

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.⁶⁶

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.

⁶⁶ 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..."

al Presidente de la República, con aprobación del Senado, para que disponga de la citada Guardia Nacional fuera de sus respectivos territorios, en la proporción fijada por la misma Cámara Legislativa, para la defensa interior y exterior de la Federación.

Sin embargo, tanto por razones técnicas como por motivos de carácter político, no se han dictado los reglamentos necesarios para la creación y funcionamiento de la citada Guardia Nacional, que no ha sido instituida hasta la fecha.⁶⁷

Debemos tomar en consideración, que de acuerdo con el artículo 23 de la Ley tantas veces citada, de Secretarías y Departamentos de Estado, el Presidente de la República puede establecer, y así lo ha efectuado en numerosas ocasiones, *Comisiones Intersecretariales*, temporales o permanentes, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos de Estado.⁶⁸

En cuanto a los *medios de difusión*, particularmente los de mayor desarrollo en la actualidad, como la *radio y la televisión*, *no existe un control directo del Ejecutivo Federal* sobre los propios instrumentos de comunicación, pero sí una *vigilancia* permanente, de acuerdo con lo establecido por la Ley Federal de Radio y Televisión, publicada el 18 de enero de 1960, por la cual —y en este aspecto se ajusta al artículo 27 constitucional— corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial, y por tanto, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, siendo dicho dominio inalienable e imprescriptible (artículo 1º del citado ordenamiento).

Este dominio directo de la Nación se traduce en dos consecuencias jurídicas: la primera de ellas es que todo lo relacionado con la radio y la televisión corresponde a la jurisprudencia federal o nacional, y su control, según hemos dicho, al Ejecutivo de la Unión, de manera que en esta materia no pueden intervenir los gobiernos de los Estados;⁶⁹ y en segundo lugar, el uso del espacio por medio de canales para difusión de

⁶⁷ Sobre el problema de la Guardia Nacional, *cf.* Francisco Arturo Schroeder, *Concepto y contenido del derecho militar*, México, 1965, pp. 157 y ss.

⁶⁸ El artículo 23 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dispone, a este respecto: "El Presidente de la República podrá constituir *Comisiones Intersecretariales* para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos del Ejecutivo Federal. Las comisiones intersecretariales podrán ser transitorias o permanentes y se integrarán por funcionarios que representen a los titulares de las dependencias interesadas. Serán presididas por el representante de la dependencia que se determina constituir, el que tendrá la responsabilidad de su funcionamiento".

⁶⁹ El artículo 8º del citado ordenamiento, dispone: "*Es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y la televisión*".

SUPREMACÍA DEL EJECUTIVO MEXICANO

153

noticias ideas o imágenes, como vehículos de información y expresión, solamente puede ser utilizada por los particulares mediante concesión o permiso, que debe otorgar el mismo Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículos 1º y 9º de la citada Ley Federal de Radio y Televisión).

El control y vigilancia del Gobierno de la Nación sobre las estaciones de radio y televisión, están limitados por los principios del artículo 6º de la Constitución Federal, que consagra la libertad de expresión,⁷⁰ y por tanto, el artículo 58 de la ley que examinamos, establece que el derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y, consecuentemente, no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, ni de limitación alguna, ni de censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y las leyes.

La intervención del referido Ejecutivo de la Unión en los citados medios de comunicación, se ejerce por conducto de varias Secretarías de Estado (Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, y Salubridad y Asistencia), y como la utilización de las ondas electromagnéticas se considera como una función social,⁷¹ las estaciones relativas están obligadas a transmitir determinados programas de carácter cultural y deben dar preferencia, de manera gratuita, a la transmisión de informes oficiales que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público o medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública, así como encadenarse cuando se trate de informaciones de trascendencia de la Nación, esto último a juicio de la Secretaría de Gobernación (artículos 59-62 de la citada Ley).

Finalmente, el ordenamiento mencionado establece un organismo coordinador, dependiente de la propia Secretaría de Gobernación, denominado *Consejo Nacional de Radio y Televisión*, integrado por un representante de dicha Secretaría, que funge como Presidente, y uno de cada una de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, de Salubridad y Asistencia, dos de la Industria de la Radio y Televisión y dos de los trabajadores (artículo 90).

⁷⁰ El invocado artículo 6º de la Carta Suprema, establece: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe al orden público."

⁷¹ En la parte relativa del artículo 5º de la Ley Federal de Radio y Televisión, se dice que estas actividades desempeñan "... la *función social* de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana..."

5. *Supremacía del Ejecutivo debido a sus atribuciones.* No obstante que el sistema presidencialista, tal como fue establecido por los Constituyentes de Filadelfia, implicaba un intento de aplicación lo más radicalmente posible, del sistema rígido de separación de los poderes que habían divulgado, primeramente John LOCKE,⁷² y posteriormente con mayor precisión el barón de MONTESQUIEU,⁷³ pronto se observó que este sistema mecanicista de los *checs y balances* no funcionaba estrictamente en la práctica, especialmente por lo que al Ejecutivo Federal se refería, que pronto rebasó el concepto de un simple aplicador o ejecutor de las leyes del Congreso.⁷⁴

Por ello es que Carl SCHMITT sostuvo que, en realidad, no podía hablarse de división, sino exclusivamente de *separación de los poderes*,⁷⁵ debido a que los distintos órganos del gobierno actúan de manera coordinada, superando la idea mecánica de MONTESQUIEU, y por tanto, cada uno de los tres departamentos tradicionales realiza funciones que teóricamente sólo corresponderían a alguno de los otros, de manera que esta idea de la división de los poderes prácticamente ha quedado sin efecto, en su sentido clásico, como lo pone de relieve Karl LOEWENSTEIN.⁷⁶

Este mismo fenómeno evolutivo, que parte de la concepción rígida de la separación de los poderes, o con mayor precisión, de las funciones de los órganos del Estado, y lleva hacia una coordinación creciente entre los mismos órganos, se advierte en el derecho constitucional mexicano, especialmente en la Carta Fundamental de 5 de febrero de 1917, como lo pone de relieve el tratadista mexicano Víctor MANZANILLA SCHÄFFER,⁷⁷ y esta flexibilidad de las relaciones entre las diversas entidades del poder se observa también en las Constituciones locales, expedidas con apoyo en el régimen de la citada Ley Fundamental vigente, según se desprende del

⁷² *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, trad. de José Carner, México, 1941, pp. 94 y ss., quien distingue entre *el poder ejecutivo* propiamente dicho, y *el federativo*, que tiene la dirección de la política exterior, reconociendo que ambos se encuentran en la realidad casi siempre unidos en la misma persona o corporación.

⁷³ *El Espíritu de las Leyes*, cit., especialmente pp. 206 y ss.

⁷⁴ Inclusive en los Estados Unidos, en los cuales el Congreso posee una fuerza política de la cual carecen los cuerpos legislativos de la mayoría de los países de la América Latina, se ha observado la creciente fuerza del Presidente de la República, que inclusive ha adquirido un impulso directivo sobre el mismo Congreso, como lo advierte claramente Corwin en su documentado libro *El Poder Ejecutivo*, cit., pp. 302 y ss.

⁷⁵ *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, México 1952, pp. 212 y ss.

⁷⁶ *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 54 y ss.; *Political Power and the Governmental Process*, cit., pp. 34 y ss. considera la división de poderes como una teoría anticuada.

⁷⁷ *La teoría de la división de poderes y nuestra Constitución de 1917*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 50, abril-junio de 1963, pp. 359 y ss.

minucioso estudio realizado por el constitucionalista mexicano Miguel DE LA MADRID HURTADO.⁷⁸

La multiplicidad de actividades y de funciones se hace más evidente tratándose del Ejecutivo, cuyo nombre tradicional resulta inadecuado para su estructuración moderna, y más bien, y en la actualidad que está de moda el concepto de planificación, pudiera hablarse de un *Departamento o Poder Planificador o Coordinador* de las actividades del Gobierno, ya que no se trata de un simple ejecutor de las leyes aprobadas por el legislativo, sino de un órgano dinámico que dirige y encauza la política y la administración, tanto interior como exterior de la Unión.⁷⁹

Y si esto podemos decirlo respecto del Presidente de los Estados Unidos, con mayor razón es preciso afirmarlo tratándose de los gobiernos presidenciales de la América Latina, pues cuando no son dictaduras disfrazadas, de cualquier manera asumen una actividad directiva sobre todos los demás poderes, inclusive en nuestro país y algunos otros en los cuales el Ejecutivo se encuentra institucionalizado, siendo aplicable la afortunada calificación de Alberto DEMICHELI, del *Ejecutivo Tutor*, con mayor razón en nuestros días de creciente intervencionismo estatal, que en realidad se traduce en intervencionismo administrativo o gubernamental.⁸⁰

6. *Política interna y política internacional.* En un sistema presidencial puro, como el nuestro, según reiteradamente hemos afirmado, los lineamientos fundamentales de la política interior y exterior de la Nación son trazados por el Jefe del Ejecutivo, que es al mismo tiempo el Jefe del Estado, y quien dirige, además, una organización dinámica, que imprime impulso a los otros dos poderes.

