

EL PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA

Miguel Angel Castillo Soberanes

SUMARIO: Introducción. I. La Constitución como norma suprema. II. La Constitución en relación con el poder Judicial y la actividad de la Administración Pública. III. El Campo de acción de la Administración Pública dentro de la teoría clásica de la División de Poderes. 1. En el marco de la llamada "Hipertrofia del Poder Ejecutivo". IV. Adecuación de la actividad de la Administración Pública al principio de la supremacía constitucional. 1. Límites de la Administración Pública. 2. La Administración Pública como garante de la observancia de la Constitución. 3. La Administración Pública y el Estado de Derecho. V. Conclusiones.

INTRODUCCION

El principio de supremacía constitucional es un tema bastante debatido y resulta difícil discurrir acerca de él y de sus implicaciones, porque de la adecuada o inadecuada interpretación que se haga del principio, dependerá en mucho que los actos de autoridad se desarrollen conforme a los lineamientos de todo Estado de Derecho. Y si es problemática la interpretación del principio tomado aisladamente, más lo es cuando lo relacionamos con el contenido y límites de los actos que realiza el Poder Ejecutivo y su organización, es decir, la Administración Pública.

Evidentemente, con frecuencia se ven rebasados los límites que marca nuestra Constitución por la acción del Ejecutivo que, al igual que en otras partes de mundo, se ve impulsado por las complejas circunstancias del mundo moderno, para absorber cada vez más facultades y acciones que antes solo se concebían como responsabilidad de los otros poderes, pero que, ante la abrumadora carga que supone el afrontamiento de los modernos problemas de administración gubernamental, ceden frecuentemente facultades y responsabilidades -ante el Poder Ejecutivo, sin considerar que dicha "cesión" solamente la pueden verificar por mandato expreso de la Constitución y no en aras de satisfacer políticas que solo favorecen, irrestrictamente la acción de la Administración Pública.

Fuertes argumentos de tipo político, económico y social alientan el crecimiento desmedido y anárquico de las facultades del Poder Ejecutivo que, vistas desde esa perspectiva, lucen aparentemente normales, pero ya enfocados desde un punto de vista ortodoxamente jurídico y apegado al llamado Estado de Derecho, aparecen como irregulares y sin cauce alguno. Es entonces, tarea del estudioso del Derecho, revalorizar todos aquellos argumentos que guían las actividades del Poder Ejecutivo y tratar de que los mismos se equiparen con aquellos razonamientos metajurídicos que tratan de justificar su crecimiento.

De esta manera los órganos del Poder Ejecutivo siempre deben tener en cuenta los límites de su acción, límites que al romperse no solo afectan la legalidad y constitucionalidad de todo sistema jurídico, sino que también afectan su legitimidad, o sea, su mismo sostén ideológico-político. Es por ello que se debe tener presente que la acción del Poder Ejecutivo jamás debe rebasar el principio de supremacía constitucional.

I. La Constitución como norma Suprema

Desde Aristóteles hasta nuestros días, con el pensamiento de Herman Heller y Hans Kelsen, (1) el dogma o principio de la supremacía constitucional se ha enclavado profundamente en la Ciencia Política, en el Derecho Constitucional y en la Teoría General del Proceso. Pero no solamente ese arraigo se manifiesta a nivel teórico, sino también a nivel práctico, en el sentido de que prácticamente todas las constituciones de los diversos países del mundo consignan su superioridad sobre las leyes ordinarias, lo que reafirma aún más, la incontrovertibilidad de la Constitución, como norma máxima por antonomasia de los sistemas jurídicos.

¿Por qué razones se ha convertido la Constitución en norma superior? Realmente es difícil contestar esta pregunta, sin embargo, existen algunas circunstancias concretas y doctrinales, (2) que explican en cierta forma la pregunta, como son: la perdurabilidad de los sistemas que basan su organización en una Constitución y no en algún fenómeno de tipo carismático o providencial y por el procedimiento esencialmente rígido que tienen algunas constituciones para modificarse, a diferencia de las leyes ordinarias de más fácil

(1) Cfr. Aristóteles La Política, México, Colección Austral, Espasa-Calpe 1979 p.p. 85-87, Heller, Herman, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1979 p.p. 267 y 268, y Kelsen, Hans, Teoría General del Estado de México, Ed. Edinal, 1979 p. 306.

(2) Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, Introducción al estudio de la Constitución, México U.N.A.M. p. 251.

reforma, aunque -en los tiempos modernos- puede decirse que la distinción entre las llamadas constituciones flexibles y rígidas, va siendo cada día menor (3). De la misma forma, puede advertirse que el principio de supremacía constitucional se subraya cuando los diversos países se van adaptando a las exigencias modernas del Derecho Social y así, en medio de las guerras mundiales y de la opresión causada por regímenes totalitarios, como el fascista italiano y el nazi alemán, se proclaman garantías novedosas en favor de los grupos sociales, garantías que concilian la exigencia del orden con la exigencia moderna de libertad para grandes núcleos de población. (4)

La Constitución, en suma, es la norma suprema de todos los sistemas que se dicen de "Estado de Derecho", de esta forma, todos los ordenamientos jurídicos, llámense socialistas, capitalistas, etcétera, se afanan en garantizar que la observancia de sus respectivas constituciones, se lleve con gran cabalidad en la práctica. En algunos sistemas el escrúpulo por la observancia de la Constitución se exagera y se toma con rigidez, como en el caso de la Ex-Unión Soviética, aunque recientemente la Perestroika trató de adecuar el principio de supremacía constitucional al molde clásico del Estado de Derecho, y en otros sistemas, existen mecanismos adecuados para el control constitucional, como el amparo que garantiza su efectividad. Pero sea cual fuere el mecanismo o la forma de robustecer el carácter superior de la Carta Magna, existen fundamentos comunes que en todos los sistemas jurídicos se conjugan para sostener el dogma de la supremacía constitucional.

De acuerdo a su primacía sobre la ley, el principio de supremacía constitucional no podría cimentarse en la Constitución, si no fuera una norma superior a la Ley Ordinaria común. Aparentemente, no existe mayor problema para así conceptuarlo, empero, la historia de algunos sistemas jurídicos, como el mexicano y el estadounidense, demuestran que la jerarquización normativa, no se presenta en forma tan fácil en la práctica, y para el efecto de que la interpretación normativa sea la adecuada, es decir, con la prioridad de la Constitución sobre la norma ordinaria, hubieron de aflorar los talentos de Vallarta y Marshall -en sus respectivos sistemas jurídicos-, para que en forma categórica quedara sentada la categoría de norma superior que tiene la Constitución, en relación con una ley secundaria y que, en caso de existir contradicción entre la Constitución y la Ley Ordinaria, debe prevalecer la primera sobre la segunda.(5)

(3) Vid Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México Ed. Porrúa, 1973, p.17

(4) Vid Zea, Leopoldo, "La Democracia Mexicana y el Mundo", en Revista OMNIA, México, año 3, núm. 8, septiembre de 1987, p.p. 15-17

(5) Vid. Carrillo Flores, Antonio, "La Suprema Corte de Justicia Mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes, caminos diferentes" en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, México, UNAM, 1987 p.p. 226-244.

