enorme) de todos los principales funcionarios de la administración y aun del Poder Judicial federal y local; tercero, otras facultades de innegable trascendencia concedidas en otros preceptos constitucionales, y entre las que sólo por vía de ejemplo cito la que el artículo 27 constitucional, en su inciso XVIII le da para declarar nulos cuando a juicio del propio Ejecutivo impliquen perjuicios graves para el interés público, todos los contratos y concesiones hechos por el gobierno durante los sesenta y cuatro años anteriores a la misma Constitución.

Bastarían dos o tres de las principales facultades de las enumeradas genéricamente, para que ello causara en la práctica la nulificación del principio básico de la división de poderes establecida por la Constitución; pero ahondando en el estudio de la propia organización ejecutiva, se encontrará con mayor extensión, la defectuosa y absurda organización constitucional del Poder Ejecutivo. Desde luego, la explotación de los principales recursos naturales, aunque sujeta a las leyes que expida sobre el particular el Poder Legislativo, implica una serie de apreciaciones, recopilación de datos e informaciones, dictámenes técnicos y decisiones de tal manera serias y de consecuencias para el país y para los particulares, además de los millares de asuntos de ese género, que físicamente haría imposible a un solo funcionario capaz de decidir de todos esos asuntos, suponiéndolo dedicado exclusivamente a ese orden de materias, que puede asegurarse

sin ningún género de duda, que la intervención, conocimiento y resolución de todo asunto solo puede llegar, en la práctica, en una proporción del uno al millar a la resolución del presidente.

Pues si a tales facultades se agregan las que se refieren a toda la materia hacendaria, las de guerra, las de agricultura, las del problema agrario y, en suma, a las de todas las ramas de la dependencia del Poder Ejecutivo, la mente se abisma ante el postulado teórico unitario de la organización ejecutiva; y entonces, cabe meditar sobre la manera de remediar tamaño desequilibrio entre la realidad y el postulado constitucional para reformar radicalmente dicha organización ejecutiva y adecuarla debidamente conforme a dos orientaciones generales que son:

Primera: La de impedir la concentración de un arrollador poder político o administrativo tal que prácticamente destruya el principio de la división de poderes.

Segunda: Que realmente sean el depositario del Poder Ejecutivo o los órganos que expresamente la ley faculte para ejecutar sus preceptos, quienes conozcan y resuelvan de todos los casos de la propia ejecución de la ley.

Antes de examinar estos puntos y de expresar algunas orientaciones que conduzcan a la resolución del problema, precisa repetir que las tradiciones políticas y jurídicas han continuado invistiendo al presidente de la República con tal representación y tales poderes, que prácticamente puede llamarse “el monarca democrático republicano”, sin las ventajas del régimen de la realeza y con muchas de las desventajas de ésta; y es necesario hacerlo, porque es un factor de importancia que no sólo explica el porqué de la posición privilegiada del presidente en nuestros regímenes constitucionales, sino también los graves males de carácter político, especialmente bajo la forma de revoluciones y de golpes de Estado a que ha dado origen en los países latinoamericanos, como es el nuestro, la absurda institución de régimen presidencial.

El presidente, en nuestro régimen, ha sido y será, mientras no se modifique aquél, el centro alrededor del cual giran todas las actividades oficiales no sólo de los órganos del poder público federal, sino los de los Estados. Cuando un solo individuo tiene el mando supremo, discrecional y absoluto de un solo ejército, cuando tiene a su disposición una numerosísima maquinaria burocrática que interviene en la vida individual en

todos y cada uno de los actos de éste, cuando nombra y remueve a todos los altos funcionarios que militan a las órdenes del Poder Ejecutivo, y, en fin, tiene la vía legal para emplearla a su arbitrio y poder hasta “perseguir”, si así lo quiere, a instituciones, empresas, personas y grupos sociales, no se ve gran diferencia, entonces, con la acción omnímoda del monarca absoluto.

No es óbice para esto que se hable de responsabilidad y de la existencia de leyes a las que deba ajustarse el presidente. Desde luego, la responsabilidad oficial de este funcionario (otro resabio del sistema monárquico), estaba limitada en la Constitución de 1857 a los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Ya estas solas limitaciones implicaban tal inmunidad para el presidente de la República, al menos teórica, pues práctica era además ilusoria, que significaban el cuidado nimio con que los legisladores de la escuela liberal de aquella época trataban de hacer del presidente de la República la encarnación del poder público, sin darse cuenta, por las tradiciones ya mencionadas, del grave error que cometían. Pero en 1917 todavía fue peor la obra de los constituyentes de esa época cuando establecieron en la Constitución (artículo 108), que el presidente de la República sólo podría ser acusado de traición a la patria y de delitos graves del orden común, sabiendo como sabían perfectamente que el primero de dichos delitos es tan excepcional que solo teóricamente podría ser acusado por un hecho delictuoso así, y casi nunca en la práctica, y en cuanto a los delitos graves del orden común, también es irrisorio pensar que un presidente pudiera cometerlos, dada la alta investidura que tiene y la selección que de él hicieron los poderes electorales, y que tampoco se podría presentar el caso.

En cambio, suprimieron los mismos constituyentes dos delitos genéricos que son los que más han cometido en el ejercicio de su encargo la mayoría de nuestros presidentes de la República y que aún la Constitución de 1857 los hacía incurrir en responsabilidad oficial, como son los de ataques a la libertad electoral y violaciones expresas de la Constitución.

Claro es que el presidente de la República, como único depositario del Poder Ejecutivo, no puede ni debe estar a merced de cualquiera acusación de particulares o de grupos políticos adversos por hechos de cualquier género, sino tan solo por los que por su gravedad amerite ser enjuiciado por

las cámaras legislativas; pero de esto a inmunizar al propio presidente en la forma en que lo hace la Constitución vigente, media una enorme distancia con consecuencias políticas y administrativas desastrosas para el país.