En nuestro ordenamiento, los aspectos básicos de la *política interior* de la Nación, los realiza el Presidente de la República, el cual posee, entre otras actividades, la presentación ante el Congreso de las iniciativas de ley formuladas por el Ejecutivo, y la publicación de las leyes expedidas

⁷⁸ *La división de poderes en las Entidades de la Federación Mexicana*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 869 y ss.

⁷⁹ Ya Woodrow Wilson, con anterioridad a su ascensión a la presidencia de su país, afirmaba en su fundamental estudio *El Gobierno Constitucional en los Estados Unidos*, trad. de Federico González Garza, México, 1922 (pero publicado en inglés en 1908), p. 79, que con el crecimiento de las actividades de la nación misma, los encargados de la Presidencia de la Unión, deberían considerarse a sí mismos, más bien que funcionarios ejecutivos, como jefes de la nación y directores de los intereses nacionales.

⁸⁰ *El Poder Ejecutivo*, cit., pp. 121 y ss.

por el primero y promulgadas por el último, la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales; la tramitación de todo lo relacionado con los nombramientos, remociones y renunciaciones de los funcionarios cuya designación y destitución corresponda al propio Presidente de la República, etcétera (artículo 2º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).

Dentro de estas atribuciones de dirección política nacional que corresponden al Presidente de la República, como titular del Ejecutivo Federal, deben destacarse las relativas a su intervención en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y en el registro de los partidos políticos nacionales, todo ello a través de la propia Secretaría de Gobernación (artículo 2º, fracción XVI, de la citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).

Aunque es cierto que el Ejecutivo de la Nación no es el único órgano de gobierno que interviene en el proceso electoral, sí podemos afirmar que su participación es muy destacada, ya que encauza las actividades electorales, con el propósito fundamental de que se realicen pacífica y legalmente.

Todo lo relacionado con la colaboración del Ejecutivo en las elecciones nacionales, está regulado por la Ley Federal Electoral, publicada el 4 de diciembre de 1951.⁸¹

En nuestro sistema constitucional no existen tribunales electorales, ya que las Cámaras califican las elecciones de sus propios miembros, sin posibilidad de impugnación (artículo 60 de la Ley Suprema), y a la Cámara de Diputados corresponde decidir de manera inapelable sobre la elección del Presidente de la República (artículo 74, fracción I, de la misma Constitución Federal); pero, en cambio, se ha establecido un organismo de coordinación de todo el proceso electoral, que recibe el nombre de *Comisión Federal Electoral*, que de acuerdo con el artículo 9º de la citada Ley Electoral, se renueva cada tres años, tiene su residencia en la ciudad de México, y se integra con varios comisionados, *uno del Poder Ejecutivo, nada menos que el Secretario de Gobernación, y quien tiene a su cargo la Presidencia; dos del Poder Legislativo, senador y diputado,*

⁸¹ El artículo 6º de la citada Ley Electoral Federal, dispone: "La efectividad del sufragio constituye la base del régimen representativo democrático federal, y por lo tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la presente ley."

SUPREMACÍA DEL EJECUTIVO MEXICANO

157

designados por sus respectivas Cámaras o la Comisión Permanente, en su caso, y tres de los Partidos Políticos Nacionales.⁸²

Las atribuciones de dicha Comisión Federal Electoral son muy amplias, especialmente en la preparación del proceso electoral; la vigilancia de los sufragios, la investigación de los hechos que pudieran constituir violación a su libre y legal emisión, comunicando a las Cámaras del Congreso el resultado de esta investigación; la designación de los que deben formar las Comisiones Locales Electorales (en cada Entidad Federativa) y los Comités Distritales respectivos, etcétera (artículo 12 de la referida Ley Electoral Federal).

Una intervención y participación aún más decisiva del Ejecutivo Federal en las actividades político-electorales, ya que se trata de una facultad exclusiva que ejerce a través de la multicitada Secretaría de Gobernación, se refiere al *registro de los partidos políticos nacionales y a su cancelación temporal o definitiva*; en la inteligencia de que sólo pueden actuar legalmente aquellos que hubiesen obtenido dicho registro.⁸³

Un requisito muy importante que se impone a las agrupaciones políticas para obtener su registro como partidos políticos nacionales, además de ciertos aspectos formales de organización, es la exigencia de que cuenten con un número mínimo de afiliados, que el texto primitivo del artículo 29, fracción I, de la Ley Federal Electoral fijaba en más de mil en cada una y cuando menos dos terceras partes de las Entidades Federativas y no menor de treinta mil en toda la República; y que la reforma de 7 de enero de 1954, elevó a dos mil quinientos, y setenta y cinco mil, respectivamente, todo ello con el objeto de evitar un fraccionamiento excesivo entre las agrupaciones políticas, y la aparición de partidos aparentes o fantasmas.

Una reforma trascendental en materia de política electoral se produjo recientemente, al modificarse por Decreto de 22 de junio de 1963 los artículos 54 y 63 de la Constitución General de la República, introduciéndose un sistema de representación, que sin abandonar la de mayorías,

⁸² El reglamento de dicha Comisión Federal Electoral y otros organismos electorales, fue publicado el 31 de diciembre de 1956.

⁸³ Entre otros preceptos de la Ley Federal Electoral que se refieren a esta materia deben destacarse el 27, que define los partidos políticos como "asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales y de orientación política"; el 28, que establece que solamente será reconocido como nacional para los efectos de dicha ley, el partido legalmente registrado; el 32 que determina que el registro debe solicitarse ante la Secretaría de Gobernación; y el 42, según el cual, sólo pueden participar en las actividades electorales los que hubiesen obtenido su registro cuando menos un año antes de las elecciones respectivas.

beneficia a los *partidos minoritarios*, que de esta manera pueden obtener determinado número de curules, a través de lo que se ha llamado *diputados de partido*, lo cual se reflejó en la Ley Electoral Federal, que fue modificada según Decreto publicado el 28 de diciembre del citado año de 1963,⁸⁴ estableciendo nuevas reglas para la designación de los referidos “diputados de partido”.⁸⁵

La preeminencia del Ejecutivo de la Unión se advierte en sus relaciones con los otros dos órganos del poder, como lo son el Legislativo y el Judicial, ya que en realidad, como lo hace notar el constitucionalista belga W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, en el régimen presidencial, se reúnen en una sola entidad o persona dos elementos que están separados en los sistemas parlamentarios: el Jefe del Estado y el Gobierno propiamente dicho.⁸⁶

Respecto de las relaciones con el Poder Legislativo, el Presidente de la República posee en nuestro sistema constitucional dos instrumentos de supremacía: uno de carácter activo, o sea, el *derecho de iniciativa* ante las Cámaras, para proponer proyectos de leyes (artículo 71, fracción I, de la Constitución Federal), y otro negativo, es decir el *veto suspensivo*, respecto de las leyes aprobadas por el mismo Congreso de la Unión, de manera que las observaciones del Presidente de la República deben discutirse de nuevo y ratificarse por ambas Cámaras, a través de una mayoría de dos terceras partes del número total de votos [artículo 72, inciso d), de la misma Constitución Federal].⁸⁷

⁸⁴ De acuerdo con este nuevo sistema, los partidos políticos nacionales que hubiesen obtenido el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tienen derecho a que acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y uno más, *hasta veinte como máximo*, por cada medio por ciento de los totales emitidos, no pudiendo pasar de este número, sumando los electos por mayoría y los que hubiesen obtenido el triunfo por razón del porcentaje.

⁸⁵ Sobre la trascendencia de esta reforma electoral, *cfr.* el libro de Mario Moya Palencia, *La reforma electoral*, México, 1964, y el artículo de Miguel de la Madrid Hurtado, *Reformas a la Constitución Federal en materia de representación*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núm. 50, abril-junio de 1963, pp. 337 y ss.; Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., pp. 260 y ss.; los tres autores citados concuerdan en que se trata de un sistema diverso de la típica representación proporcional.

⁸⁶ *Des rapports entre le chef de l'État et le Gouvernement*, en el volumen “Mémoires de l'Académie International de Droit Comparé”. tomo III, tercera parte, Roma, 1953, pp. 471 y ss.