La lógica jurídica, también ha ayudado mucho a poner en claro que, la Constitución es norma suprema, porque si esta no fuera así, no podríamos concebir los límites naturales y teóricos que llega a tener la creación normativa, que no puede devenir en un conjunto de leyes y ordenamientos ad infinitum, sino que deviene en una serie de sistemas jurídicos que tienen como norma suprema a la Constitución, la cual, condiciona hasta la validez de un orden jurídico teóricamente superior, como se supone es el del Derecho Internacional.(6) La Constitución, en la perspectiva simple de la lógica jurídica, informa todo tipo de creación jurídica, desde un simple reglamento u ordenanza municipal, hasta el importante mecanismo del tratado internacional y si esto es así, entonces con mayor razón, la Constitución informa el contenido de la ley.

En otro orden de ideas, para afianzar la primacía de la Constitución sobre la ley ordinaria, la teoría del Derecho Constitucional también ha contribuido mucho formulando el concepto de "poder constituyente y su diferencia con el poder constituido". Según ésto, el poder constituyente es originario, no sometido a límites legales e institucionales de ninguna especie y, lógicamente, se encuentra por encima del poder constituido, por el contrario, éste se encuentra sujeto a constantes limitaciones legales, institucionales y constitucionales que le impiden quebrantar arbitrariamente el orden jurídico establecido lo que, en consecuencia, lo coloca en posición de subordinación con el poder constituyente. Y si del poder constituyente emana la Constitución, esta se convierte naturalmente en el ordenamiento supremo del orden jurídico, que sólo puede ser modificado por un procedimiento especial que se da a través del llamado "poder constituyente permanente".(7)

Solamente considerando al Poder Legislativo a la manera francesa de los tiempos de la Revolución de 1789, como un poder irreductible al control jurisdiccional, omnímodo, y detentador de la soberanía del pueblo, es posible concebir a la norma legal secundaria como de grado superior a la Constitución pero, ubicando al Poder Legislativo, como un poder constituido en el marco trazado por la Carta Magna y que, al igual que el Poder Ejecutivo y el Judicial no puede estar en y por encima de esta, entonces no hay problema para afirmar a la Constitución como norma suprema que no puede ser contradecida por el espíritu de cualquier ordenamiento secundario.

(6) Vid. Kelsen, Hans. op. cit.

(7) Sobre las características del poder constituyente y los poderes constituidos, Vid. Vanossi, Reynaldo, Teoría Constitucional, Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma, Tomo I, 1975 p.p. 28 y 29.

II. La Constitución en relación con el Poder Judicial y la actividad de la Administración Pública

El Poder Judicial tiene una función muy importante, ya que a este se le encarga la preservación del orden constitucional y legal, y en el supuesto de que alguna norma legal secundaria se contrapusiera al espíritu de la Constitución, los jueces, deben reafirmar este último sobre el mandato anómalo de la ley. Esta función especial del Poder Judicial implica no solo el contacto directo con valoraciones que trascienden el mero silogismo jurídico y que lo vinculan con aspectos de la organización política y social vitales para un sistema determinado, (8) sino también, lo relaciona en forma muy singular con los demás poderes, ya que se supone que los tres tipos de poderes son iguales y que no existe primacía de uno sobre otro u otros, pero en realidad el Poder Judicial, que es normalmente sobre los otros poderes, ya que puede revisar los actos del Ejecutivo y del Legislativo para anular, si es necesario, los actos de estos que no se cifian a lo prescrito por la Constitución.

Para justificar esta prevalencia nominal del Poder Judicial sobre los otros dos poderes, se aducen argumentos como la imparcialidad de los jueces, su criterio amplio y diferenciado para el tratamiento del problema de interpretación constitucional y el mandato del artículo 133 Constitucional, que aparentemente solo encomienda al Poder Judicial Federal la función de vigilar por la observancia de la Constitución, con exclusión de los otros poderes. (9) Estos argumentos, que sin duda son confirmados por la experiencia histórica desastrosa del Supremo Poder Conservador, parecen colocar en una situación de especial primacía al Poder Judicial, aparentemente por encima de la misma norma suprema, puesto que si a un poder le es encargada la salvaguarda de la Constitución, es lógico pensar que se encontraría en una situación supraconstitucional, conclusión que estaría confirmada por la improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia. (10) Sin embargo, pese a lo razonable de esta conclusión, el Poder Judicial Federal no puede considerarse por encima de la Constitución, toda vez que aún los actos del Poder Judicial Federal están sujetos a control, mediante el recurso de revisión y, en el caso de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede fincarse inclusive, la responsabilidad política o juicio político para los Ministros que emitan algún fallo que contradiga el espíritu de la

(8) Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit supra* nota 5, p.p. 226-244.

(9) Cfr. Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 Constitucional en *Boletín de Derecho Comparado*, México, UNAM, año II, Núm. 4, enero-abril de 1969 p.p. 3-30.

(10) Cfr. Burgoa, Ignacio *El Juicio de Amparo*, México, Ed. Porrúa 1986 pp. 456 y 457.

Constitución. Además, consideramos que interpretar la prerrogativa extraordinaria por encima de la Constitución es un contrasentido con su auténtica teleología, que lejos de ser una prerrogativa para el Judicial es un deber que, aunque se suponga extensivo, no es más que un símbolo de la observancia de la pureza constitucional que, en la aplicación cotidiana de la Ley al caso concreto controvertido, va adquiriendo firmeza y perdurabilidad.

Y en cuanto a la actividad de la Administración Pública, si el Poder Judicial no puede considerarse por encima de la Constitución, menos lo puede ser el Ejecutivo y la actividad administrativa que despliega. Ello se confirma analizando la teoría de los actos administrativos, la que nos advierte que un acto administrativo puede resultar ineficaz si adolece de vicios de ilegalidad e inconstitucionalidad. (11) De igual forma, los actos administrativos que despliega el Ejecutivo, no pueden interferir, en los campos de acción expresamente otorgados a los Poderes Judicial y Legislativo, salvo las excepciones previstas en la Constitución. Empero, a pesar de que la actividad administrativa se encuentra sujeta al marco establecido por la Constitución, el fenómeno de la hipertrofia del Ejecutivo, (12) ha distorsionado el enfoque correcto que debe establecerse entre la actividad de la Administración Pública y la supremacía constitucional. Ello, al amparo de fenómenos tan peculiares de nuestro siglo, como el crecimiento del personal al servicio del Estado, el aumento en la actividad bélica en el mundo, de las crisis económicas, etcétera, de esta forma, el Ejecutivo ha adulterado los límites originales que tiene la discrecionalidad administrativa y reduce en forma alarmante los campos de acción de los otros poderes que, frecuentemente carecen de la fuerza suficiente para encarar los excesos que solo se pueden combatir con eficacia si revisamos los fundamentos tanto sociopolíticos como jurídicos que confirman la relación entre el principio de la supremacía constitucional y la actividad de la administración pública.

III. El campo de acción de la Administración Pública dentro de la teoría clásica de la división de poderes.

(11) Vid. Santofino, Jaime Orlando, Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez, México, UNAM, 1988 p.p. 128-134.

