

Unidad 14

- LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.

“La actividad del Estado se manifiesta o se ostenta por el medio de la actuación de sus gobernantes que actúan formando parte de estructuras del Estado que se llaman órganos.”

LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

En los capítulos precedentes estudiamos las notas que integran la naturaleza del Estado y las características esenciales que se advierten en esa misma naturaleza. Pero el Estado constituye una organización social, está dotado en su realidad de un conjunto institucional de estructuras jurídico-políticas.

El objeto de este capítulo consiste en efectuar el análisis de esas estructuras para definir las, clasificarlas y precisar su naturaleza.

14.1. LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.-

Al estudiar el problema de la personalidad moral del Estado, analizamos las objeciones de Duguit, en el sentido de que no podía considerarse persona al Estado, en atención a que carece de voluntad que se equipare a la voluntad de la persona física, y criticamos esa objeción, afirmando que el Estado sí tiene voluntad; que su voluntad es de una naturaleza peculiar, correspondiente a su particular realidad, y que esa voluntad se constituye por la que corresponde a las personas físicas encargadas de realizar las actividades estatales ejercitando la soberanía, esto es, los gobernantes.

Los actos de éstos, los actos de los gobernantes en el ejercicio de la soberanía, no son actos que se consideran individuales, sino actos del Estado.

Esta concepción, como hace notar Jellinek, es muy antigua. Aun los pueblos primitivos consideraban la actuación de sus dirigentes, de sus jefes, como actividad del grupo social. En esta forma, se observa que es la realidad la que impone ese concepto, y podemos decir, también con Jellinek, que la idea de que la actividad de los grupos puede ser representada por los individuos, constituye el fundamento de la actividad asociativa y precede a toda jurisprudencia.

Es decir, que ese concepto, que esa idea, es anterior incluso a la idea del orden jurídico.

De lo anterior concluimos que la actividad del Estado se manifiesta o se ostenta

por medio de la activación de sus gobernantes que actúan formando parte de estructuras del Estado que se llaman órganos.

Lo expuesto nos lleva a afirmar la existencia dentro del Estado, de estructuras particulares, que son las que tienen la misión de llevar a cabo su actividad, de realizar los actos estatales, y que son los que denominamos órganos.

Estos órganos en su conjunto integran el gobierno y la administración del Estado.

Pero estos órganos no son todos de la misma categoría; tienen diversa función, y de la misma se deriva que tengan, igualmente, distinta estructura.

14.2. CLASIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.-

Por ello debemos analizarlos y examinar así las distintas clases de órganos del Estado.

Como -hemos afirmado, la estructura del Estado se compone de órganos, por el hecho de que constituye un ser que tiene ese matiz; se caracteriza por estar estructurado en forma -organizada.

La estructura del Estado se compone de órganos, repetimos. Pero como esta estructura estatal es compleja, requiere, igualmente, la existencia de una pluralidad de órganos.

Para su estudio, lo más conveniente es clasificarlos para examinar sus caracteres. Al hacerlo, al clasificarlos, encontramos en primer término un grupo de ellos, que son los que denomina Jellinek "órganos inmediatos".

En el Estado existen, de manera necesaria, unos órganos cuya naturaleza es de tal orden, que determinan la existencia del Estado, matizando con ese cariz a las organizaciones sociales que los posean: cuando existen esos órganos, que denominamos "inmediatos", dentro de un grupo social, ese grupo social es un Estado.

Estos órganos se llaman "inmediatos" -dice Jellinek- porque su carácter de

órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma.

La actividad del Estado sólo puede tener lugar, sólo puede manifestarse por medio de ellos, por medio de estos órganos inmediatos.

Un órgano inmediato puede estar formado por un solo individuo, cuando reúna en, sí mismo todo el poder del Estado, con exclusión de otras personas. Tal sucedía en las monarquías absolutas, en las que el monarca, por tener concentrado en sí todo el poder estatal, era el único órgano inmediato del Estado.