⁸⁷ El veto suspensivo, según el artículo 72, inciso j), de la Constitución Federal, no puede ejercitarse respecto de las dos o de una de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurados, o cuando la de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, o a la convocatoria a sesiones extraordinarias convocadas por la Comisión Permanente. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., pp. 297 y ss., considera

El derecho de iniciativa de los proyectos de ley es el que asume mayor importancia, si tomamos en consideración que en los Estados Unidos, el Presidente de la República carece de esta facultad y, sin embargo, se le reconoce el carácter de un verdadero *líder legislativo*, que a través de sus partidarios en el Congreso, dirige y encauza la labor legislativa, inspirando una gran parte de las leyes expedidas por el mismo poder legislativo.⁸⁸

En nuestro país, la dirección legislativa del Presidente de la República es casi absoluta, pudiendo afirmarse que más de un noventa por ciento de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión son iniciadas por el Ejecutivo,⁸⁹ por lo que la tendencia actual, que se observa en un gran número de sistemas constitucionales, consiste en una inversión de actividades, de manera que la parte activa en la función legislativa corresponde al Ejecutivo, y el veto, en la realidad, al Parlamento, como lo ha destacado LOEWENSTEIN.⁹⁰

En cuanto a la potestad de nombramiento y remoción de los funcionarios de la Administración, ya habíamos expresado que como una de las características del sistema presidencial puro establecido por nuestra Carta Fundamental vigente, el Presidente de la República designa y despide libremente a sus más inmediatos colaboradores, es decir, a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, inclusive el del Distrito Federal, al Procurador General de la República, a los Gobernadores de los Territorios y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios (artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal).

Existe una segunda categoría de nombramiento que puede efectuar el Presidente de la República, pero tiene que someterlos a la aprobación del Senado de la República, y esto ocurre con los ministros, agentes diplo-

que este precepto es superfluo, puesto que el veto sólo puede operar respecto de las leyes expedidas por ambas Cámaras, pero no respecto de resoluciones de una sola de ellas o de la Comisión Permanente.

⁸⁸ Cfr. Corwin, *El Poder Ejecutivo*, cit., capítulo VII, pp. 302 y ss.; Loewenstein, *The relations between Government and Parliament*, en el volumen "Memoires de l'Academie Internationale de Droit Comparé", tomo III, sexta parte, Roma, 1957, pp. 65 y ss.

⁸⁹ Este fenómeno de que el encauzamiento casi total de la legislación ha pasado a manos del Ejecutivo no es un fenómeno peculiar de nuestro derecho constitucional, sino que constituye una tendencia casi universal, pues se observa aun en los regimenes parlamentarios, pero asume una mayor preeminencia en Latinoamérica, debido a la tradicional debilidad política del Poder Legislativo. Cfr. Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., pp. 152 y ss.; Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., especialmente pp. 254 y ss.

⁹⁰ *The relations between Government and Parliament*, cit., esp. p. 64.

máticos y cónsules generales (artículo 89, fracción III, de la Ley Suprema).⁹¹

También debe someter a ratificación del Senado de la República, la designación de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, así como de los empleados superiores de Hacienda (artículo 89, fracción IV, de la propia Constitución Federal).

Todos los demás empleados de la administración no pueden ser designados y removidos libremente por el Ejecutivo, sino que están sujetos a lo dispuesto por el apartado B, del artículo 123 constitucional, y su ordenamiento reglamentario, o sea la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, promulgada el 27 de diciembre de 1963.⁹²

Existe, por tanto, la tendencia de asimilar, en nuestro país a los empleados públicos con los trabajadores particulares, a través de la ficción del llamado *Estado Patrono*, que inclusive ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia,⁹³ no obstante que un sector muy importante de la doctrina considera que la relación que existe entre los órganos del Gobierno y sus servidores es *preponderantemente administrativa*.⁹⁴

También corresponde al Presidente de la República el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, con aprobación del Senado (artículos 89, fracción XVIII, y 96 de la Carta Fundamental), así como a los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito y los Territorios Federales, pero también con la anuencia, en este último supuesto, de la Cámara de Diputados (artículos 89, fracción XVII y 73, fracción VI, base 4ª, de la misma Constitución Federal).⁹⁵

⁹¹Pero la misma Constitución Federal, en el artículo 89, fracción II, faculta al Jefe del Ejecutivo para remover libremente a dichos funcionarios del servicio exterior, no obstante que su legislación hubiese sido ratificada por el Senado.

⁹²Dicho ordenamiento ha establecido un organismo judicial denominado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (artículos 118 y ss.) para conocer de las controversias entre los órganos del Estado y sus servidores que no sean de confianza. Cfr. Héctor Fix Zamudio, *Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático en el ordenamiento mexicano*, en "Revista Mexicana del Trabajo", junio de 1965, pp. 29 y ss.

⁹³Tesis 451, p. 875, del "Apéndice al Semanario Judicial de la Federación", publicado en el año de 1955.

⁹⁴Cfr. Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 142 y ss.; Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 441 y ss.

⁹⁵Los magistrados y jueces inferiores, tanto de la Federación como del Distrito y Territorios Federales, son designados, respectivamente, por la Suprema Corte de Justicia y por el Tribunal Superior, de acuerdo con los artículos 97, primer párrafo, y 73, fracción VI, base 4ª, de la Constitución Federal.

Los artículos 89, fracción XIX, y 111 de la propia Constitución Federal, otorgan al Jefe del Ejecutivo la facultad para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución, por *mala conducta*, de cualquiera de los ministros, magistrados y jueces de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, y en caso de que dicha Cámara y después la de Senadores, por mayoría absoluta de votos, consideren justificada la petición, el funcionario judicial respectivo queda privado de su cargo, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, haciéndose una nueva designación.⁹⁶

Al mismo Jefe del Estado corresponde el *derecho de indulto* respecto de los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios, según lo dispone el artículo 89, constitucional, fracción XIV; pero esta facultad no es absolutamente libre, sino que está sujeta a lo dispuesto por las leyes respectivas; por el contrario, al menos formalmente, no le competen las amnistías, ya que estas últimas sólo puede otorgarlas el Congreso de la Unión tratándose de delitos cuyo conocimiento corresponda a los tribunales de la Federación, según lo establecido por el diverso artículo 73, fracción XII, de la misma Ley Suprema.

La *política exterior* corresponde en su aspecto dinámico al Presidente de la República, ya que es el Jefe del Estado a quien tradicionalmente le ha correspondido definir la política interior de la Nación, es decir, el Poder Federativo de que hablara LOCKE.⁹⁷

Según nuestros preceptos constitucionales, el Presidente de la República es el encargado de dirigir la política exterior del país y representarlo en la comunidad internacional, y sólo en determinados aspectos requiere de la colaboración del Congreso de la Unión.

Esta política exterior de la República Mexicana la encauza el Jefe del Estado a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los términos del artículo 3º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de acuerdo con el cual, dicha dependencia debe manejar las relaciones

⁹⁶ Esta atribución del Presidente de la República ha sido criticada por la doctrina, que la considera lesiva de la autonomía del poder judicial. Cfr. Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., p. 271; Fausto E. Vallado Berrón, *Sistemática Constitucional*, México, 1965, pp. 167-169; Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales*, segunda serie, cit., pp. 54 y ss.

⁹⁷ *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, p. 95, donde considera que dicho poder federativo comprende "... el poder de paz y guerra, ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal república..."

internacionales y dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular.

Ya habíamos mencionado que el mismo Presidente de la República, con aprobación del Senado, designa a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, aun cuando puede removerlos sin intervención de este cuerpo legislativo (artículo 89, fracciones III y II, de la Ley Suprema, respectivamente).

Esta intervención del Jefe del Ejecutivo Federal en la designación y destitución del personal diplomático y consular, que efectúa a través de la citada Secretaría de Relaciones Exteriores, está reglamentada, conjuntamente con las facultades y obligaciones de dicho personal, por la *Ley del Servicio Exterior, orgánica de los cuerpos diplomático y consular mexicano*, de 30 de enero de 1934, y su reglamento, de 30 de abril del mismo año.⁹⁸

Una facultad importantísima del Presidente de la República, es la relativa a la declaración de guerra, pero esto no puede hacerlo sin una previa ley del Congreso que lo autorice para tomar esta determinación, aun cuando en todo caso las Cámaras Legislativas actúan “*en vista de los datos que le presente el Ejecutivo*” (artículos 73, fracción XII, y 89, fracción VIII, de la Constitución Federal).

Íntimamente ligada a la atribución anterior, el Jefe del Estado puede disponer de las fuerzas armadas para la defensa interior y exterior de la República (artículo 89 constitucional, fracción VI); pero tiene que recabar el consentimiento del Senado para que dichas fuerzas puedan salir del país, o se autorice el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas; así como el empleo de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios (artículo 76, fracciones III y IV, y 89, fracción VII, de la Carta Fundamental).⁹⁹

⁹⁸ Cfr. un análisis sumario de los citados ordenamientos en el estudio de Modesto Seara Vázquez, *Panorama del Derecho Mexicano. Síntesis del Derecho Internacional Público*, México, 1965, pp. 19-23.