(12) Sobre la naturaleza del predominio del Ejecutivo, véase Cano Martínez, Antonio "La Primacía del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporáneo", en Revista de Estudios Políticos, Madrid, España, No. 98, marzo-abril de 1958, p.p. 111-123, Cosío Villegas, Daniel, El Sistema Político Mexicano, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1972, p.p. 42 y 43.

Tradicionalmente se ha concebido al principio de la división de poderes como un dogma clásico, inmutable dentro del mecanismo democrático de cualquier sociedad, herencia del constitucionalismo francés que consideraba que una Constitución sin división de poderes y sin declaración de derechos no podía ser una verdadera Constitución. (13) Corolario de esta perspectiva, fue la implantación de tal principio como una de las decisiones jurídico-políticas fundamentales que conforman -por regla general- a toda Carta Magna.(14)

La validez de esta concepción monolítica de la división de poderes en la actualidad se ve cuestionada por la doctrina, la cual nos advierte que ni aún desde su origen implicó una separación tajante entre dichos poderes.

Efectivamente, el principio de la división de poderes fue concebido para que se pudieran realizar eficazmente las tareas del gobierno, lo que puede comprobarse con las recomendaciones que formulaba Aristóteles para que las funciones de los jueces no se aglutinasen con las de los legisladores y para que existiera rotación y continuidad en los cargos públicos, etcétera; pero no esencialmente con la intención de que el poder contenga o limite al poder. (15) Si esta intención hubiera prevalecido, no se contaría en la historia que, en algunos momentos hubo gobiernos de un solo hombre que reunía y ejecutaba las tres funciones básicas, sin que esa conjunción significara despotismo o autoritarismo. (16)

Con las doctrinas de Loocke, Montesquieu y Rousseau, la intención de la división de poderes -de que el poder detenga al poder- parece llegar a su punto culminante, tal como lo demuestra la experiencia inglesa que, con el fortalecimiento del Parlamento, se logró reducir el exceso de facultades del monarca a través de experiencias dolorosas como la de Carlos I. Empero. También se manifestaron síntomas que apuntaron un serio cuestionamiento de esta concepción rígida, tales como el énfasis de Loocke para señalar la posición privilegiada del Legislativo en la técnica de gobierno, posición que se resume en la frase de que "ni el poder arbitrario absoluto ni el gobierno sin leyes fijas pueden ser compatibles con los fines de la sociedad y el gobierno". (17)

(13) El artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano establecía que "La sociedad que no tiene asegurada la garantía de sus derechos, ni tiene determinada la separación de sus poderes, carece de Constitución", Cfr., Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964 p.54.

(14) Vid., Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1934, p. 212.

(15) Cfr., Aristóteles, Política, (trad. Julián Marías) Madrid, Ed. Estudios Políticos, 1951. pp. 193 y 194.

(16) Cfr., Loewenstein; Karl, cit., p. 56.

(17) Cfr., Loocke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p.86.

Pero, el hecho de que un poder tenga la preeminencia aún dentro del pleno marco de la teoría clásica de la división de poderes, nos enseña que no puede tomarse como fórmula absoluta aquello de que el poder detiene al poder, porque, según las circunstancias históricas, cierto poder puede tener preeminencia sobre los otros, sin que ello signifique esencialmente la negación de los valores democráticos del Estado de Derecho. (18)

Ciertamente, dependiendo de la etapa histórica que se viva, habremos de encontrar el predominio de determinado poder sobre los otros. Así, en la Inglaterra de tiempos de Loocke, el Poder Legislativo predominó sobre el Ejecutivo y en la revolución francesa era el predominio del Legislativo y del Ejecutivo sobre el Judicial, en virtud de la prohibición terminante que existía de que éste último conociera sobre los asuntos de la administración. (19)

En nuestra realidad contemporánea es un hecho evidentemente reconocido -tanto por los que lo condenan como por los que lo toman naturalmente- el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes. (20)

Este hecho evidente representa el cuestionamiento máximo a la teoría de la división de poderes monolíticamente considerada. Ante la hegemonía del Poder Ejecutivo resulta difícil sostener con propiedad que los tres poderes deben ser independientes y que no deben interferirse en el desempeño de sus tareas. En esta perspectiva, cierto sector de la doctrina, casi en forma unánime, dejan a un lado el concepto rígido de la división de poderes, para dar paso a la llamada "colaboración de poderes".

En esta nueva óptica, lejos de atacarse la preeminencia del Ejecutivo, la doctrina habla de lograr la mejor adecuación de éste, al respeto de las garantías de legalidad y constitucionalidad. En este sentido, el Poder Legislativo, lejos de ser -como antaño- el titular exclusivo de la facultad de legislar, deben dar paso a la mayor capacidad técnica del Poder Ejecutivo para ello, a la vez de convertirse en un poder deliberante, que

(18) Sobre la compatibilidad del Estado de derecho con la preeminencia de un poder, particularmente hablando del control jurisdiccional, véase Legaz y Lacambra, Luis, Humanismo, Estado y Derecho, Barcelona, Ed. Bosch, 1960, pp. 82 y 83.

(19) Cfr., Nava Negrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1959, pp. 168 y 169.

(20) Respecto del predominio del Poder Ejecutivo, existe una abundante bibliografía, véase Cano Martínez, Antonio, "La primacía del poder Ejecutivo en el estado contemporáneo", en Revista de Estudios Políticos, Madrid, núm. 98, Marzo-Abril de 1958, Gros Espiel, Héctor, El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina, México, UNAM, 1977, Romero, César Enrique, "El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea", en Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, año XXV, núm. 1393, 1962.

cuestione -hasta el máximo posible- todas las iniciativas y proyectos que presente el Ejecutivo. (21)

El Poder Judicial, a su vez, lejos de ser un simple aplicador mecánico de la ley, es un defensor e intérprete de la Constitución (22) y un equilibrador de los tres cuerpos tradicionales. (23) Bajo esta tesitura, sin llegar a convertirse en un férreo opositor de la política del Ejecutivo, debe poner límites a la acción de este poder mediante resoluciones que le advierten que su hipertrofia fuera del Estado de derecho no es un mal necesario, sino un mal tolerable.

La llamada colaboración de poderes, en suma, constituye el replanteamiento de la vieja concepción -de la división de poderes- que, con todo y su anacronismo, todavía sigue imperando en nuestro sistema jurídico.

Analizando la evolución del principio de la división de poderes, nos encontramos con el hecho de que siempre ha sido defendido en su máxima integridad. Empero, esa defensa de la dimensión integral del principio ha tenido que reconocer las excepciones que plantea la técnica de gobierno y la tesis moderna de la colaboración de funciones. Algunas de esas excepciones se manifiestan en:

A. El ejercicio de las facultades extraordinarias del presidente de la República en el caso del régimen de suspensión de garantías (artículo 29 constitucional). A través de la historia nacional, hemos visto un uso frecuente de esas facultades; en ciertas ocasiones justificado y en otras no; a veces combatiendo su empleo indiscriminado con resultados satisfactorios en algunos casos e insuficiente en otros. (24)

Pero, independientemente de unos y otros, el sistema ha tenido que reconocer una importante limitación de la división de poderes tradicional en este ejercicio.

(21) Sobre los elementos técnicos que favorecen la función legislativa del Poder Ejecutivo y el papel del Legislativo como órgano deliberante, *vid.*, Quiroga Lavié, Humberto, "Representación popular y división de poderes en Anuario Jurídico, México, UNAM, Vol. VI, 1979, pp. 236-244.