A través del monarca, de sus actos, se manifestaba toda la actividad del Estado; se manifestaba la soberanía del mismo.

Son órganos inmediatos también, los grupos de personas físicas con atributos de poder, derivado directamente de la misma constitución, como en el Estado Mexicano, los titulares del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo.

En los Estados Federales, los Estados miembros tienen también él ;carácter de órganos inmediatos, pues, igualmente, son vehículos de primer orden en la actuación del poder del Estado. Son órganos de realización inmediata de la actividad estatal.

La calidad de órganos inmediatos, queda fijada por el orden jurídico estructural del Estado, que fija las condiciones de elección o de sucesión en el poder, constituyendo la institución misma y dando vida a esos órganos del Estado.

14.3. CLASIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS INMEDIATOS DEL ESTADO.-

Estudiamos los caracteres de los órganos del Estado, en general, y los dividimos en órganos mediatos y en órganos inmediatos.

Vamos a ver ahora la clasificación de los órganos inmediatos del Estado.

De acuerdo con Jellinek, podemos clasificar los órganos inmediatos, en primer

término, en creadores y creados. órgano creador es el que da origen a otro órgano, que resulta así órgano creado. Por ejemplo: el Colegio de Electores es un órgano creador y el cuerpo que éstos eligen es un órgano creado. Los electores, reunidos para elegir a las personas que han de formar una asamblea legislativa, constituyen un órgano creador; la asamblea legislativa que surge en virtud de la actividad de ese órgano creador, es un órgano creado.

Los órganos inmediatos pueden también dividirse en primarios y secundarios. Esta clasificación tiene importancia en los Estados que adoptan la teoría de la representación. El órgano secundario representa al primario, quien exterioriza su voluntad por medio de su representante, que es el órgano secundario.

Así, según esta doctrina, los órganos legislativos serían órganos secundarios, pues representan la voluntad del pueblo, que sería el órgano primario.

También se clasifican los órganos inmediatos en dependientes e independientes. Son dependientes cuando necesitan de la colaboración de otro órgano del Estado para exteriorizar su voluntad. Por ejemplo, las leyes emanadas del Legislativo tienen que ser promulgadas, y tienen que ser dadas -a conocer o sea publicadas por el Ejecutivo.

Los órganos inmediatos son independientes cuando no necesitan de otro órgano para desarrollar su actividad. Por ejemplo, el Ejecutivo, al realizar su función administrada lo hace directamente, sin el concurso de otros órganos del Estado.

Por último, los órganos inmediatos del Estado pueden también clasificarse en normales o extraordinarios. Normales (u ordinarios) son aquellos que, como su nombre lo indica, existen siempre en la estructura del Estado, para su funcionamiento regular.

Extraordinarios son los que únicamente existen cuando concurren circunstancias especiales, que requieren su funcionamiento.

Un órgano ordinario es el Legislativo, es el Ejecutivo, y lo es el Poder judicial, que normalmente existen siempre en el Estado y concurren con su actividad para su funcionamiento regular, en todas las circunstancias.

En cambio, por ejemplo, una regencia en una monarquía durante la minoría del

rey, o un gobierno provisional en las repúblicas, en caso de muerte o renuncia de los titulares del Ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en las diferentes constituciones, forman órganos extraordinarios del Estado, puesto que no concurren en la marcha ordinaria, normal, del Estado, sino que únicamente existen cuando se requiere su funcionamiento por la existencia de determinadas circunstancias, anormales, dentro de la vida del Estado.

14.4. CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.-

Habiendo clasificado los órganos inmediatos, vamos ahora a precisar con mayor amplitud las características de los órganos del Estado.

Los órganos inmediatos presentan una característica fundamental, y es que no están sometidos al poder de mando de otro órgano en el ejercicio pleno de las funciones que les son propias. Es decir, que en este sentido de no encontrarse subordinados al poder de mando de otro órgano dentro del Estado, son completamente independientes.

