

Organización Ejecutiva

Por el Lic. Salvador URBINA.

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 jurisconsultos 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 doctrinistas.

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 los Estados Unidos de Norteamérica 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 Re-

pública, Primer Magistrado, Jefe del Gobierno, etc., 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 dió tal suma de facultades y de poder, que podría asegurarse y aun demostrarse desde el punto de vista científico y del político, que ello fué 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 sólo 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; y

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 sobre 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 por qué 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 omnimoda 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 fué peor la obra de los constituyentes de esa época cuando establecieron en la Constitución (artículo 108), que el Presidente de la República sólo po-

dría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, sabiendo como sabían perfectamente que el primero de dichos delitos es tan excepcional que sólo 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 aun 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 sólo 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 reagravan 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 períodos presidenciales subsecuentes a la expedición de la Constitución de 1857, se procuraba seguir efectivamente 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 C. 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 re-

formar 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 juristas y estadistas lo aborden y lleguen al éxito.