(22) *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, "El juez ante la norma constitucional", en Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Núm 57 tomo XV, Enero-Marzo de 1965, pp. 27-30, también puede consultarse a MacLean, Roberto, "El poder discrecional del juez", en Revista del Foro, Lima, Núm. 1, año LXXI, 1984, p. 10; Recaséns Siches, Luis, Nueva filosofía de la Interpretación del Derecho, México-Bs. Aires, Fondo de Cultura Económica, 1956, p. 77; Silva y Nava, Carlos de, "La jurisprudencia", en Curso de actualización de amparo, México, División de Estudios Superiores UNAM, 1957, p.111.

(23) *Cfr.*, Fix- Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes en las Constituciones de 1857 y 1917", en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, año XX, núms. 58 y 59, Enero-Agosto de 1967, pp. 29-103.

(24) *Cfr.*, Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM 1980, pp. 200-212.

B. La regulación que de las tarifas de exportación e importación y otros aspectos comerciales hace el presidente de la República. Esta excepción tuvo que ser forzosamente reconocida en nuestro sistema con la consagración definitiva del principio de la división de poderes en el artículo 49 Constitucional, toda vez que se diseñó originariamente para que ya no siguiera existiendo el uso indiscriminado de facultades extraordinarias por el Ejecutivo; pero, ante la realidad concreta de que solamente ese poder tiene los elementos técnicos suficientes para afrontar los problemas implicados en las relaciones comerciales, entonces, la importante excepción del artículo 131 constitucional. (25)

C. La existencia y funcionamiento de los llamados tribunales administrativos. Como era natural, dada la especial naturaleza de los asuntos administrativos, laborales, fiscales, etcétera, todas estas materias debían ser atendidas por tribunales especializados que tuvieran autonomía suficiente para resolver con eficacia los asuntos que se les planteasen. (26) Este paso natural de los tribunales especializados fue duramente cuestionado por la falta de una debida consagración en el texto constitucional; pero, establecida ésta, la objeción tuvo que desaparecer para tornarse en reconocimiento de otra importante excepción al principio de la división de poderes. (27)

Fuera del reconocimiento de estas tres importantes salvedades que comentamos, en nuestro sistema se ha defendido intensamente la manifestación más acendrada posible del principio de la división de poderes, lo que queda comprobado con la implantación del Ministerio Público, (28) con el principio de instancia de parte agraviada en el juicio

(25) Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de ...", *op.cit.*, pp. 54 y 55.

(26) Por una interpretación errónea en el artículo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal se había considerado que los Tribunales Administrativos formaban parte de dicho Poder Judicial, sin embargo, el actual artículo primero, ya no los consigna, por lo que ahora podemos hablar de que estos tribunales tienen verdadera autonomía con relación al Poder Judicial Federal y también en relación al Poder Ejecutivo, del cual solo dependen económicamente hablando.

(27) Ese reconocimiento se produjo en el artículo 104, fracc. 1, párrafo segundo, constitucional.

(28) En los debates del constituyente de 1961-1917 se quiso respetar el principio de la división de poderes y se vio la necesidad de quitar a los jueces la facultad que tenían de seguir de oficio todo proceso, con lo que se separa al Ministerio Público del modelo francés y de las funciones de policía judicial que antes tenía asignadas, pues se desvincula al Ministerio Público del juez de instrucción y lo organiza como un organismo autónomo e independiente del Poder Judicial, con las atribuciones exclusivas de investigación y persecución del delito., *cfr.*, Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, tomo I, pp. 390 y 391.

de amparo, (29) y más recientemente hablando, con la instauración del Tribunal Federal Electoral. (30)

No obstante esta defensa del principio de la división de poderes, la misma ha tenido una proyección negativa; tal como se demuestra, con las atribuciones del procurador general de la República en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, en la asesoría jurídica de las entidades gubernamentales, etcétera, y como atribución principal la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal. De todas estas atribuciones -como puede verse- algunas resultan incompatibles, por lo que se ha propuesto que el Ministerio Público sea autónomo e inamovible, ya que por la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones, puede quedar subordinado a intereses y presiones del superior de quien depende, quedando ausente la imparcialidad con la que debiera actuar. (31)

De la misma forma, estos aspectos negativos se demuestran con el estado de indefensión que tiene el ofendido por el delito en relación con el llamado monopolio del ejercicio de la acción penal, (32) y con la degeneración del Tribunal Federal Electoral

(29) Con el principio de instancia de parte agraviada -se dice- se ha logrado la estabilidad entre los tres poderes, y que, con tal principio, el Judicial no examina oficiosamente los actos de autoridad, sino solo hasta que se produzca el perjuicio individual y concreto, a diferencia de lo que anteriormente hacía el Supremo Poder Conservador, al respecto puede consultarse Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, México, Ed. Porrúa, 1973, pp. 251-252.

(30) Originalmente el Tribunal Electoral estuvo orientado por el máximo respeto a la división de poderes, en virtud de que a este tribunal se le privó del conocimiento de las cuestiones de autocalificación de las elecciones que solo concierne a los cuerpos legislativos, cfr., Exposición de motivos del Código Federal Electoral, en Código Federal Electoral, México, Consejo Ejecutivo Nacional del PRI, 1987, p. 38.

(31) Don Luis Cabrera, en relación con este problema, propuso que el Ministerio Público Federal fuera designado por el Congreso de la Unión ser inamovible y con la misma dignidad de los ministros de la Suprema Corte. Asimismo, dice que debe ser independiente del poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del poder Judicial, e, independientemente de la institución del Ministerio Público, deberá haber un abogado o procurador general de la nación, cfr., "La misión constitucional del procurador general de la República", en Revista Mexicana de Justicia, núm. especial de la Procuraduría General de la República pp. 59-61. Cabe hacer mención que la Constitución italiana de 1948 sitúa al Ministerio Público dentro del organismo judicial, gozando de las garantías que se confieren al mismo organismo judicial (v. Constitución italiana, artículo 107) y en la Constitución venezolana de 1961 se establece una separación de funciones, ya que, por una parte, la Procuraduría General de la República con las atribuciones de representante y asesor del gobierno, etcétera; por otra parte, el Ministerio Público esta a cargo o bajo la responsabilidad del fiscal general de la República con la atribución principal de ejercitar la acción penal, (v. Constitución venezolana, artículos 200-203 y 218-222); igualmente, sobre este tema puede consultarse Castillo Soberanes Miguel Angel, El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México, México, UNAM, 1992.