Por ello, el Estado más simple, de estructura más sencilla, es el que tiene un solo órgano. Esta circunstancia especial se daba en la monarquía absoluta, en que sólo había un órgano: el monarca.

Y a medida que se reparte la soberanía, a medida que se distribuye el poder, la estructura del Estado es más compleja y aparecen más órganos.

Dijimos que en lo que respecta a su contenido, a su función, los órganos inmediatos siempre son independientes; pero esa independencia sólo la debemos considerar en su aspecto formal, pues ya dijimos que tomando en cuenta circunstancias especiales podemos también clasificarlos en dependientes e independientes.

Esto quiere decir que puede haber una jerarquía dentro de esos órganos.

14.5. RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL

ESTADO.-

Por lo que se refiere a las relaciones entre los órganos dependientes y los independientes, no ofrecen tales relaciones ningún problema, pues su estructura misma es la que las establece y las define.

En cambio, cuando se trata, no de una relación entre un órgano independiente y un órgano dependiente, sino de relaciones de órganos independientes entre sí, entonces hay que precisar los límites de cada uno para que no haya interferencia entre sus respectivas esferas de acción y para que no exista lucha política entre los mismos.

Los órganos inmediatos característicos del Estado moderno, son el Ejecutivo, el Legislativo y el judicial.

Históricamente se ha desarrollado una lucha entre estos poderes, entre los órganos inmediatos del Estado, pues siempre ha habido la tendencia de alguno de ellos a colocarse en lugar superior al de los demás. Por ejemplo, en Inglaterra es típica la lucha entre el Parlamento y la Monarquía, lucha que se decidió de manera decisiva en favor de la supremacía del Parlamento sobre el poder de los Reyes.

Pero lo conveniente, como estudiamos al analizar los límites de la soberanía, es que ésta se encuentre repartida en su ejercicio y que ningún órgano del Estado se coloque en situación de dominar a los demás.

En el Estado Mexicano es de la conciencia de todos que, no obstante que dentro del orden constitucional no existe supremacía de ninguno de los órganos del Estado sobre los demás, de hecho el Poder Ejecutivo, tradicionalmente, se encuentra colocado en un plano superior al de los otros poderes.

Pero teniendo la soberanía repartida, conservándose la independencia no sólo teórica, sino real, de los órganos del Estado, se asegura el mejor ejercicio del poder, el mejor desarrollo de la soberanía, y con ello no se destruye la unidad del Estado, con ello no llega a rearse una pluralidad de voluntades del organismo político, simplemente se establecen diversos órganos a través de los cuales ha de exteriorizarse la soberanía, de acuerdo con sus funciones correspondientes.

Existe una corriente de doctrina falsa, que afirma la superioridad del titular del

poder respecto del órgano cuyas funciones está llamado a realizar; por ejemplo, la superioridad del Rey sobre el reino.

Esta doctrina es falsa, pues el que es supremo es el órgano que da esta calidad a su titular, a la persona física encargada de actualizar las funciones que le corresponden.

Groppali objeta la doctrina de Jellinek que hemos examinado, de órganos creadores y creados. Considera que no se debe hacer esa distinción porque no existe vínculo jurídico entre ellos. Dice que entre un cuerpo electoral y una asamblea legislativa, a la que han dado vida por medio de sus votos, no existe un vínculo jurídico que los defina como "órgano creador" y "órgano creado", respectivamente, sino que entre ellos existe simplemente un vínculo político.

Esta observación me parece mal enfocada, pues Jellinek no se refiere a la existencia del vínculo jurídico para clasificar los órganos, simplemente toma en cuenta su proceso originario y éste es criterio válido.

14.6. LOS ÓRGANOS MEDIATOS DEL ESTADO.-

Habiendo examinado la clasificación y las características de los órganos inmediatos del Estado, vamos a estudiar ahora los órganos mediatos del mismo.

Según Jellinek, son órganos mediatos del Estado aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato de una manera directa o indirecta.

Su actividad en relación con la colectividad, en este sentido, es siempre derivada.

