

## LECCIÓN XLI

### EL PODER EJECUTIVO

SUMARIO: 1. *Ejecutivo unitario y Ejecutivo colegiado.* 2. *Sistema que adopta nuestra Constitución. Juicio sobre él.* 3. *Modo de elección del presidente de la República.* 4. *Diferencias entre la elección directa y la indirecta. Juicio sobre ellas.* 5. *Requisitos para ser electo presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Explicaciones sobre ellos, y especialmente sobre la fracción IV del artículo 82 de la Constitución.* 6. *Duración del cargo de presidente. No reelección del mismo.* 7. *Modos de sustituir al presidente en sus faltas absolutas o temporales.* 8. *Vicepresidencia.* 9. *Sistema que adopta nuestra Constitución.* 10. *Renuncia del presidente de la República.* 11. *Protesta del presidente.* 12. *Obligación de no salir del territorio nacional sin licencia.* 13. *Atribuciones del presidente.* 14. *Secretarios del despacho. Requisitos para desempeñar ese cargo.* 15. *Sistema parlamentario y sistema presidencial. Cuál de los dos adopta la Constitución.*

La sección segunda del título tercero de la Constitución de 1857 principia por el artículo 75, que dice textualmente: “Art. 75. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Este artículo concuerda textualmente con el artículo 80 de la Constitución de 1917, y sobre este particular, el único problema que puede estudiarse consiste en decidir sobre la conveniencia de que el Ejecutivo sea unitario o colegiado.

Es indudable que dada la fuerza que en todos los países tiene el Poder Ejecutivo, ha habido siempre algún temor a que un Ejecutivo unitario se convierta en tirano, y para evitarlo se ha recurrido a diversos procedimientos. Así por ejemplo, hemos visto que en Francia, en la Constitución de 1791, aun cuando se depositaba el Ejecutivo en una sola persona, que era el rey, se le quitaban a este funcionario muchas facultades, de tal manera que resultaba un Ejecutivo inútil.

Posteriormente, en la misma Francia, se confió el Poder Ejecutivo a un Directorio, o sea, se estableció un Ejecutivo colegiado, y esto se repitió en

la época del consulado. Pero la experiencia vino a demostrar que, cuando hay un Ejecutivo colegiado, o se dificultan las labores si se requiere el consentimiento de todos los miembros de esa agrupación que se llama Poder Ejecutivo o uno solo de los miembros se impone sobre los demás, que se convierten en figuras meramente decorativas, como sucedió en la época del consulado, en que Napoleón Bonaparte absorbió todas las facultades de los otros dos cónsules.

Entre nosotros no puede decirse que hayamos tenido un Ejecutivo colegiado, porque aunque en la Constitución de Apatzingán el Poder Ejecutivo, denominado “Supremo Gobierno”, se confiaba a tres individuos, como en realidad esa Constitución, debido a las peripecias de la guerra de Independencia, no llegó a estar en vigor, no podemos decir si el sistema dio resultado o no; pero podemos afirmar que no habría dado resultado, porque esos tres miembros del Supremo Gobierno no se alternaban en sus funciones cada cuatro meses, y sólo determinados asuntos requerían el acuerdo de los tres, de donde resultaría que en cuatro meses no habría sido posible desarrollar una labor política y administrativa conveniente, y que las importantes decisiones, quizá urgentes, en que se necesitaba el consentimiento de los tres miembros del Supremo Gobierno posiblemente se hubieran dilatado mucho.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año depositaron el Ejecutivo en un solo individuo (realmente el artículo 15 del Acta no definió esta cuestión, dejó a la Constitución tal resolución N. E.), de una manera semejante a la que se había hecho en los Estados Unidos. Don Jorge Gaxiola, en una erudita conferencia que dictó en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, fundándose en antecedentes históricos poco conocidos, sustentó la tesis de que para adoptarse ese sistema se había tenido en cuenta esa Constitución de los Estados Unidos, principalmente debido a gestiones de Austin.

Las Constituciones conservadoras trataron, como era natural, de favorecer al Ejecutivo, y lo hicieron también unitario, hasta que llegó a establecerse la dictadura de Antonio López de Santa Anna.