(32) Dentro del proceso penal, la doctrina, la legislación y la jurisprudencia de la Corte se olvidan que el proceso penal en un proceso de partes -debiendo respetar el principio de igualdad procesal-, pues actualmente al ofendido por el delito se le considera como "nadie" y solo se le conceptúa como parte cuando demanda la reparación del daño.

por su exclusión del conocimiento de la calificación de elecciones, (33) y el anquilosamiento crónico de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes por la interpretación restrictiva que se hace de la fórmula Otero. Por esta interpretación, erróneamente se piensa que la función de mantenimiento de la Constitución debe desarrollarse con el más estricto apego a la división tradicional de poderes cuando, en realidad, la Constitución coloca al Poder Judicial en una situación de primacía para que puedan desempeñar su labor, lo cual no debe entenderse como un rompimiento del principio de la división de poderes, sino más bien como el replanteamiento que hace la tesis de la colaboración de funciones, ya que si el Ejecutivo requiere de la mayor suma de facultades para hacer frente a las complejidades técnicas del mundo contemporáneo, el Judicial requiere de esa suma de facultades para efectuar con éxito su misión de mantener la supremacía constitucional. (34)

1. En el marco de la llamada "Hipertrofia del Poder Ejecutivo".

Desafortunadamente, la validez del papel preeminente que tiene el Poder Ejecutivo en el manejo de la administración pública ha degenerado considerablemente, debido a que -entre otras razones- ha explotado en forma indiscriminada el uso de facultades extraordinarias que la situación de emergencia confieren al Ejecutivo, a la incapacidad del Poder Judicial por frenar los excesos del Ejecutivo, la dependencia casi total que le tienen los legisladores, etcétera.

Todo ello por la ausencia en nuestro medio, de un adecuado control de la constitucionalidad de las leyes, -que en sistemas diferentes al nuestro, se cuenta con efectos "erga omnes" para las declaratorias de inconstitucionalidad de las leyes, y que dan un alto grado de eficiencia a la administración de justicia-, por esto mismo, el crecimiento desmesurado de las funciones del Poder Ejecutivo se fortalecen y no existe un alineamiento de la actividad administrativa al principio de supremacía constitucional, así como la inadecuada y restrictiva interpretación del artículo 133 constitucional, el cual, aparentemente solo encomienda a los jueces la función de

(33) Limitaciones que sigue teniendo este Tribunal Federal Electoral, al respecto, véase Tijerina Martínez Mentor, "El proceso de cambio político-electoral en México. La renovación política", en Revista de Teoría y Praxis Administrativa, México, vol. 1, Núm. 3, Julio-Septiembre, 1987, p. 101.

(34) Cfr., Tena Ramírez Felié, "La crisis de la división de poderes", en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, Núms. 35 y 36 Julio-Diciembre de 1947, p. 153, y Burgoa, Ignacio, op. cit., su pro nota 17, pp 229-233; y por lo que respecta a la declaración de inconstitucionalidad, Cfr. Castillo Soberanes, Miguel Angel, La declaratoria general de inconstitucionalidad como medio de depuración del Sistema Jurídico Mexicano, en Revista ARS IURIS, de la Facultad de Derecho de La Universidad Panamericana, México, No. 6, pp. 49-72.

mantener la vigencia de nuestra Constitución, cuando en realidad, todas las autoridades, desde la más inferior a nivel municipal hasta el mismo Presidente de la República tienen el deber de hacer cumplir los mandatos de nuestro texto fundamental (35) ello, al amparo del llamado "control difuso de la constitucionalidad" (36)

Ciertamente son los jueces los únicos encargados de controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad a través de los diversos juicios que los particulares puedan interponer ante ellos y, en caso de ser procedentes estos, deben revocar los actos que hayan traspasado los límites de la legalidad o de la constitucionalidad aplicables, porque tienen el irremisible deber de dejar de aplicar una ley, un reglamento o algún acto concreto de autoridad cuando vea que son rebasados los límites de la Constitución. (37)

Naturalmente, esta falsa interpretación del artículo 133 constitucional, contribuye mucho para que no exista un adecuado enlace interpretativo entre la actividad del Poder Ejecutivo y el principio de supremacía constitucional y, en la inteligencia de que exista ese adecuado enlace y de que la acción del Poder Ejecutivo se encuadre debidamente en el marco establecido por la Carta Magna, es preciso que revisemos aquellos fundamentos doctrinales que indican como la autoridad administrativa se canaliza adecuadamente a través de los principios de legalidad y constitucionalidad.

IV. ADECUACION DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AL PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL.

1. Límites de la Administración Pública

Cuando se habla del campo de la Administración Pública, éste no parece tener

-
- (35) Sobre el origen de la Judicial Review y de la declaración de inconstitucionalidad en México y los Estados Unidos, cfr., Cabrera, Lucio y Headrick, William Cecil, "Notas sobre la justicia constitucional en México y los Estados Unidos" Sistema de control de la constitucionalidad de las leyes. Un estudio de Derecho Comparado" en Revista de la Facultad de Derecho de México tomo XIII, Núm. 50, abril-junio, 1963, pp. 424-426.
- (36) Acerca del llamado "control difuso", véase, la ponencia del entonces Ministro Gabino Fraga y el Comentario de Antonio Carrillo Flores, publicados en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México Tomo IV, Núm. 15 julio-septiembre de 1942 y para una exacta interpretación del artículo 133 constitucional", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva serie, año II, núm. 4, enero-abril de 1969, pp. 21-23.
- (37) Vid., Carrillo Flores, Antonio, "El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales" en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, México, UNAM, 1987 pp. 79-89.

límites, y varias son las justificaciones que se pueden encontrar para que la acción del Ejecutivo se expanda ostensiblemente.

Una de esas justificaciones es el hecho de que la Administración Pública tiene a su cargo la atención de los servicios públicos para satisfacer las necesidades colectivas y como esas necesidades crecen aceleradamente, entonces así deben multiplicarse los servicios públicos y, por ende, la actividad del Estado.

De la misma forma podemos mencionar el sentido social que rige a los principales postulados de nuestra Carta Magna, sentido que impone al Ejecutivo la ineludible obligación de intervenir para proteger los intereses de los grupos sociales mas desprotegidos y en el que se apoya para ampliar sus facultades (38). En esta perspectiva, podemos también advertir que en nuestro sistema existen leyes que atribuyen muchas facultades al Ejecutivo, como la ley Federal de Competencia Económica, lo que lógicamente contribuye a fortalecer la impresión de que no hay límites para la acción del Ejecutivo sin control alguno.

¿Es esto realmente cierto? ¿La Administración Pública no tiene sujeción en su acción? Nada menos cierto que ello existe en nuestro sistema jurídico, ya que si bien los controles a la actividad de la Administración se han visto frecuentemente disminuidos por su acción, también es una verdad incontestable que falta voluntad política y jurídica para aplicarlos y entre los que podemos encontrar:

- A) El juicio de amparo
- B) La exigencia de responsabilidad de los servidores públicos
- C) El funcionamiento de los tribunales administrativos
- D) La independencia e inamovilidad de los miembros del Poder Judicial frente al Ejecutivo.

No cabe duda que nuestro juicio de amparo es el mas reputado medio de control de la administración pública, reputación que ha trascendido como es sabido, más allá de nuestras fronteras y ha sido imitada en otros sistemas jurídicos. Empero, no obstante esta reputación, el juicio de amparo ha tenido dificultades prácticas para ejercer un efectivo control sobre el accionar del Ejecutivo y, a pesar de todas las posibles sanciones que puedan aplicarse, la autoridad administrativa suele trasgredir los mandatos judiciales.

(38) Sobre este sentido social puede consultarse, De Buen Lozano, Néstor, de Derecho del Trabajo, México, Ed. Porrúa, 1977 pp. 31-40.