⁹⁹ Existe una atribución del Ejecutivo, que sólo se explica por una supervivencia histórica de los preceptos relativos de la Constitución de 1857, ya que se trata de disposiciones notoriamente anacrónicas, como es la de *conceder patentes de corso* con sujeción a las bases fijadas por el Congreso (artículo 89, fracción IX, de la Ley Suprema), y al propio Congreso corresponde reglamentar el modo cómo deben expedirse las patentes de corso, y para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra (artículo 73 constitucional, fracción XIII), pero por supuesto que estos preceptos nunca se han aplicado, ya que desde 1910 nuestro país se adhirió a la Declaración de París de 1856, que abolió el corso. Cfr. Modesto Seara Vázquez, *op. ult. cit.*, p. 15.

Las cuestiones de mayor trascendencia que se presentan en nuestro derecho, respecto de las relaciones internacionales, son las relativas a los tratados internacionales y su imperatividad sobre nuestro derecho constitucional.

En primer término, existe una contradicción aparente en cuanto al órgano que debe intervenir en la conclusión de los tratados internacionales, concertados por el Presidente de la República, pues mientras el artículo 89 constitucional, fracción X, se refiere al Congreso Federal, el artículo 76, fracción I, otorga al Senado la facultad exclusiva de “aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras”.

La duda debe resolverse en favor del Senado, tanto en virtud de que el artículo 73 constitucional, no consigna dicha facultad entre aquellas que corresponden al Congreso, como porque esta es la regla que sigue el modelo que se ha tomado en consideración, o sea, el artículo II, sección 2ª, de la Constitución de los Estados Unidos.¹⁰⁰

De cualquier manera, el Senado sólo interviene con un derecho de veto, como ha ocurrido en los Estados Unidos, respecto de los tratados celebrados por el Jefe del Estado, y aunque nuestra Ley Fundamental habla de *ratificación*, este concepto no es correcto, ya que ésta corresponde también al Jefe del Ejecutivo, y la cámara legislativa mencionada sólo es un órgano necesario para la *conclusión* de los tratados.¹⁰¹

El otro aspecto que puede presentar alguna incertidumbre, es el relativo a la fuerza de los tratados respecto de la Constitución Federal, ya que nuestro artículo 133 constitucional, que de cierta manera y a través del artículo 127 de la Constitución de 1857, constituye una adaptación del artículo VI, sección II, de la Constitución de los Estados Unidos,¹⁰² parece subordinar, por su defectuosa redacción en este punto, la

¹⁰⁰ La disposición estadounidense otorga una mayor intervención al Senado, en virtud de que dispone: “Tendrá (el Presidente) facultad, con el *consejo y consentimiento del Senado*, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de senadores presentes”, o sea que en los Estados Unidos teóricamente esta Cámara legislativa interviene también en la preparación de los tratados y se exige que actúe a través de una mayoría calificada, en tanto que en México, el Senado sólo actúa para aprobar los tratados ya concertados por el Presidente de la Unión. Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., pp. 389 y ss.

¹⁰¹ Para el problema en el derecho constitucional de los Estados Unidos, Cfr. Corwin, *El Poder Ejecutivo*, cit., pp. 228 y ss.

¹⁰² Según dicho precepto de la Constitución de los Estados Unidos, “Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulguen y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la primera ley del país. Los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en los Códigos de los Estados.”

validez de los tratados internacionales a su conformidad con las disposiciones constitucionales.¹⁰³

Aunque, desde luego, no existe en nuestra Ley Suprema disposición que reconozca expresamente la supremacía del derecho internacional sobre las disposiciones constitucionales internas, como ocurre en las nuevas constituciones europeas de la segunda postguerra, particularmente la italiana de 1948 (especialmente artículo 10, primer párrafo),¹⁰⁴ la de la República Federal Alemana de 1949 (particularmente artículo 25)¹⁰⁵ y la de la Quinta República Francesa, de 1958 (artículo 55),¹⁰⁶ y pese a que, por el contrario, la redacción del artículo 133 invocado, parece llevar a la solución opuesta, la doctrina concluye en el sentido de que, en todo caso, debe reconocerse la preeminencia del derecho internacional.¹⁰⁷

7. *Atribuciones administrativas, legislativas y judiciales.* Además de su preeminencia en sus relaciones con los otros dos poderes, según expresamos con anterioridad, el Ejecutivo mexicano realiza, de acuerdo con las atribuciones que le otorga expresamente la Carta Fundamental, fun-

¹⁰³ Cfr. Julio Miranda Calderón, *El Poder Ejecutivo y los tratados internacionales*, México, 1959, pp. 203 y ss.; César Sepúlveda, *Derecho Internacional Público*, México, 1960, pp. 70 y ss.; este último autor afirma que el examen de la práctica mexicana revela que no ha existido ninguna norma que trate de limitar el cumplimiento de un tratado internacional, ni la jurisprudencia mexicana se ha encaminado en caso alguno a colocar la Constitución por encima de los tratados.

¹⁰⁴ "El ordenamiento jurídico italiano se ajustará a las normas generalmente reconocidas del derecho internacional..."

¹⁰⁵ "Las reglas generales de derecho internacional forman parte del derecho federal. Priman sobre las leyes y hacen nacer, directamente, derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal."

¹⁰⁶ "Los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tendrán, desde el momento de su publicación, una autoridad superior a las de las leyes, a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte." A su vez el artículo 54 establece que "Si el Consejo Constitucional, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro o por el Presidente de cualquiera de las dos asambleas, ha declarado que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización de ratificarlo o aprobarlo no podrá producirse sino después de la reforma de la Constitución".

¹⁰⁷ El artículo 133 constitucional, en su texto vigente, establece, que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados." La parte relativa del texto primitivo de este precepto, antes de la reforma de 18 de enero de 1934, establecía: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión..." Cfr. sobre este problema de la supremacía del derecho internacional sobre las disposiciones constitucionales, Eric Stein, *Toward supremacy of Treaty-Constitution by judicial fiat; on the margin of the Costa case*, en "Michigan Law Review", vol. 3, núm. 3, Ann Arbor, Michigan, enero de 1965, pp. 491 y ss.

ciones administrativas, legislativas y judiciales, que le dan un carácter sumamente complejo y reafirman su superioridad y dinamismo frente a los otros dos departamentos mencionados.

Desde luego, y primariamente, el Ejecutivo efectúa funciones de carácter administrativo, y puede decirse que constituye en su compleja organización, la Administración Pública Federal.¹⁰⁸

Ya hemos hecho referencia a diversas atribuciones administrativas del Presidente de la República, que realiza a través de sus colaboradores, Secretarios y Departamentos de Estado, y ahora debemos resaltar el fenómeno que se ha producido en el complicado mundo moderno, en el cual la administración interviene cada vez con mayor fuerza en todas las actividades humanas, a través de lo que se ha llamado intervencionismo de Estado, y que se traduce principalmente en el intervencionismo de la Administración, es decir, del Ejecutivo.

Este fenómeno puede considerarse universal, a través de una escala ascendente que va de los países democráticos, en los cuales el fenómeno de la "intervención" o de la "planificación" se mantiene hasta cierto punto respetuoso de las libertades fundamentales,¹⁰⁹ hasta los países socialistas o comunistas, en los cuales puede decirse, que sin ser absoluta, la intervención o planificación es prácticamente, o tiende a ser, "total".¹¹⁰

En nuestro país, el crecimiento de la actividad del gobierno nacional para planificar una serie cada vez más numerosa de actividades, se manifiesta particularmente en una doble dirección: la primera se refiere a su *participación directa en las manifestaciones económicas*; y en segundo término, en la *creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal*.

En el primer supuesto, las facultades del Ejecutivo Federal están reguladas por un ordenamiento promulgado el 30 de diciembre de 1950, y que recibe el nombre de *Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica*, y el Reglamento de varios de sus preceptos, de

¹⁰⁸ Sobre el concepto de administración, *cfr.* Andrés Serra Rojas, *La Administración Pública*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 61, julio-septiembre de 1963, pp. 751 y ss.

¹⁰⁹ *Cfr.* el interesante y cuidadoso estudio de Eugene V. Rostow, *Planificación para la libertad*, trad. de Delia A. García Daireaux y Atanasio Sánchez, Buenos Aires, 1962, esp. pp. 293 y ss., donde intenta un equilibrio entre el intervencionismo y las libertades fundamentales.

¹¹⁰ Como lo afirma Miguel Lubán, la empresa socialista del Estado, constituye el eje de la economía nacional de la Unión Soviética y de las democracias populares, *La empresa socialista de Estado en la Unión Soviética y en los países de la democracia popular*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 51, julio-septiembre de 1963, pp. 663 y ss.

10 de enero de 1951, que permiten al propio Ejecutivo intervenir en las actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción y distribución de mercancías, o la prestación de determinados servicios que representen renglones considerables o fundamentales para la economía nacional.

De acuerdo con las disposiciones del citado ordenamiento, el Ejecutivo de la Unión está facultado para imponer precios límite a determinadas mercancías; ordenar la venta obligatoria de artículos que se concentren indebidamente en manos de los particulares; determinar preferencias o racionamientos en situaciones de urgencia; establecer limitaciones a las importaciones y exportaciones de determinados artículos, etcétera.