Más tarde, la Constitución de 1857, como acabamos de ver, depositó el Ejecutivo en un solo individuo, y la Constitución vigente hace lo mismo. Más adelante nos ocuparemos de las características del sistema presidencial.

El artículo 76 de la Constitución de 1857 establecía: “Art. 76. La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la Ley Electoral”. Este artículo varió por completo en la Constitución de 1917, pues el artículo 81 dispone: “La

elección del presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral”.

Ya en otra lección, al ocuparnos de las elecciones de diputados, hablamos en general de la diferencia que existe entre las elecciones directas y las indirectas. Más aún, al ocuparnos de los antecedentes constitucionales de Francia, nos referimos a Constituciones que hablaban de elecciones indirectas en segundo y aun en tercer grado. Por consiguiente, no necesitamos insistir sobre la diferencia que existe entre las elecciones indirectas y las elecciones directas.

Sin embargo, no estará por demás repetir que hay muchos autores que se inclinan por las elecciones indirectas; para ello, se fundan en la falta de educación cívica del pueblo, pues no consideran que el común de los ciudadanos sea capaz de decidir quién de los candidatos será el más apto para desempeñar determinado puesto público.

Sobre esto, hemos dicho ya que una propaganda bien organizada puede ilustrar a los ciudadanos lo suficiente para inclinarse por el candidato que más convenga. Hasta cierto punto podemos decir que la experiencia así lo ha confirmado, ya que en los pasillos del Congreso Constituyente de Querétaro se decía por los partidarios de la elección indirecta que si se tratara de elegir presidente de la República, la mayoría del pueblo se fijaría indiscutiblemente en Rodolfo Gaona, que entonces era el torero de más fama, pero que indiscutiblemente no tenía dotes para presidente de la República.

Ahora bien, la experiencia ha confirmado que esto no ha sucedido, y si bien es cierto que en las primeras elecciones el pueblo se fijó principalmente en caudillos, posteriormente, según se ha ido educando, ha dejado de efectuarse ese fenómeno.

Por otra parte, es muy probable que un funcionario electo indirectamente no cuente con un completo respaldo popular, ya que por muy hábil que se le suponga, pudiera ser desconocido para la mayoría del pueblo. En cambio, el candidato electo directamente, cuando menos al principio de su función, contará con el respaldo de sus electores, y solamente lo perdería cuando se haga indigno de él. Por todas estas razones, nos inclinamos a la elección directa.

El artículo 77 de la Constitución de 1857, decía:

Art. 77. Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de 35 años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al Estado Eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

El Proyecto del Primer Jefe decía sobre el particular:

Art. 82. Para ser presidente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos e hijo de padres mexicanos por nacimiento. II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección. IV. No pertenecer al Estado Eclesiástico, ni ser ministro de algún culto. V. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, dos meses antes del día de la elección. VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, a menos que se separara de su puesto 60 días antes de la elección.

El artículo original de la Constitución de 1917 decía:

Art. 82. Para ser presidente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento. II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. IV. No pertenecer al Estado Eclesiástico ni ser ministro de algún culto. V. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección. VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto 90 días antes de la elección; y VII. No haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo.

Este precepto fue modificado el 22 de enero de 1927, en los términos siguientes:

Art. 82. Para ser presidente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento. II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. IV. No pertenecer al Estado Eclesiástico ni ser ministro de algún culto. V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Gobernador de algún Estado, Territorio o del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto un año antes del día de la elección; y VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Con objeto de darnos cuenta de los diferentes requisitos, iremos analizando cada una de las fracciones, tal como se encuentran en el texto vigente.

En materia de nacionalidad, la Constitución de 1857 sólo le exigía al presidente de la República ser mexicano por nacimiento. En cambio, tanto en el Proyecto del Primer Jefe como en el texto primitivo de la Constitución

y el texto vigente exige que el presidente de la República sea mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

En otros términos, es más severa la Constitución actual que la de 1857, y cabe observar, desde luego, que, dada la importancia del puesto de presidente de la República, es muy conveniente que quien desempeñe tal cargo sea hijo de padres mexicanos por nacimiento, supuesto que los extranjeros, aun cuando se nacionalizan mexicanos, como dijimos antes, suelen conservar muchos lazos que los unen con su país de origen, y frecuentemente mandan a sus hijos a educarse a dicho país, en donde, a consecuencia de esa educación y aun de la misma que pueden recibir dentro de su hogar en México, posiblemente contraigan ideas contrarias a los intereses de la nación, y quizá no les tengan a sus conciudadanos el efecto que debe imponerles un funcionario tan importante.