Una aparente ineficacia pues, rodea en ocasiones la proyección del amparo para controlar la acción del Poder Ejecutivo.

Sobre la responsabilidad de los servidores públicos, cabe decir que las apariencias indican que no es un medio muy efectivo de control de la administración pública en nuestro sistema, lo que puede comprobarse con el escaso número de servidores públicos sometidos a responsabilidad política o penal.

Examinando el derecho comparado, nos damos cuenta que la exigencia de responsabilidad al Ejecutivo, sea ésta política, penal, administrativa o civil, es inusitada. Como "piezas raras de museo" pueden citarse aquellos casos en que los máximos jefes de Estado y de gobierno han sido sometidos a un juicio de responsabilidad.

Proverbialmente, son mencionados los casos de Andrew Johnson y de Richard Nixon en los Estados Unidos y de Carlos I en Inglaterra. En el último de los casos, el juicio culminó en el patíbulo. En los dos primeros se intentó elevar el proceso hasta sus últimas consecuencias; sin embargo, Johnson salió exonerado de cargos y Nixon renunció antes de que su responsabilidad oficial fuera formalmente declarada. (39)

Aparte de la ineffectividad de la exigencia de responsabilidad, el examen de derecho comparado nos enseña ciertos principios comunes como:

a) Los especiales cargos con los que se puede juzgar al presidente de la República. A simple vista parece que nuestro sistema jurídico mexicano es muy restrictivo en cuanto a la responsabilidad presidencial, ya que sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. (40) Sin embargo, otros sistemas también restringen la responsabilidad del jefe del Ejecutivo. Así, la Constitución colombiana de 1886 responsabilizaba al presidente por delitos de alta traición, por actos de violencia o coacción en las elecciones o por actos que impidan el desenvolvimiento de la función del Poder Legislativo, aunque la fórmula fue ampliada en 1910 señalando la responsabilidad por "actos que violen la Constitución o las leyes". En Panamá, de acuerdo a su Constitución de 1946, el presidente sólo se responsabiliza por delitos de alta traición, por la extralimitación de sus funciones constitucionales y por actos de violencia que

(39) Chalbaud Zarta, Reinaldo, "El Sistema Político en Estados Unidos", en Estudios en honor de Luis Recaséns Siches, México, UNAM, tomo II 1987. P. 156.

(40) Art. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

impidiesen el desarrollo de las funciones de otras autoridades. (41) En Estados Unidos, conforme al artículo II, sección 4, el presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles podrán ser retirados de su cargo si son impugnados y convictos de traición, cohecho u otros delitos y faltas.

b) El carácter siempre general de los llamados "delitos oficiales". Frecuentemente se señala que es demasiado vaga la tipificación de los delitos oficiales. En el caso Watergate, la procedencia del "impeachment" (42) fue ampliamente debatida, no llegándose a una conclusión terminante sobre ella. (43) En Portugal, de acuerdo al artículo 115 de su carta magna, se estableció que los delitos políticos eran aquellos que atentaban fundamentalmente contra la existencia política de la nación, contra la Constitución y el régimen político establecido y contra el libre ejercicio de los órganos de la soberanía. (44) Y así como estos ejemplos, pueden citarse otros más que ilustrarían la amplia formulación de los tipos que prevén los delitos oficiales.

c) La irresponsabilidad de los legisladores en la emisión de sus opiniones. Dada la propensión que tienen muchos gobiernos de restringir la expresión de la oposición, fue natural que las legislaciones de los diferentes países otorgaran las máximas garantías a sus legisladores para que se expresaran libremente. Así, de acuerdo al artículo I, sección 4, de la Constitución de Estados Unidos, los legisladores gozan de completa inmunidad, salvo en los casos de traición, felonía, o alteración de la paz. A la par de la Constitución norteamericana, la Constitución de Weimar de 1919, la Constitución española de 1931 y otras más, han establecido casi de manera irrestricta la inmunidad de sus legisladores, inmunidad que, aunque de manera débil, significa un control de cierta jerarquía sobre la acción del Ejecutivo. (45)

(41) Cfr. Barrera Domínguez, Humberto, Juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 1962. pp. 61 y 62.

(42) Sobre el Impeachment puede consultarse Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales" en Anuario Jurídico, México, Vols. III y IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976-77 p. 74 y "La responsabilidad de los servidores públicos en el derecho comparado" en Las responsabilidades de los servidores públicos, México, Ed. Manuel Porrúa, S.A., 1984. pp. 62 y 63.

(43) En Estados Unidos, como en la mayoría de los países, no se establecen pautas claras sobre el impeachment, únicamente en el artículo I, sección III, parámetros 6 y 7 de la Constitución norteamericana, se establece que el juicio será presidido por el presidente de la Suprema Corte y las penas como es, la destitución del cargo y la descalificación para ocupar y disfrutar cualquier puesto honorífico, de confianza o remunerativo, bajo la autoridad del gobierno de los Estados Unidos.

(44) Cfr. Barrera Domínguez, Humberto, Juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 1962. pp. 61 y 62.

(45) Cfr. González Bustamante, Juan José, Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional, México, Ed. Botas, 1944, pp. 92-97.

d) La destitución e inhabilitación definitiva de la función pública como pena del juicio político. En forma casi unánime, los sistemas jurídicos de muchos países establecen dicha sanción de tipo político como consecuencia del "impeachment". Solo Inglaterra se perfila como excepción a la regla, ya que en su "impeachment" pueden aplicarse sanciones de tipo penal. (46)

Como puede comprobarse de este examen de la responsabilidad política, no es posible considerar a la misma como un medio de control efectivo de la acción del Ejecutivo, menos a la luz de hechos tan bochornosos como el que representó la amnistía concedida por el presidente Ford al evidentemente responsable Nixon. (47)

Acerca de los tribunales administrativos, puede decirse que, su funcionamiento ha sido muy positivo para ubicar la actividad de la administración pública dentro de los límites señalados por el principio de legalidad, como dan cuenta de ello, el Tribunal Fiscal de la Federación, y los diversos tribunales de lo Contencioso Administrativo que encontramos en el Distrito Federal y en algunos estados de la República, por ello se puede decir, que representan un buen medio de control, aunque, siempre ha sido necesario dotarlos de más atribuciones específicas y, de fuerza en sus fallos, para que realicen de la mejor manera su tarea de encauzar a la Administración Pública por el principio de legalidad.

Y en cuanto a la autonomía de los jueces como medio de control frente al Poder Ejecutivo, se dice que sin éste, no podría concebirse la aplicación imparcial de la justicia y de nuestro juicio de amparo. Concibiendo a los jueces, autónomos e independientes; libres de presiones por el Ejecutivo, se puede pensar en un sistema en que los excesos de la administración pública son frenados conforme a derecho, y en el que no hay consentimiento de ninguna especie para actos anómalos, contrarios a los principios de legalidad y constitucionalidad.

Ciertamente, hablar de las decisiones judiciales, como medio de control de la acción del Ejecutivo, significa centrar el análisis en el caso norteamericano, toda vez que en el sistema francés ha existido una velada subordinación de las decisiones judiciales a la acción del Ejecutivo, y en sistema inglés no ha florecido esplendorosamente la jurisprudencia, como en el de los Estados Unidos.