Lo anteriormente expuesto es, sin tomar en cuenta los vicios que en la práctica y por razones de corrupción política reagran el absurdo sistema presidencial nuestro. Vicios y corrupción que no son objeto de análisis en el presente estudio, que sólo trata de un análisis desde el punto de vista científico de nuestra organización ejecutiva constitucional.

Volviendo ahora al estudio del desarrollo de la organización del Poder Ejecutivo, se advierte que el refrendo presidencial es, como ya se dijo, un descargo de conciencia jurídica que cree evitar así los males del despotismo del depositario de un órgano del poder público. El refrendo constitucional, o sea la validez que a los actos del presidente dan conforme a la Constitución los secretarios del despacho, no constituyen ni pueden constituir una garantía contra los actos arbitrarios, tiránicos o fuera de la ley. Basta considerar que con ejercitar el presidente su facultad constitucional indiscutible de remover a los secretarios del despacho y de nombrar a los que él quiera, se destruye la base del refrendo constitucional como garantía para el pueblo.

Pero admitiendo que los secretarios del despacho han sido instituidos por la Constitución como funcionarios que auxilian al presidente en la absurda labor de ser él quien ejecute las leyes que expide el Congreso, ni aun así se remedian los males de que adolece la organización ejecutiva, máxime si se piensa en el siguiente dilema: o tales secretarios del despacho llevan al acuerdo del presidente todos los asuntos de que ha conocido y tramitado la secretaría respectiva, y entonces resultará igual imposibilidad práctica de poder ser resueltos por el presidente; o bien, lo que sucede en la práctica, en parte, los secretarios del despacho resuelven por sí todos los casos de aplicación de leyes del ramo del que están encargados, y entonces el mito presidencial resalta en toda su plenitud. Tanto más cuanto que si el depositario del Poder Ejecutivo conforme a la Constitución es el presidente de la República, no se ve por qué otros funcionarios, por respetable y alta que sea su investidura y su prestigio, sean los que de hecho y sin autorización constitucional, ejerciten las verdaderas funciones ejecutivas que a ellos no les están encomendadas.

Es fácil recordar que, en los periodos presidenciales subsecuentes a la expedición de la Constitución de 1857, se procuraba seguir efectivamen-

te la doctrina constitucional, y el escaso acervo de negocios ejecutivos (comparado con el de las épocas actuales), permitía que la mayor parte de los asuntos que las secretarías del despacho tramitaban, los resolviera personalmente el presidente. Cuando menos se procuraba de una manera formal, aunque no real, dejar constancia expresa en cada asunto de que el presidente de la República así lo había acordado; y no era extraño sino más bien frecuente, leer en los oficios dirigidos a los particulares la fórmula consagrada, aunque se tratase de licencia solicitada por el portero de un ministerio, consistente en decir que: “Dada cuenta al ciudadano presidente de la República con la petición de usted... el propio primer magistrado ha tenido a bien acordar...” Esto sólo lo indico para demostrar cuán arraigada estaba la idea en las administraciones de los primeros cincuenta o sesenta años, a partir de 1857, de que el presidente tenía que acordar personalmente todos y cada uno de los asuntos encomendados al Poder Ejecutivo.

La práctica de los últimos cuarenta años ha significado día con día que el presidente, en vez de acordar siquiera la mayoría de los asuntos administrativos, sólo conoce y resuelve de una ínfima minoría. Resulta de lo cual que se hace urgente, imprescindible o necesario reformar o transformar el sistema de organización ejecutiva, tanto para ponerlo de acuerdo con la realidad política y social, como muy principalmente para que los actos de la administración sean ordenados y ejecutados por funcionarios verdaderamente responsables y no en nombre de un depositario del poder público, sabiendo que es imposible y absurdo que tal depositario sea el que los ordene o mande ejecutar.

Esto nos llevaría a un examen que traspasaría los límites de este estudio, y que se refiere a las doctrinas de derecho administrativo sobre función pública administrativa, representación funcional, jerarquía y descentralización administrativa, así como una revisión valerosa y audaz del principio básico mismo de la división de poderes y del sistema de gobierno. Porque, ¿sería posible que, abandonando el sistema unitario en la organización ejecutiva, fueran varios o muchos los órganos de ejecución y por ende varios o muchos los titulares de la función administrativa?, ¿no sería anárquico y de resultados contraproducentes dividir a su vez el ejercicio del Poder Ejecutivo en diversos órganos públicos, rompiendo así la tradicional división tripartita de poderes?

El problema se encuentra entonces entre escollos al parecer insuperables, pues, o bien se modifica radicalmente el sistema constitucional de gobierno, cosa que ya parece inevitable en los tiempos actuales ante las profundas transformaciones políticas y sociales en todos los países, o bien, conservando el sistema tradicional, no sería tan fácil encontrar soluciones que poniendo de acuerdo la realidad con la teoría, dejaran de alterar en sus lineamientos básicos el régimen gubernamental mismo.

Pero lo que sí queda en pie y de modo indiscutible es la necesidad de emprender ese estudio y encontrar una solución. Lo exige la justicia administrativa, amenazada día con día por actos arbitrarios de funcionarios irresponsables, aun de baja categoría, que actúan en nombre del depositario único del Poder Ejecutivo; lo exige la efectividad del régimen de garantías individuales, y lo exige quizá más fuertemente, la vida económica misma del Estado, que funciona en un supuesto absurdo y en una confusión increíble de atribuciones y de irresponsabilidad. Problema arduo que sólo he delineado para que nuestros jurisconsultos y estadistas lo aborden y lleguen al éxito.