Tienen, históricamente, su origen en formarse por individuos que cuando se asocian forman un órgano inmediato para la satisfacción de su necesidad social. Ese órgano es inmediato en relación con el grupo de individuos que se asociaron, pero es mediato en relación con la actividad del Estado.

14.7. CLASIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS MEDIATOS.-

Estos órganos mediatos también pueden clasificarse siguiendo los lineamientos que utilizamos al clasificar los órganos inmediatos. Y así, también hay órganos mediatos dependientes o independientes, simples y de competencia múltiple.

Pero, además, pueden clasificarse en facultativos y necesarios, esta clasificación es de gran trascendencia.

En el desarrollo de sus funciones, el Poder Ejecutivo (que ya dijimos es uno de los, órganos típicos inmediatos del Estado) puede libremente crear órganos mediatos que lo ayuden en su actividad. Son los órganos mediatos facultativos, cuando el ejecutivo tiene a su arbitrio el crear esos órganos, que han de auxiliarle en el desarrollo de sus funciones.

Por el contrario, en ocasiones la estructura jurídica del Estado le obliga a desarrollar sus actividades dentro de determinada esfera, de acuerdo con los órganos cuyos lineamientos se fijan en ese mismo orden jurídico; no queda al arbitrio del Ejecutivo el formarlos, sino que el orden jurídico mismo ya establece sus lineamientos disponiendo que ese órgano inmediato del Estado tiene que ser auxiliado por órganos mediatos, cuya estructura e índole, precisa el mismo orden jurídico, son los órganos mediatos necesarios.

En ese sentido, estos órganos mediatos también significan un nuevo reparto de la soberanía, un nuevo reparto del poder, que evita la preponderancia excesiva de los órganos inmediatos del Estado.

Con objeto de precisar con mayor claridad estos conceptos, un tanto abstractos, vamos a examinar un caso de órgano mediato; un órgano mediato creado por el orden jurídico. Digamos: el Municipio. El Municipio es un órgano mediato, puesto que auxilia al Poder Ejecutivo, al Administrativo, en el desarrollo de sus funciones dentro de determinada esfera espacial, dentro de la demarcación territorial que corresponde a un Municipio. Pero no queda al arbitrio del Ejecutivo el crearlo, sino que su estructura está fijada por el orden jurídico. Entonces, el Ejecutivo, para desarrollar su actividad dentro de esa esfera espacial del Municipio, ha de servirse de este órgano mediato del Estado.

Por otra parte, dentro de los órganos mediatos del Estado, en su estructura particular puede distinguirse también la existencia de órganos inmediatos y de

órganos mediatos de ese especial organismo estatal.

Por ejemplo, el régimen municipal (que ya dijimos es un órgano mediato del Estado) en sí mismo, dentro de su propia estructura particular, tiene órganos mediatos y órganos inmediatos para realizar sus funciones.

Dentro del Municipio, son órganos inmediatos las autoridades ejecutivas del mismo; digamos, el Presidente Municipal. En cambio, serán órganos mediatos los constituidos por las actividades y por los titulares de esas actividades que corresponden a funcionarios de segundo orden de ese mismo Municipio, dentro de sus especiales esferas de competencia.

14.8. SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.-

Para poder precisar la situación jurídica de los órganos del Estado, cuya estructura ya hemos delimitado, es necesario distinguir radicalmente entre el órgano y el titular del mismo.

Según Jellinek, el órgano, como tal, no posee personalidad alguna frente al Estado. No existen dos personalidades: la del Estado y la del órgano, entre las cuales pueda darse una relación de Derecho, una relación: jurídica, sino que Estado y órgano forman una sola unidad

La anterior afirmación se deriva de la circunstancia de que los órganos constituyen la estructura misma del Estado; son parte de su realidad. No puede concebirse el Estado sin ellos.

No es posible colocar al Estado frente a sus órganos, porque, si se elimina a éstos del Estado, desaparece éste, al desaparecer su estructura jurídica.