(46) Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado", Op. Cit. supra nota 42, pp. 62-64.

(47) Cfr. Chalbaud Zerpa, Reinaldo, "El Sistema Político en Estados Unidos", en Estudios en honor de Luis Recaséns Siches, México UNAM, tomo II, 1987, p. 167.

Los países latinoamericanos no pueden tomarse como ejemplo de jurisprudencia "influyente", dada su tendencia constante de modificar sus constituciones. (48)

El caso norteamericano -sin duda- es el arquetipo de la jurisprudencia influyente. Esta se distingue por sus esfuerzos de resistencia a las presiones políticas, como en el famoso ejemplo de *Marbury vs. Madison*, en el de *Dred v. Scott*, en tiempos de Lincoln y en la cortapisa que la Corte ejerció sobre la política del New Deal de Roosevelt. (49)

La jurisprudencia norteamericana también se distingue por su versatilidad, puesto que bajo su enfoque se han situado problemas de muy diversa índole, como el de la libertad de cultos, el de las atribuciones del Ejecutivo en materia económica, el de la facultad de expulsión de extranjeros, etcétera.

Esta versatilidad contrasta mucho con otros sistemas jurídicos, donde el Poder Judicial es más reservado para resolver conflictos, aceptando sólo aquellos que tienen una índole estrictamente jurídica. Esto sorprende mucho si se considera que al igual que en Francia y otros países, incluido México, en Estados Unidos el nombramiento de los jueces se hace por postulación del Ejecutivo.

Sin duda, en el buen funcionamiento de la Corte estadounidense opera la circunstancia de que las normas que la rigen son flexibles, ya que el número de magistrados ha ascendido de seis a nueve, y a la condición, de que los magistrados desempeñen vitaliciamente su encargo con buena conducta, pudiendo retirarse si lo desean a los setenta años con goce de sueldo asignado.

Por último, podemos decir que con un sentido positivo de simplificación de procedimiento ante cualquier tribunal de Estados Unidos, se pueden plantear cuestiones de inconstitucionalidad que la Corte dirimirá en última instancia, lo que significa una depuración altamente recomendable de la labor del máximo tribunal. Pero lo que, sin lugar a duda, contribuye mucho a que la función de la Corte sea plausiblemente efectiva, es el respeto que el Ejecutivo profesa por la independencia de los jueces, respeto que en ciertos casos muy concretos, como el de *Marbury vs. Madison* y el de la política del New Deal, se vio resquebrajado. (50)

(48) Vid. Sáchica, Luis Carlos, "El control interno del ejecutivo en la América Latina", en Anuario Jurídico IX, México, UNAM, 1982. pp. 673-683.

(49) Sánchez Gavilla, Carlos, "El poder de la Suprema Corte de los Estados Unidos" en Revista La Ley, Buenos Aires, diciembre de 1959. pp. 1-3.

(50) Chabaud Zarpa, Reinaldo, "El Sistema Político en Estados Unidos", en Estudios en honor de Luis Recaséns Siches, México, UNAM, tomo II, 1987. p. 156.

Como hemos visto, existen suficientes controles -entre otros- para que la acción de la administración pública no se extralimite, sin embargo lo hace porque no existe la voluntad suficiente para que esos controles sean verdaderamente efectivos pero, mas que ello, porque el Ejecutivo no se sienta comprometido con la tarea de salvaguardar la Constitución, tarea que se ve solamente como cosa propia de los jueces, cuando en realidad todas las autoridades tienen el deber insoslayable de guardar la Constitución.

2. La Administración Pública como garante de la observancia de la Constitución.

Durante algún tiempo, la rigidez de la teoría clásica de la división de poderes, nos enseñó que el Poder Ejecutivo solo tenía que concretarse a ejecutar y promulgar leyes, y que el Judicial, era el poder propiamente encargado de mantener la pureza de la Constitución; enseñanza que cristalizó en nuestro sistema jurídico, con la consagración del papel primacial que tiene éste Poder en nuestra Carta Magna. (51) En la época contemporánea- como lo hace notar un gran sector de la doctrina ya no es posible seguir bajo la influencia de la teoría clásica, y ahora, es también el Ejecutivo quien tiene el deber de velar por la salvaguarda de la Constitución. ¿Como es posible esto? De acuerdo con Gabino Fraga, el Ejecutivo, por mandato constitucional no puede conocer de controversias que planteen los particulares, ni las controversias que puedan seguir entre -Entidades Federativa, etcétera, pero si puede y debe auxiliar en el respeto y salvaguarda del principio auxiliar en el respeto y salvaguarda del principio de supremacía constitucional en base a:

A) El juramento de protesta que deben observar los servidores públicos, que les obliga en todo momento a no acatar un acto, ley o reglamento que sea notablemente contrario al espíritu de la Constitución. En este sentido, el Ejecutivo no puede verse constreñido a dar cumplimiento a una ley que cancele absolutamente el derecho de audiencia, la libertad de prensa, la de reunión, etcétera, y estaría en lo correcto si se niega a cumplir con ese acto contrario a la norma fundamental.

B) El sostén que proporciona la acción del Ejecutivo a las tareas de los poderes Legislativo y del Judicial. En el marco de la teoría clásica de la división de poderes, parece que la acción del Ejecutivo no se vincula con los otros poderes, empero, la realidad es que no existe ni nunca ha existido tal desvinculación de funciones, sin la función del Ejecutivo, no es posible imaginar que el Legislativo pudiera discutir y

(51) Cfr Burgoa, Ignacio op.cit. pp. 245-248.

deliberar sobre las leyes que rigen al país, ni tampoco sería posible concebir que el Judicial -emitiese fallos que pudieran tener alto grado de respetabilidad y ejecución. Los actos concretos del Ejecutivo, pues, son baluarte importante para que los demás poderes cumplan con las tareas que tienen asignadas, y por lo reforzada que veamos las garantías de inamovilidad e independencia de los jueces en un sistema jurídico, estas resultarían ineficaces si el Ejecutivo no cumpliera con su importantísima misión de cumplir y hacer cumplir con los mandatos de la autoridad judicial.

C) El deber de cumplir con la debida garantía de audiencia. El ejecutivo tiene que dar respuesta al mandato prescrito por el artículo 14 Constitucional, en el sentido de conceder la garantía de audiencia a los particulares mediante una serie de recursos llamados "administrativos", los cuales han de llenar una serie de requisitos bien delineados y previamente establecidos, como lo son el del plazo de interposición, desahogo de pruebas, término de resolución, etcétera. Con la obligación de tramitar los recursos administrativos, el Ejecutivo no solamente concede la garantía de audiencia, sino también coadyuva para mantener firme y vigente la pureza de la Constitución, pues a falta de recursos administrativos, el particular carecía de medios de defensa, que le permitirían salvaguardar sus intereses contra múltiples actos de autoridad que afectan y, por lo tanto estaría legitimado para ocurrir ante los tribunales ordinarios o, inclusive hasta la misma autoridad judicial federal por la vía de amparo, con la consecuente presión para la pureza del principio de supremacía constitucional, distinción que en la práctica tiene verificativo con el conocimiento que el mismo Ejecutivo tiene de las irregularidades cometidas en los actos de las unidades a su cargo.