El segundo aspecto es todavía más complejo, porque el crecimiento desmesurado de los organismos descentralizados y de las empresas de interés público, o de economía mixta,¹¹¹ constituye una especie de expansión incontrolable, principalmente en países como el nuestro, en vías de desarrollo, y que requieren de un impulso decisivo de carácter económico, proveniente de las autoridades gubernamentales.

Esta proliferación ha constituido un verdadero motivo de preocupación, inclusive para el mismo Gobierno Nacional, ya que no resulta sencillo establecer una delimitación precisa entre esta clase de organismos, y menos aún su manejo, lo cual se intentó sin mucha fortuna, primeramente a través de la Ley de 31 de diciembre de 1947, que los sujetaba a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal (artículo 1º) por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 5º).

Como la citada Ley demostró su poca efectividad,¹¹² se promulgó recientemente una nueva, publicada el 4 de enero de 1966, bajo la denominación, como la anterior, de *Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, con disposiciones más

¹¹¹ Sobre el fenómeno de las actividades del Estado empresario, en realidad, del Ejecutivo como empresario económico, el cuidadoso estudio de Alfonso Nava Negrete, *Empresa pública y sociedad anónima de Estado*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 57, enero-marzo de 1965, pp. 161 y ss. Puede consultarse también el trabajo de Sergio Domínguez Vargas, *El Estado Empresario*, en el volumen "Cursos de Invierno, 1961, Facultad de Derecho", México, 1961, pp. 79 y ss.

¹¹² Cfr. el importante análisis que sobre el problema realiza Sealtiel Alatríste, *La estructura del control externo de los organismos descentralizados*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 51, julio-septiembre de 1963, pp. 549 y ss., trabajo en el cual propone un triple control a cargo de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, que es precisamente el sistema que adopta la nueva ley.

severas y rigurosas para una constante y estrecha vigilancia, planeación y control de ambas categorías de entidades.

De acuerdo con el artículo 1º de este nuevo ordenamiento, todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, quedan sujetos al control y vigilancia del *Ejecutivo Federal*, excluyéndose únicamente las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, instituciones de seguros y fianzas¹¹³ y las empresas cuyo capital esté suscrito por las mismas; los fideicomisos en que figure como fideicomitente el Gobierno Federal, y las instituciones docentes y culturales.

La citada Ley intenta una definición de ambas entidades, y en su artículo 2º establece que para los fines del mismo ordenamiento, son *organismos descentralizados* las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados; que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

A esta categoría pertenecen entidades de gran importancia económica, política y social,¹¹⁴ como las grandes instituciones de seguridad social,¹¹⁵ los Ferrocarriles Nacionales de México,¹¹⁶ el organismo que administra los yacimientos petrolíferos, es decir, “Petróleos Mexicanos”;¹¹⁷ por el contrario, puede señalarse a la Universidad Nacional Autónoma de México como organismo autónomo que no está sujeto al control del Go-

¹¹³ Ya que estas instituciones están sometidas al control y vigilancia de un organismo descentralizado oficial, denominado Comisión Nacional Bancaria, en los términos de los artículos 160-177 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 31 de mayo de 1941.

¹¹⁴ Sealtiel Alariste intenta una enumeración de organismos descentralizados y empresas y de participación estatal, que demuestra el crecimiento asombroso de estas entidades, *op. ult. cit.*, pp. 581-602. Sobre este mismo problema del aumento considerable de los primeros, *cfr.* Horacio Castellanos Coutiño, *El Estado y los Organismos Descentralizados*, en el volumen “Cursos de Invierno, 1961, Facultad de Derecho”, México, 1961, pp. 72 y ss.

¹¹⁵ Son dos los organismos nacionales descentralizados de seguridad social, es decir, el Instituto Mexicano del Seguro Social, regulado por la Ley de 19 de enero de 1943, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con la Ley de 30 de diciembre de 1959.

¹¹⁶ *Cfr.* Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, de 31 de diciembre de 1946.

¹¹⁷ La institución “Petróleos Mexicanos” fue reorganizada definitivamente según Ley de 31 de diciembre de 1946.

bierno Federal, por quedar excluido de las disposiciones del ordenamiento mencionado.¹¹⁸

Según el ordenamiento que examinamos, se consideran como empresas de *participación estatal* (artículo 3º) aquellas en las que el Gobierno Federal sea propietario del 51% o más del capital social o de las acciones; aquellas otras en cuya constitución se hagan figurar acciones que sólo puede suscribir el propio Gobierno Federal; o cuando al propio Gobierno corresponda el nombramiento de los directivos de las propias empresas; todas estas empresas son muy numerosas y variadas, y van en aumento, conforme el Ejecutivo de la Unión participa en las actividades económicas, algunas de las cuales con anterioridad estaban reservadas a los particulares.

Se establece actualmente un triple control, que corresponde al citado Ejecutivo Federal a través de las Secretarías, del Patrimonio Nacional, que efectúa auditoría permanente e inspección técnica; de la Presidencia, que vigila las inversiones, y de la de Hacienda y Crédito Público, que revisa la materia de los presupuestos de las propias entidades (artículos 1º y 5º).

Para mayor eficacia de este triple control, se establece la inscripción obligatoria de organismos y empresas descentralizadas, dentro de los treinta días siguientes a su constitución, en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que lleva la propia Secretaría del Patrimonio Nacional (artículo 8º, fracción I).

También podemos señalar que el Ejecutivo Federal realiza *funciones legislativas* propias, con independencia del fenómeno que señalamos con anterioridad, en el sentido de que la mayoría de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión han sido elaboradas por las dependencias técnicas del propio Ejecutivo, y a este respecto, podemos señalar cuatro aspectos diversos:

a) *La facultad reglamentaria*, que si bien constituye una actividad administrativa desde el punto de vista formal, no existe duda de que tiene naturaleza legislativa, si se examina en su ángulo material.

¹¹⁸ El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 6 de enero de 1945, establece lo siguiente: "La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender, con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura."

Nuestra Carta Fundamental no establece con claridad esta atribución, pero tanto la doctrina como la jurisprudencia, la han derivado, desde la vigencia de la Constitución de 1857, en que existía un precepto similar,¹¹⁹ de lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema, de acuerdo con el cual, el Presidente de la República, tiene la obligación y la facultad de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia*”, y se razona considerando que uno de los medios de proveer a la exacta observancia de las leyes del Congreso en la esfera administrativa, es precisamente la expedición de los reglamentos pertinentes, y efectivamente así se ha venido haciendo, según se ha visto, desde la vigencia de la Carta Política anterior.¹²⁰

b) *Legislación de emergencia.* Anteriormente se hizo referencia (*véase nota 34*) a la participación del Ejecutivo en lo que nuestro artículo 29 constitucional denomina “suspensión de garantías”, es decir, el estado de sitio o emergencia, por virtud del cual el Congreso puede autorizar al Ejecutivo para que dicte las disposiciones legislativas necesarias para hacer frente rápida y eficazmente a la situación, hipótesis confirmada por lo dispuesto en el artículo 49 constitucional, que considera tal delegación de facultades legislativas, como una de las que puede otorgar constitucionalmente el poder legislativo federal.¹²¹

La razón por la cual el citado artículo 49 hace referencia expresa a la legislación de emergencia como uno de los casos en que no se infringe el principio de la separación de los poderes, se debe a razones de carácter histórico, ya que durante la vigencia de la Constitución de 1857, que

¹¹⁹ El artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857, establecía como facultad y obligación del Presidente de la República: “Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*” La doctrina de la época apoyaba en este precepto la facultad reglamentaria. Cfr. Mariano Coronado, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, 3ª ed., México, 1906, p. 177; Eduardo Ruiz, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, 1902, pp. 307-308.

¹²⁰ Cfr. Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 109 y ss., Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 323 y ss. Por su parte, Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, cit., pp. 431 y ss., afirma que es el precedente y no el citado texto constitucional, en el que se apoya la facultad reglamentaria.