Sabemos que los órganos forman la estructura del Estado a través de la cual se hace presente el poder público. Por tanto, si tratáramos de separarlos del mismo, lo reduciríamos a la nada.

El Estado no representa a sus órganos, sino que los lleva dentro de sí, constituyéndolo.

Cada órgano tiene su respectiva esfera de competencia, y cuando uno invade el terreno del otro, se suscitan conflictos que han de solucionarse por medio del control jurisdiccional. Pero los órganos no son personas. Únicamente el Estado tiene personalidad jurídica, y los órganos participan de esa personalidad dentro de esa particular esfera de competencia.

Las cuestiones jurídicas que se plantean entre los órganos son problemas de competencia que existen dentro de la personalidad única del Estado. Son cuestiones de Derecho objetivo, no de Derecho subjetivo.

La competencia de los órganos es algo que proviene de la estructura política del organismo estatal.

No puede desdoblarse el Estado en un conjunto de personas jurídicas, que podrían entonces colocarse frente a él o acaso sobre él. El poder no pertenece a los titulares de los órganos, en un momento dado, sino al Estado, que se sirve de los órganos de que está formado para actuarlo.

El orden jurídico se encarga de preciar la estructura de los órganos y definir los derechos y las obligaciones de las personas físicas, a quienes se atribuye la titularidad de sus funciones.

Estos titulares no se confunden con el órgano mismo cuyas funciones desarrollan.

El Estado y el titular de sus órganos constituyen, -ellos sí, personalidades separadas entre las cuales puede existir una pluralidad de relaciones jurídicas.

De la separación entre órgano y titular se sigue la consecuencia de que el titular tenga un conjunto de derechos y deberes como persona física que se derivan de su función, que le pertenecen a él mismo y no al órgano del que es titular.

Por ejemplo: el derecho a la retribución que tiene un funcionario; el deber de responsabilidad que tiene este mismo funcionario respecto al recto desempeño de sus atribuciones, responsabilidad que puede traducirse en penas disciplinarias, en castigo a su actuación indebida.

Esos derechos y deberes corresponden a la persona física titular del órgano; no son propios del órgano.

Esta separación entre órganos del Estado y sus titulares, nos sirve también para explicar la continuidad del Estado, que permanece siempre el mismo, pues no cambia; sus órganos siguen siendo siempre los mismos, aun cuando los titulares de ellos, de acuerdo con los vaivenes de la política y las circunstancias biológicas de las personas físicas, cambian frecuentemente.

Esta permanencia de las instituciones, independientemente del cambio de sus titulares, ha sido conocida desde mucho tiempo atrás.

En las antiguas monarquías europeas se precisaba que el monarca podría morir; no así la monarquía.

Blackstone decía: "Enrique, Eduardo o Jorge pueden morir; pero el rey (significando con esto la monarquía) sobrevive a todos ellos."

Esta separación del titular y del órgano, también sirve para precisar que los derechos y deberes de los titulares no les corresponden como parte integrante de su personalidad física aislada, sino que les son atribuidos en cuanto son funcionarios del Estado y están ligados con éste, lo que significa que su actuación como titulares de los órganos del Estado no será independiente, sino que permanecerá unida a la vida del Estado, en razón de esa titularidad que los vincula.

14.9. LIMITES DE LA ACTIVIDAD DE LOS ORGANOS DEL ESTADO.-

Con objeto de evitar las interferencias de la actividad de un órgano en la de los otros y para asegurar la uniformidad de dirección de su actividad, es preciso, como observa Groppali, que los órganos del Estado sean coordinados y unificados.

Esta coordinación y unificación se obtiene por medio de dos instituciones: la competencia y la jerarquía.

La competencia es la esfera particular de atribuciones que corresponde a cada órgano.

El orden jurídico se encarga de delimitar las respectivas esferas de competencia de los órganos, distribuyéndola de acuerdo con los diversos criterios de clasificación.

Y así, habrá competencia territorial, consistente en la delimitación espacial de la actuación de los órganos.