Por tanto, no parece que sea exagerado el requisito actual que, por lo demás, como antecedente político concreto, tiene la circunstancia de que a principios de este siglo (el XX) se consideraba como un posible candidato a la presidencia de la República al licenciado José Ives Limantour, distinguido secretario de Hacienda, pero hijo de padres extranjeros y con grandes relaciones de negocios en Europa, lo que probablemente lo hubiera hecho inadecuado para ese puesto, cuando menos por la circunstancia de que hubiera podido favorecer las relaciones internacionales de México con los países europeos, descuidando quizás las que debemos tener con nuestros vecinos de este continente.

Lo anterior es simplemente una suposición, pero en todo caso, debe tenerse en cuenta que los partidarios de Ramón Corral la explotaron mucho en contra de Limantour, por eso, es preferible ser más severo en el requisito de nacionalidad del presidente de la República, que exponerse en un país nuevo como México, a influencias indebidas de países extraños.

El segundo requisito, o sea, la edad de 35 años, ha sido aceptado desde la Constitución de 1857, sin que haya variado, y parece razonable que se exija esa edad, en que el hombre normalmente se encuentra en pleno vigor físico e intelectual.

El tercer requisito (haber residido en el país durante todo el año anterior a la elección) ha sido reforzado también, pues en la Constitución de 1857 solamente se exigió residir en el país al tiempo de la elección. En el Proyecto del Primer Jefe ya se exigió el año anterior a la elección, y lo mismo se ha exigido con posterioridad. Esto es explicable, pues no basta encontrarse en el país el día de la elección, sino que una residencia un poco anterior permitirá al candidato conocer mejor las circunstancias políticas del país y dar a los electores mayor oportunidad para discutir los méritos de dicho candidato.

La fracción IV exige no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

La Constitución de 1857 simplemente decía no pertenecer al Estado eclesiástico; pero tanto en el Proyecto del Primer Jefe como en la Constitución original y más reformas, se dice: “No pertenecer al Estado Eclesiástico, ni ser ministro de algún culto”.

A mayor abundamiento, la Constitución exige para ser diputado, según la fracción VI del artículo 55, no ser ministro de algún culto religioso, sin mencionar para nada el estado eclesiástico.

Igual requisito se necesita para ser senador, y no se menciona ese requisito para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por consiguiente, sólo cuando se trata del presidente de la República se exige “no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto”; y como hay una regla de interpretación que establece: “*Verba cum effectu sunt accipiendi*”, o sea que se debe dar valor a todas las palabras de la ley, necesitamos precisar con exactitud qué diferencia existe entre pertenecer al estado eclesiástico y ser ministro de algún culto. A primera vista parece que la organización de cada Iglesia es la que debe determinar quiénes son ministros del respectivo culto y quiénes pertenecen simplemente al estado eclesiástico. En el caso del derecho canónico observado por la religión católica romana, que es la más común en México, tendríamos que entrar en graves disquisiciones sobre las cuáles son las órdenes mayores, cuáles las menores, qué sacramentos imprimen carácter y cuáles no, si todavía subsisten, aun cuando sea de una manera honorífica, las órdenes religiosas militares de Alcántara, Calatrava, Santiago y algunas otras. Si el ser terciario de san Francisco o caballero de Colón implica un estado eclesiástico y otras muchas dificultades, muy interesantes en nuestro medio, para fines de ilustración general, pero no podemos aceptar la idea de que sea el derecho canónico de la Iglesia Católica Romana, ni de ninguna otra la que fije el alcance de un precepto constitucional, toda vez que siendo esos derechos canónicos susceptibles de ser modificados, el que pertenezca a un estado eclesiástico, por una simple modificación de una autoridad extraña al Estado mexicano, podría perder aquel carácter y adquirir una capacidad política que no le otorga la Constitución.