Estos grandes aspectos de la actividad del Ejecutivo, junto con otros no menos importantes, como son la observancia del derecho de petición, el buen funcionamiento del poder de policía y el mismo ejercicio del derecho de veto por parte del Ejecutivo, son factores que nos permiten con un enfoque moderno la acción del Ejecutivo, misma que no puede verse divorciada en lo absoluto del principio de supremacía constitucional, sino muy por el contrario, estrechamente vinculada a él, desde luego, no en la misma forma que el Poder Judicial porque, sería lamentable pensar que el Ejecutivo tuviera el poder suficiente para desestimar una ley que considerara como inconstitucional. No obstante, lo anterior, siempre se debe resaltar con claridad, la importancia que tiene la labor del Ejecutivo para mantener la vigencia de nuestra Carta Magna, en la inteligencia de que tienda a sustituirse la imagen de un Ejecutivo fuerte y sin control constitucional y legal alguno, por la imagen de un Ejecutivo que, aunque fuerte, siempre mantenga respetuoso y sometido a nuestro texto fundamental.

3. La Administración Pública y el Estado de Derecho.

Cuando relacionamos la actividad de la Administración Pública en la tarea de defender el principio de supremacía constitucional, automáticamente establecemos un puente de enlace entre esa actividad y el llamado Estado de Derecho. Sin embargo, ese puente no se encontraría completo si no se hiciera referencia a toda la serie de lineamientos esenciales que la administración pública debe cumplir para ajustar su conducta a los principios de legalidad y constitucionalidad. Como ha quedado asentado, la administración pública defiende el principio de supremacía constitucional de múltiples maneras, y a los que se podrían sumar:

1.- El respeto de la reserva de la ley sobre el reglamento. Efectivamente, según la doctrina del Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional, la ley tiene rango superior al reglamento, aunque de carácter general como la ley, no puede regular aspectos como: fijación de impuestos, imposición de penas y medidas de seguridad, privación de derechos y propiedades, etcétera, si el reglamento pudiera regular alguna de estas materias sobre la ley, entonces se estaría en presencia de una aguda irregularidad que no se podría considerar como defensa, sino como conculcamiento del principio de supremacía constitucional. En un acto aparentemente rutinario, pues, de reglamentar una ley, el Ejecutivo también colabora para mantener la vigencia de la Constitución, la que preserva su supremacía, si la jerarquía y distribución de competencias que postula no se altera, salvo en los casos y con las condiciones que la misma establece (52)

2.- El no abuso de la discrecionalidad administrativa o punto clave de adecuación de la actividad administrativa al Estado de Derecho lo es, el no abuso de las facultades discrecionales que tanto la práctica como la doctrina del Derecho Administrativo le adjudican a la administración pública, facultades que suelen proliferar en las leyes y reglamentos que conforman el catálogo de ordenamientos de la Administración Pública Federal. De acuerdo con la doctrina, la discrecionalidad administrativa puede existir cuando le es difícil al legislador prevenir todas las circunstancias concretas que rodean un caso particular. previsión que solamente puede realizarse en la práctica por el Poder Ejecutivo, en base a los elementos técnicos, humanos y económicos que este tiene y, por ello, se justifica que existan dichas facultades se fundamentan en el hecho de que los derechos elementales de los particulares se encuentren asegurados, y también en el hecho de que, las facultades exclusivas del Poder Legislativo no se interfieran por el

(52) Cfr Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1978 p. 107.

Ejecutivo. De esta forma, la necesidad de las facultades discrecionales es ampliamente reconocida por la doctrina y por la práctica, las que ven en esta clase de atribuciones, una forma que muchas veces resulta indispensable para hacer cumplir la ley y, si esto es así, entonces el Poder Ejecutivo también estará colaborando a preservar la supremacía constitucional porque de no ser esto cierto, la voluntad de la Constitución jamás tendría un alcance y aplicación concretos en la realidad.

3.- Con la obligación de fundamentar y motivar sus resoluciones. Aparentemente, el requisito de fundar y motivar las resoluciones es una carga onerosa que ineludiblemente deben observar las autoridades administrativas para que sus actos sean conforme a Derecho y no se vean impugnados. Empero, lejos de representar una carga onerosa para las autoridades administrativas, la fundamentación y motivación, debe tomarse como una excelente defensa del principio de supremacía constitucional, porque mientras esto se respeta, sus resoluciones no pueden ser combatidas ni aún por vía de amparo.

4.- Cumpliendo con los requisitos que debe tener todo acto administrativo. De acuerdo con la Teoría General del Derecho Administrativo, se deben cumplir con:

- A) La determinación del sujeto que lo emite;
- B) La voluntad exenta de vicios;
- C) La precisión del objeto que persigue;
- D) La observancia de la formalidad prescrita para que el acto administrativo opere.

A falta de estos elementos del acto, indudablemente se produce la irregularidad de los actos administrativos y, en consecuencia, la falta de defensa del principio de supremacía constitucional, defensa que, como hemos analizado, enlaza la actividad de la Administración Pública con el respeto y observancia de los postulados del "Estado de Derecho".

V. CONCLUSIONES

Primera.- La Constitución es la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, y su cumplimiento se antepone a la ley, al reglamento, y ante toda clase de autoridad, que desde el mismo Presidente de la República, hasta el más humilde Presidente Municipal, se encuentran obligados a preconizar la Carta Magna por encima de cualquier reglamento u ordenamiento legal secundario que le contradigan.

Segunda. - Desafortunadamente, la teoría de la división de poderes nos acostumbró a ver en la autoridad judicial a la única legitimada para preservar la pureza de la Constitución, cuando en realidad todas las autoridades tienen el deber de preservarla, y de hecho lo hacen hasta en la más insignificante actuación que tienen.

Tercera. - En el caso del Poder Legislativo, este, defiende a la Constitución cuando no aprueba leyes abiertamente contrarios a la Constitución, también la defiende, cuando respeta los mandatos del Poder Judicial cuando declara leyes inconstitucionales, aún cuando estos mandatos no le obliguen legalmente.

Cuarta. - Acerca del Poder Ejecutivo, la defensa de la Constitución se produce desde el mismo momento en que los servidores administrativos toman juramento de su cargo; hasta en los aspectos más concretos de la resolución y tramitación de los recursos administrativos así como su fundamentación y motivación, son actividades concretas que ayudan a mantener el equilibrio ante los principios de legalidad y constitucionalidad y, por ende, la supremacía constitucional.

Quinta. - La tarea de mantener vigente la supremacía constitucional por parte del Poder Ejecutivo, no debe entenderse como la atribución para este de desentenderse de aquellas determinaciones que formalmente le obliguen, sino como la forma más adecuada que existe para demostrar que en todo régimen de derecho deben respetarse todos aquellos principios que le constituyen.

Sexta. - El Poder Ejecutivo no debe ser considerado como el poder más propenso a violar la Constitución, sino como un Poder que cuenta con la mayor capacidad técnica para afrontar todas aquellas vicisitudes que pudieran presentarse, y con la existencia misma de todos los elementos que le deben caracterizar debe ser parte imprescindible para fundar no sólo la esencia misma de nuestro Estado de Derecho, sino de la acción misma de los Poderes Legislativo y Judicial, todo ello como base de todo nuestro orden jurídico, político y social.