Competencia por materia, de acuerdo con el contenido específico de las funciones que se les atribuyan.

Y competencia por grado, correspondiente a la disposición escalonada del ordenamiento jerárquico de los órganos, con objeto de unificar y coordinar su actividad.

14.10. LA JERARQUÍA.-

Vamos a examinar el segundo de los principios que sirven para mantener al poder dentro de su justo cauce, de acuerdo con las respectivas esferas de actividad que el orden jurídico asigna a los órganos del Estado.

Viste segundo principio es la jerarquía o Principio jerárquico.

Habíamos expuesto que, para un recto funcionamiento de los órganos del Estado, era preciso que su actividad se coordinara y ordenara en atención a dos principios: la competencia y la jerarquía.

Indicamos lo que se entiende por competencia y ahora vamos a entrar en el análisis del segundo de los elementos coordinadores y ordenadores que hemos

anotado: la jerarquía o principio jerárquico.

Esa jerarquía se entiende, según el mismo profesor italiano Gropali, como el ordenamiento por grados de varios órganos diferentes de acuerdo con sus Competencias específicas, subordinados los unos a los otros con objeto, de coordinar su actividad era vista del fin universitario del estado, disciplinándose así los poderes y los deberes.

El hecho de que el poder se manifieste en forma gradual, escalonada, tiene la misma explicación y justificación que éste elemento del Estado, que es el poder. Su necesidad deriva de la existencia dentro del Estado de una voluntad que manda y de otras voluntades que deben obedecer, para lograr que ambas voluntades ordenen y obedezcan en forma disciplinada, tomando siempre en cuenta que lean de dirigirse hacia la realización del fin del Estado, supliendo las deficiencias, corrigiendo los errores y dirimiendo las controversias.

Por ello, puede decirse que la jerarquía, es la sumisión de una voluntad a otra voluntad.

No se concibe un Estado sin jerarquía, ni ésta sin obediencia.

La jerarquía significa la obediencia de una autoridad respecto de otra de grado superior. Por encima de todas está la autoridad suprema; luego, otras autoridades que tienen que obedecer a las superiores, con una esfera de competencia más limitada.

La jerarquía implica la existencia de un vínculo que ligue en forma escalonada a los órganos del Estado, estableciendo la obediencia de los órganos inferiores respecto de los órganos superiores, que hacen valer su supremacía por medio de órdenes y por medio de la vigilancia de la autoridad de los órganos inferiores.

Y, además, esa vigilancia no es exclusivamente pasiva. El superior puede incluso controlar la actividad de los inferiores por medio de la anulación o de la reforma de los actos de éstos que sean ilegítimos. siendo éste el fundamento del recurso de revisión jerárquica.

Además, el órgano superior puede resolver los conflictos de competencia que surjan entre órganos inferiores.

De este modo, la jerarquía cumple su papel de coordinadora y ordenadora de la actividad de los órganos estatales.

Por otra parte, tomando en cuenta la distinción que hemos hecho entre órganos y titulares de los Mismos, la jerarquía, en atención a esa distinción, también es doble: es jerarquía de los oficios o funciones con una particular distribución de las esferas de competencia correspondientes a cada uno de los órganos. Y jerarquía de las personas titulares de esas funciones.

Todos sabemos que en un órgano del Estado, como es, una Secretarías (de Estado) , existe una jerarquía en las funciones, que consiste en una superioridad de aquellas que se atribuyen al Secretario de Estado; a continuación, hay una jerarquía inmediatamente Inferior, que Corresponde al Subsecretario; en tercer orden, la atribuida al Oficial Mayor, y posteriormente la de los diversos Jefes de Departamento. A esa jerarquía en las funciones corresponde, igualmente, una Jerarquía entre los titulares de las mismas.

Así encontramos la jerarquía escalonada entre el Secretario y el ,Subsecretario, el Oficial Mayor y los titulares de los Departamentos.