¹²¹ El artículo 49 constitucional dispone lo que sigue: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

contenía un precepto muy similar (artículo 50), se estableció la costumbre de que el Congreso otorgaba facultades legislativas al Presidente de la República, con independencia de las situaciones de emergencia, lo que la doctrina ha considerado como una práctica contraria al espíritu de la Constitución,¹²² y esta costumbre perduró bajo la vigencia de la Carta actual de 5 de febrero de 1917, por lo que se consideró necesario terminar con esta práctica, a través de una adición al citado artículo 49 constitucional, lo que se realizó por Decreto publicado el 12 de agosto de 1938.¹²³

De manera que, a partir de dicha reforma constitucional, sólo pueden otorgarse facultades extraordinarias para legislar en favor del Ejecutivo Federal, cuando se presente un estado de emergencia, en los supuestos del artículo 29 de la Ley Suprema, es decir, invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Un ejemplo del otorgamiento de estas facultades extraordinarias para el legislador está contenido en la llamada “Ley de Prevenciones Generales”, de 1º de junio de 1942, expedida por el Congreso de la Unión con apoyo en el citado artículo 29 constitucional y con motivo del estado de guerra contra Alemania, Italia y Japón, en cuyo artículo quinto se autorizó al Ejecutivo Federal para “legislar en los distintos ramos de la Administración Pública con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente”, es decir, en cuanto fuera indispensable” para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales” (artículo cuarto).¹²⁴

c) Legislación para regular la estabilidad económica del país. Como una consecuencia del desarrollo económico de México y de la necesidad de una política dinámica en cuanto a su comercio internacional, se hizo necesaria una reforma a nuestro sistema constitucional, con el fin de que el Ejecutivo Federal pudiese adoptar todas las medidas legislativas tendientes a la protección de nuestra estabilidad económica, y a través de disposiciones flexibles que no puede proporcionar la legislación expedida por el Congreso de la Unión.

¹²² Cfr. Felipe Tena Ramírez, *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*, en “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, núm. 25-28, México, enero-diciembre de 1945, pp. 133 y ss.

¹²³ Cfr. Antonio Martínez Báez, *Concepto general del estado de sitio*, en “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, núm. 25-28, México, enero-diciembre de 1945, pp. 109 y ss.

¹²⁴ Cfr. Mario de la Cueva, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*, en “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, núm. 25-28, México, enero-diciembre de 1945, pp. 177 y ss.

Por tal motivo, se efectuó una nueva modificación al artículo 29 constitucional, y una adición al 131 de la misma Carta Fundamental, por decreto publicado el 28 de marzo de 1951, de manera que el Congreso pudiese otorgar facultades legislativas, ya no de emergencia, como en el supuesto del artículo 29, sino ordinarias, para que el Ejecutivo de la Unión pueda “aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país...”¹²⁵

d) *Legislación en materia de salubridad general.* El artículo 73, fracción XVI, bases 1ª a 4ª, de la Constitución Federal, establece un *Consejo de Salubridad General*, dependiente directamente del Presidente de la República, con facultades para crear disposiciones generales, con aprobación del mismo Jefe del Ejecutivo, que pueden ser de emergencia en casos de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o bien respecto de campañas contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen al individuo y degeneren la raza; pero en este segundo supuesto, tales disposiciones deben ser revisadas posteriormente por el Congreso de la Unión en los casos que a él competan.¹²⁶

Finalmente, en cuanto a las *atribuciones de carácter judicial del Ejecutivo Federal*, debemos mencionar, en primer término la existencia de un *Tribunal Fiscal de la Federación*, que es un organismo judicial administrativo de *jurisdicción delegada*.

Este organismo judicial administrativo fue introducido en nuestro derecho en la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, tomando en cuenta, hasta cierto punto, el Consejo de Estado Francés, aunque limitándolo en ese primer ordenamiento, a la nulidad de resoluciones de carácter tributario;¹²⁷ pero paulatinamente se ha ido aumentando su com-

¹²⁵ En la parte relativa del artículo 131 constitucional, se establece que “...el propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación, el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

¹²⁶ Estas atribuciones están reglamentadas por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, de 1º de marzo de 1955, y por el Reglamento Interior del citado Consejo, de 19 de enero de 1951. Cfr. José Quero Morales, *Derecho Sanitario Mexicano*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núm. 49, enero-marzo de 1953, esp. pp. 159-161.

¹²⁷ Cfr. Antonio Carrillo Flores, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración*, México, 1939, esp. pp. 297 y ss.

petencia, que actualmente está regulada en los artículos 146 y siguientes del Código Fiscal de la Federación, de 31 de diciembre de 1938, para transformarse en un tribunal de plena jurisdicción, y no solamente en materia fiscal.¹²⁸

En efecto, de acuerdo con el artículo 146 del citado Código Fiscal, dicho Tribunal "*dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa*".¹²⁹

Según el diverso artículo 148 del mismo ordenamiento, los Magistrados integrantes del citado organismo judicial son nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y con ratificación del Senado de la República, duran en su encargo seis años, y no pueden ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 160, que fija la competencia del referido Tribunal, ha sido objeto de varias reformas para ampliar sus atribuciones, como ha ocurrido por virtud de los decretos publicados el 30 de diciembre de 1949, el 31 de diciembre de 1951, y particularmente el 31 de diciembre de 1965, que han ido transformando dicho organismo en un verdadero tribunal administrativo de plena jurisdicción, que se aproxima bastante, aunque no totalmente, al Consejo de Estado Francés, si tomamos en consideración, que además de sus facultades primitivas de tribunal de nulidad de resoluciones fiscales, actualmente conoce también de resoluciones que nieguen o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales que las leyes respectivas otorgan al personal burocrático, civil y militar (fracciones VIII y IX); contra resoluciones que establezcan responsabilidades respecto de funcionarios y empleados de la Federación (fracción II); contra resoluciones o actos de las autoridades administrativas en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por dependencias del Poder Ejecutivo Federal (fracción IX);

¹²⁸ Cfr. Alfonso Nava Negrete, *Derecho Procesal Administrativo*, México, 1959, pp. 310 y ss.; Humberto Briseño Sierra, *Derecho Procesal Fiscal*, México, 1964 pp. 273 y ss.; Dolores Heduán Vitués, *Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1961, pp. 61 y ss.

¹²⁹ Sobre la evolución y transformación del referido Tribunal Fiscal, cfr. Dolores Heduán Vitués, *op. ult. cit.*, pp. 315 y ss., Alfonso Nava Negrete, *op. ult. cit.*, pp. 348 y ss. También se ha elaborado un anteproyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa, redactado por los Magistrados del propio Tribunal Fiscal, Rubén Aguirre Elguezábal, Dolores Heduán Vitués y Margarita Lomelí Cerezo, con el objeto de transformar dicho organismo judicial en un verdadero Consejo de Estado de tipo francés.

SUPREMACIA DEL EJECUTIVO MEXICANO

173

respecto de resoluciones que requieren el pago de fianzas constituidas en favor de las autoridades federales, del Distrito y Territorios, de los Estados o del Instituto Mexicano del Seguro Social (fracción XI), etcétera.

En relación con este Tribunal, debe advertirse, que según la reforma a la fracción I, del artículo 104 constitucional, por decreto de 30 de diciembre de 1946¹³⁰ reglamentado por las leyes expedidas, respectivamente, el mismo 30 de diciembre de 1946, reformada el 30 de diciembre de 1949, y 28 de diciembre de 1948, reformada el 30 de diciembre de 1950, se estableció un recurso llamado de "revisión fiscal" que debe conocer directamente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia y que pueden utilizar especialmente las autoridades fiscales, contra las sentencias que les son desfavorables dictadas por el citado Tribunal Fiscal de la Federación, y que afecten ya sea a los intereses fiscales federales o bien a los de la hacienda del Departamento del Distrito Federal, siempre que el asunto carezca de cuantía, o bien si la tiene, que la misma llegue a determinada suma.¹³¹

Por el contrario, si la resolución de dicho organismo judicial administrativo es desfavorable al particular, éste puede interponer el juicio de amparo primero ante los jueces de Distrito, y en segunda instancia ante la propia Segunda Sala (administrativa), de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹³²

También los tribunales laborales pertenecen formalmente a la Administración, pero materialmente son independientes y no sólo de plena jurisdicción, sino con facultades para hacer ejecutar sus fallos;¹³³ no se trata, pues, de tribunales administrativos, sino de órganos judiciales en

¹³⁰ En la parte relativa del artículo 104 constitucional, fracción I, se establece: "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I... En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de *tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.*"

¹³¹ La cuantía mínima para la procedencia del recurso, es de cinco mil pesos para asuntos de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal, y veinte mil pesos, para los que afecten al fisco federal.

¹³² Cfr. Héctor Zamudio, *Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 56, octubre de 1964, pp. 999 y ss. Id., *El Juicio de Amparo*, México, 1964, pp. 382 y ss.

¹³³ La doctrina y la jurisprudencia, por el contrario, estiman que el Tribunal Fiscal Federal carece de imperio para ejecutar coactivamente sus fallos, por lo que si las autoridades administrativas se niegan a darles cumplimiento, los afectados deben acudir al juicio de amparo ante los tribunales de la Federación, para combatir esa omisión o rebeldía. Cfr. tesis jurisprudencial núm. 1104. pp. 1987-1989, del "Apéndice al Semanario Judicial de la Federación" publicado en el año de 1955.

estricto sentido.¹³⁴ Se trata de los tribunales paritarios en materia de trabajo y del que conoce de las controversias entre las dependencias del Gobierno Federal y sus servidores, recibiendo los primeros la denominación, no muy correcta, de Juntas Federales de Conciliación y Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, reguladas por los artículos 352 y siguientes, de la Ley Federal del Trabajo, integrándose por representantes de los patronos, de los obreros y uno del Gobierno.

En realidad, se trata de verdaderos tribunales laborales, cuyas resoluciones se equiparan totalmente a las de aquellos que pertenecen al Poder Judicial Federal, ya que pueden ser impugnadas en amparo directo, de la misma forma que las sentencias de los citados tribunales de la Federación, según se desprende de los artículos 158, y 158 *bis* de la Ley de Amparo.¹³⁵

En cuanto al tribunal burocrático federal, recibe la denominación menos incorrecta de Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y está regulado por los artículos 118 y siguientes de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, integrándose por un representante de los empleados, otro del Gobierno Federal, y un magistrado tercer árbitro, designado por los dos representantes citados y que debe presidir el Tribunal como juzgador profesional. Sus resoluciones son impugnables, también en amparo directo, ante los tribunales de la Federación, de manera similar a las sentencias de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.¹³⁶

8. *Influencia de causas exteriores sobre la supremacía del Ejecutivo.* Ya se ha mencionado que la supremacía del Ejecutivo constituye un fenómeno que, sin incurrir en exageración, pudiéramos calificar de universal, debido a una serie de factores económicos, políticos y sociales, que se han presentado inclusive en los países tradicionalmente parlamentarios, es decir, en los cuales teóricamente existe la supremacía del Parlamento, y señalábamos como ejemplo muy significativo la situación que se examina en el famoso y clásico informe de la “Comisión Especial para el Estudio de los Poderes Ministeriales”, presentado por el Lord Canciller al Parlamento Británico en abril de 1932 (*véase nota 46*), por tratarse precisamente del país que ha sido la cuna y el ejemplo del gobierno parlamentario puro, y que, sin embargo, presenta también la

¹³⁴ Cfr. fracciones xx del apartado A, y xii del apartado B, del artículo 123 constitucional.

¹³⁵ Cfr. Héctor Fix Zamudio, *Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático en el derecho mexicano*, pp. 24 y ss.

¹³⁶ Fix Zamudio, *op. ult., cit.*, pp. 29 y ss.

situación de que el propio Parlamento va delegando facultades en el Poder Ejecutivo, es decir, en los Ministros que integran el Gabinete, y no sólo ello, sino que también se advierte el crecimiento en el número y facultades de los tribunales administrativos o “ministeriales”, todo lo cual se traduce en un reforzamiento de la posición del poder Ejecutivo británico.

Y si esto ha ocurrido en Inglaterra, con mucho mayor vigor se ha presentado en Iberoamérica, si tomamos en consideración, que la tradición absolutista de la época colonial, y la inestabilidad política que ha seguido a la independencia, se han combinado con factores económicos y sociales, debido a que durante mucho tiempo ha imperado un sistema casi feudal de repartición de la tierra y un desarrollo industrial sumamente raquítico, todo lo cual ha sido muy propicio al establecimiento de dictaduras militares, que a su vez dan lugar a frecuentes revoluciones y golpes de Estado.

Por otra parte, el sistema constitucional estadounidense, ha ejercido una especie de fascinación en los constituyentes de toda Latinoamérica, por lo que con mayor o menor fuerza se ha introducido el régimen presidencial en las Cartas Constitucionales, que presupone, no sólo de hecho, sino también formalmente, el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos departamentos clásicos, el Legislativo y el Judicial, y éste es el sistema que se ha mantenido hasta la actualidad, con independencia de algunos ensayos parlamentarios, casi siempre débiles y poco eficaces, que señala LOEWENSTEIN en su magnífico estudio sobre esta materia.¹³⁷

A esto debe agregarse el creciente tecnicismo de la legislación contemporánea, frente a la cual los cuerpos legislativos resultan poco eficaces y adecuados para participar activamente en su elaboración y control político-jurídico, ya que las necesidades de la práctica, aun en aquellos países en los cuales el cuerpo legislativo sigue conservando una fuerza considerable, como en los Estados Unidos, han determinado que la elaboración técnica de los ordenamientos legales se desplace hacia el Ejecutivo, que cuenta con los elementos necesarios para redactar los proyectos respectivos, y por ello es que, como señalamos con anterioridad, aun cuando el Presidente de los Estados Unidos carezca del derecho de iniciativa en el Congreso, prácticamente ha asumido un liderazgo legislativo.

¹³⁷ La “Presidencia” fuera de los Estados Unidos, cit., pp. 23 y ss.

9. A. *Factores técnicos.* Resulta indudable que uno de los aspectos que más ha influido en reforzar la primacía del Ejecutivo, y con mayor razón en los regímenes presidenciales, deriva de la creciente complicación de los problemas que deben resolver las autoridades públicas, especialmente en el campo económico, financiero y de seguridad social, ya que el intervencionismo del Estado es cada vez mayor en estas materias y muchas otras que antes quedaban reservadas a los particulares.

Puede observarse, particularmente a partir de la segunda postguerra, aunque ya venía planteándose el problema con anterioridad, la necesidad de que el Gobierno dirija y planifique los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, que son sumamente complejos, y muchos de ellos, por no decir que la mayoría, asumen una naturaleza cada vez más técnica, a todo lo cual cabe agregar el crecimiento sorprendente de la ciencia y de la técnica, que también deben ser debidamente controlados y dirigidos por el Estado.

Resulta evidente que de los órganos gubernamentales, el único que puede asumir una función planificadora eficaz es el Ejecutivo, ya que se requiere flexibilidad y rapidez en las soluciones de los problemas, así como el concurso de elementos técnicos, con los cuales no cuentan los otros dos departamentos tradicionales, que sólo conservan la posibilidad de colaborar y controlar al Ejecutivo (siempre que no existe una verdadera dictadura), pero no pueden asumir la posición dinámica y tutelar que corresponde al propio Ejecutivo.

En nuestro país, como en todos los de Latinoamérica, la necesidad de que el Estado intervenga activamente en los aspectos económicos y financieros es ineludible e inaplazable, pues como ha afirmado uno de nuestros tratadistas más destacados, los problemas económicos tienen un matiz de irresoluble gravedad ante la incapacidad económica del pueblo y del Estado, como corresponde a un país en incipiente desarrollo industrial.¹³⁸

Esto ha determinado un aumento considerable y creciente en las facultades del Poder Ejecutivo, que brevemente podemos resumir en las que le otorga la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; la dirección sobre los numerosísimos organismos descentralizados, que le confiere la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; en las facultades legislativas que le puede delegar el Congreso, en los términos del artículo

¹³⁸ Cfr. Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo, cit.*, pp. 940 y ss.

131 constitucional, para regular el comercio exterior y la estabilidad de la economía nacional; en sus facultades reglamentarias, que se han traducido en la expedición de una gran cantidad de reglamentos de carácter técnico; y también en materia de salubridad, respecto de las disposiciones generales que dicta por conducto del Consejo Superior de Salubridad, establecido por el artículo 73, fracción XVI, de la propia Constitución Federal.

Esto sin contar con los presupuestos de ingresos y egresos de la Federación, que si bien deben ser aprobados por el Congreso, particularmente, la Cámara de Diputados, según el artículo 74, fracción IV, de la Ley Suprema, son formulados por el Ejecutivo Federal, con los elementos técnicos con que cuenta, ya que los presupuestos modernos son sumamente complicados, y ya no constituyen el simple catálogo de contribuciones y de gastos,¹³⁹ sino una serie complicada de disposiciones para la aplicación planificada de los mismos presupuestos, que resultan muy difíciles de apreciar por los miembros de los cuerpos legislativos.

10. B. *Factores socio-políticos*. Esta clase de factores ha influido notablemente en el predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, y particularmente en nuestro régimen constitucional.

Ya hemos mencionado que la admiración que nuestros publicistas han tenido por el sistema constitucional de los Estados Unidos, determinó que se estableciera el sistema Presidencial en la Constitución Federal de 1824, y que ya no se abandonó en las posteriores, hasta la de 1857, en la que se intentó un Parlamentarismo aproximado, que fracasó debido al atraso político de nuestra población, la ausencia de verdaderos partidos políticos en el sentido propio del concepto y la consiguiente debilidad del cuerpo legislativo.

Además, la inestabilidad política que sufrió nuestro país durante muchos años, en los cuales abundaron los golpes de estado, asonadas, cuartelazos y revoluciones, cada una con un nuevo proyecto de Constitución, y finalmente, la revolución social iniciada en 1910, que culminó en nuestra Constitución actual de 5 de febrero de 1917, han influido notablemente en la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo Federal, y consecuentemente en el de cada uno de los Estados de la Unión, para poder resolver enérgicamente y con prontitud los grandes problemas nacionales.

¹³⁹ Serra Rojas, *op. ult. cit.*, pp. 700 y ss., considera que el presupuesto se traduce en un proceso de planificación nacional.