14.11. EL DEBER DE OBEDIENCIA Y SUS LIMITES.-

De la existencia del principio de jerarquía resulta de manera concomitante la necesidad de que exista un deber de obediencia, de los órganos inferiores respecto de los órganos superiores.

Pero surge inmediatamente el problema de saber si este deber de obediencia es absoluto, si no tiene límites. Y entonces, si los tiene, cuáles son estos límites. Por supuesto el deber de obediencia no es absoluto, tiene límites.

Debemos precisar cuáles son los límites del deber de obediencia.

Todas las legislaciones establecen sistemas para asegurar esa obediencia, cuya existencia necesaria hemos indicado, y fijan sanciones, controles, etc., para que la

misma sea efectiva. Sin embargo, en teoría política, pues ya en forma concreta esa reglamentación es materia de estudio del Derecho administrativo, conviene, repetimos, precisar cuáles son los límites de ese deber de obediencia.

Algunas legislaciones consideran (como en Francia, Italia, Bélgica y otros países) que la orden dada por el superior jerárquico obliga siempre a la obediencia del inferior a quien se dirige, quedando éste excluido de responsabilidad, si el cumplimiento de esa orden de s, superior jerárquico, entraña en realidad la comisión de un delito siempre y cuando las funciones de ese órgano inferior que acata la orden sean de simple ejecución; siempre y cuando ese órgano inferior esté constituido precisamente para llevar a la práctica las órdenes de un órgano superior.

En cambio, en Alemania, no se admite esa exclusión de responsabilidad, pues se dice que el órgano ejecutivo tiene el deber de controlar la legitimidad de las órdenes que se le dan, no estando obligado a obedecer los mandatos ilegítimos.

Otros sistemas, como el inglés y el griego, admiten un término medio, considerando la buena fe de la actuación de los inferiores en ejecución de las órdenes de los superiores. O bien, como hacen en Grecia, excluyen de responsabilidad a las autoridades inferiores únicamente, en el caso de que se trate de delitos leves.

El Código Penal Mexicano, en el capítulo correspondiente a las circunstancias excluyentes de responsabilidad, artículo 15, dice: "Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal: fracción VII. Obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, aun cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que la conocía el acusado."

Vemos, por tanto, que el sistema mexicano excluye de responsabilidad al órgano inferior que actúa en obediencia de una orden de su superior jerárquico, aun cuando la ejecución de ese mandato constituya un delito, pero sujetándola a dos condiciones enteramente justificadas y racionales: que no sea notorio, es decir, al alcance del común de las gentes, que esa orden entrañe una violación de la ley penal y que no se pruebe que el acusado conocía que se trataba de una actuación delictuosa.

En consecuencia, el deber de obediencia que se deriva del principio de jerarquía tiene sus límites; no es absoluto. El inferior no sólo no está obligado a la

obediencia cuando notoriamente la orden ocasiona la perpetración de un delito, sino que si lo hace, si a pesar de todo la ejecuta, incurre en responsabilidad penal, si es que ocurren las circunstancias que hemos visto fija la legislación penal.

Pero tratándose de actos que no entrañen la comisión de un delito, sino simple antijuridicidad administrativa, hay que distinguir, como lo hace Groppali, entre órganos de mera ejecución, que simplemente deben acatar las órdenes que reciben en todo caso, pues entonces la responsabilidad recaerá en el superior y órganos no de mera ejecución, y éstos deben controlar la legitimidad formal y sustancial de la orden que reciben, negándose justificadamente a acatarla, si el mandato que reciben no queda dentro de la esfera de competencia del superior jerárquico, o bien, si notoriamente es violatoria del orden jurídico.

En México, la doctrina ha planteado el problema de si los órganos del Estado, distintos del Poder judicial Federal, pueden dejar de aplicar una ley, o dejar de cumplir una orden que viola los principios de la Constitución. La solución más aceptable es la que concede privativamente al Poder judicial Federal el control de constitucionalidad de las leyes, negándolo a las demás autoridades.

Este control jurisdiccional se realiza en México a través de la institución jurídica conocida como juicio de amparo.