Si en los Estados Unidos, con un adelanto político considerable, con un sistema bipartidista tradicional y poderoso, sin problemas de desarrollo económico y social tan marcados como en Latinoamérica, y con un periodo de paz interior a partir de la Guerra de Secesión, a no ser los últimos trastornos raciales, se ha producido el fenómeno de la supremacía del Presidente de la República, que el constitucionalista español Manuel GARCÍA PELAYO, califica como “caudillaje democrático”,¹⁴⁰ en los países latinoamericanos ese predominio ha adquirido un vigor extraordinario y, a veces, absoluto.

A este respecto, el tratadista mexicano F. Jorge GAXIOLA, en un profundo estudio, considera que en Iberoamérica, la necesidad de un Ejecutivo fuerte ha sido tradicional, porque en la mayoría de los países que la componen, el orden y la paz no han sido equilibrio viviente en el interior, *sino presión ejercida desde fuera* por el poder incorporado en el Jefe de Gobierno, y éste cuenta para establecer ese orden y aquella paz, con dos elementos de fuerza incontenible: el Ejército y la Administración de la Hacienda Pública.¹⁴¹

Por otra parte y, con independencia del gran número de atribuciones y de facultades que se han ido acumulando en el Presidente de la República, en “la organización real del Estado Mexicano, es el centro y la clave de toda la estructura política”.¹⁴²

Sin embargo, se ha producido el resultado paradójico en el desarrollo de nuestro régimen presidencial, de que mientras se han aumentado sus atribuciones constitucionales y legales, disminuyen paulatinamente su autoridad legal, encaminándose a un liderazgo democrático similar al del Presidente de los Estados Unidos.

En efecto, bajo el imperio de la Constitución de 1857, que significó un intento de gobierno parlamentario, y su reforma de 1874 un presidencialismo aproximado, el Ejecutivo derivó hacia la dictadura, como lo demostró el gobierno del General don Porfirio DÍAZ; por el contrario, el régimen presidencial puro de nuestra Constitución actual, no obstante que, como hemos visto, se traduce en un acrecentamiento constante de las atribuciones del Presidente de la República, ha evolucionado hacia la moderación de su preponderancia real.

¹⁴⁰ *Derecho Constitucional Comparado*, 4ª ed., Madrid, 1957, pp. 392 y ss.

¹⁴¹ *La Presidencia de la República*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núm. 49, enero-marzo de 1963, p. 47.

¹⁴² *Cfr.* Alberto G. Salceda, *La elección del Presidente de la República*, *cit.*, p. 35.

Podemos señalar que en nuestra realidad política se han desterrado definitivamente el caudillaje militar, y los golpes de Estado, y por el contrario se ha logrado que los Presidentes de la República se sucedan pacíficamente en las últimas décadas, lo cual no es frecuente en Latinoamérica, y además que sean exclusivamente civiles a partir del Presidente don Miguel ALEMÁN (1946-1952), y hasta la fecha, en que el Ejecutivo está encabezado también por un civil, don Gustavo DÍAZ ORDAZ.

En segundo lugar, debido a la ausencia de verdaderos partidos políticos, ya que durante mucho tiempo sólo se han producido corrientes ideológicas, que hasta hace poco se organizaron de manera institucional,¹⁴³ prácticamente, y a partir del triunfo de la revolución constitucionalista, ha existido un partido único de carácter oficial, ya que los de oposición han carecido de fuerza suficiente, de manera que por un largo periodo las Cámaras del Congreso estuvieron integradas, en su totalidad, por diputados y senadores pertenecientes a dicho partido oficial.

Sin embargo, aunque subsiste ese partido, que actualmente recibe el nombre de "Partido Revolucionario Institucional" (PRI), se han organizado otros partidos políticos, que si bien carecen de la fuerza del primero, han conquistado paulatina y firmemente posiciones políticas, y ya desde 1940 empezaron a ingresar en el Congreso algunos diputados de oposición, muy pocos al principio, pero que han ido en aumento, aunque la Cámara de Senadores sigue totalmente integrada por los miembros del partido mayoritario.

En un estudio minucioso realizado por el sociólogo mexicano Pablo GONZÁLEZ CASANOVA, se advierte este progreso político, de una mayor participación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados,¹⁴⁴ proceso que se ha acelerado notablemente con motivo de la reforma constitucional electoral de junio de 1963, que sin abandonar el sistema de representación mayoritaria, permite la elección de *diputados de partido*, produciéndose así el fenómeno señalado por Maurice DUVERGER, de una evolución que parte de un partido único, de carácter provisional, hacia el multipartidismo, que vamos alcanzando de manera paulatina.¹⁴⁵

¹⁴³ Sobre el armazón de los partidos políticos propiamente dichos, *cfr.* Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*, trad. de Enrique González Pedrero, México, 1957, pp. 32 y ss.; y respecto de su función institucional, *cfr.* Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, tomo VII, Buenos Aires, 1960, pp. 384 y ss.

¹⁴⁴ *La Democracia en México*, México, 1965, pp. 16-18.

¹⁴⁵ El ameritado tratadista francés distingue entre el partido único provisional, que no es forzosamente antidemocrático, en cuanto se traduce en la modernización de un sistema aristocrático y tiende al multipartidismo, y el partido único definitivo,

Con independencia de la evolución anterior, consideramos que el contrapeso más serio del Ejecutivo Federal mexicano, y que sirve para equilibrar parcialmente, la recargada balanza del poder, que se inclina decididamente hacia el Presidente de la República, está constituido por el Poder Judicial Federal, a través del *juicio de amparo*, consagrado por los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, y reglamentado por la Ley de 30 de diciembre de 1935, reformada sustancialmente en el año de 1951; medio de impugnación que puede ser utilizado por todos los habitantes del país para combatir los actos de autoridad que consideren lesivos de sus derechos fundamentales, o de su esfera jurídica ordinaria.¹⁴⁶

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, a partir del establecimiento definitivo del juicio de amparo en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, se significó por propiciar su expansión incontenible, convirtiéndolo de un proceso puramente constitucional destinado a tutelar los derechos del hombre y a través de ellos, también la pureza del régimen federal, en un remedio prácticamente universal contra todos los actos ilegales de cualquier autoridad, inclusive del Presidente de la República, y su efectividad práctica, ha determinado que se le considere como la institución procesal de más arraigo en la vida jurídica, política y social de nuestra patria.¹⁴⁷

El autor anteriormente citado, Pablo GONZÁLEZ CASANOVA, a través de un examen minucioso de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia que han otorgado su protección a los particulares contra actos de las autoridades administrativas, incluyendo al Jefe del Ejecutivo, llega a la conclusión de que el poder judicial federal "... obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, *un freno a los actos del Presidente de la República o de sus colaboradores*".¹⁴⁸

Esta situación se ha presentado, aunque con mayor fuerza en los Estados Unidos, donde la Suprema Corte Federal ha constituido el freno más eficaz que el Congreso, contra la preponderancia del Presidente de la Unión, y en ocasiones dicho Tribunal Supremo se ha enfrentado deci-

que no admite oposición alguna y es de carácter totalitario, *Los partidos políticos*, cit., pp. 303-304.

¹⁴⁶ Sobre los principios esenciales del juicio de amparo, *cfr.* Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, 5a. ed., México, 1962, pp. 236 y ss.

¹⁴⁷ Respecto a la evolución y transformación del juicio de amparo, *cfr.* Héctor Fix Zamudio, *El Juicio de Amparo*, cit., pp. 227 y ss.

¹⁴⁸ *La Democracia en México*, cit., p. 21.

didamente al Ejecutivo, como ocurrió en la época del Presidente Franklin D. ROOSEVELT.¹⁴⁹

También debe señalarse que el Tribunal Fiscal de la Federación, aun cuando formalmente pertenezca a la administración y dicte sus fallos en nombre del Ejecutivo Federal, y carezca, además, debido a su creación reciente (1936) de la tradición y el prestigio del Consejo de Estado Francés, ha constituido un contrapeso eficaz contra los actos y resoluciones de la administración activa, especialmente de carácter tributario, habiendo realizado una magnífica labor en sus treinta años de vida, como protector de los derechos de los particulares frente al mismo Ejecutivo Federal, dentro del cual está encuadrado, pero dotado de autonomía.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Cfr. el clásico libro de Edouard Lambert, *Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation social aux États Unis*, Paris, 1921.

¹⁵⁰ El tratadista mexicano Alfonso Cortina Gutiérrez, expresó al celebrarse los 25 años de este Tribunal, que el mismo ha logrado consolidar con su trabajo un organismo respetable y respetado. Respetado por las dos partes que litigan en él, porque el Estado sabe que siempre han sido limpias las relaciones de los contribuyentes con los jueces fiscales, y éstos —los particulares también lo saben— nunca han sentido la presión o influencia del Estado. *El control jurisdiccional administrativo de la legalidad y de la facultad discrecional*, en el volumen "Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXV aniversario de la Ley de Justicia Fiscal", México, 1965, p. 82.