De consiguiente, creo que debe entenderse por “estado eclesiástico” la situación de sumisión, por razones jerárquicas o por votos, que obliguen a un hombre a obedecer en su conducta externa, incluso en sus actividades políticas, a un ministro de algún culto.

Ahora bien, ¿cuál será la autoridad encargada de determinar si una persona se encuentra o no en ese estado? Cuando se trata de calificar las elecciones de un presidente constitucional, seguramente lo será la Cámara de

Diputados, de acuerdo con la fracción I del artículo 74 de la Constitución, que dice textualmente: “I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de presidente de la república”, y entre esas atribuciones están las que le otorgan los artículos 126 y el 136, fracción I, de la Ley Electoral Federal, que dicen respectivamente:

Art. 126. La cámara de diputados al recibir los expedientes que remitan los Comités distritales electorales, relativos a la elección del presidente de la república, hará la calificación y el cómputo total de los votos emitidos en el país, ajustándose a las prescripciones constitucionales; resolverá sobre la validez o nulidad de la elección y, en su caso, declarará electo presidente al ciudadano que haya obtenido mayoría de votos. Su resolución será definitiva e inapelable.

Art. 136. Una elección será nula: I. Por ser el electo inelegible en virtud de carecer de los requisitos exigidos por la ley para poder ser electo presidente de la república, Diputado o Senador, según se trate.

En los casos de presidente provisional interino o sustituto, es indudable que esas facultades corresponden a la comisión permanente y al Congreso de la Unión, según adelante veremos; podemos anticipar desde ahora que tanto la comisión permanente como el Congreso de la Unión tienen el deber indudable en los casos en que debe designar presidente, de elegir al individuo que reúna los requisitos legales.

Es fácil comprender el propósito que persiguen las fracciones V y VI del artículo 82, pues a todas luces tienden a impedir que se ejerza presión en las elecciones por las autoridades que se mencionan en tales preceptos, o sea, que tienden estos preceptos a garantizar la libertad del sufragio.

En cuanto a la fracción VII, que se relaciona directamente con el artículo 83, su propósito es el establecimiento definitivo del principio de no reelección, del que nos ocuparemos al tratar el artículo siguiente.

El artículo 78 de la Constitución de 1857 decía textualmente: “Art. 78. El presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de diciembre y durará en su encargo cuatro años”.

El proyecto presentado por el Primer Jefe decía como sigue:

Art. 83. El presidente entrará a ejercer el primero de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El C. que sustituya al Presidente Constitucional en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser electo presidente para el período inmediato el ciudadano que fuera nombrado presidente interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional, si estuviere en funciones en los sesenta días anteriores al día de las elecciones presenciales.

Casi en los mismos términos quedó el texto original de la Constitución de 1917, pues únicamente se suprimió del texto del proyecto la parte final que decía: “Si estuviera en funciones en los 60 días anteriores al día de las elecciones presidenciales”.

Naturalmente, el principio de no reelección quedó reforzado mediante esa supresión.

Más tarde, con el propósito definido de favorecer la reelección del general Obregón, el 22 de enero de 1927 fue reformado el precepto original de la Constitución de 1917, para quedar en los siguientes términos:

Art. 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre del año en que se celebre la elección; durará en él cuatro años, aunque durante este período hubiere obtenido licencia en los casos que permita la Constitución. No podrá ser electo para el período inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un período más. Terminado el segundo período de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo. El ciudadano que substituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser electo para el período inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional.

Posteriormente, el 24 de diciembre de 1928 se volvió a reformar el precepto citado en los siguientes términos:

Art. 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el período inmediato. El ciudadano que substituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser electo presidente para el período inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional.

Finalmente, el 29 de abril de 1933 se volvió a reformar el precepto citado, como sigue:

Art. 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Por lo anterior, se comprende que el Congreso Constituyente de 1917 aceptó el principio de no reelección del presidente de la República, en términos completamente amplios, pero posteriormente para favorecer los intereses políticos del general Obregón se siguió un camino semejante al que se había seguido en la época del general Díaz, quien subió a la presidencia diciéndose representante del principio de no reelección, y por ese motivo finalizó un periodo, entregando su alta investidura a su compadre, Manuel González, quien hizo reformar la Constitución para favorecer la primera reelección del general Díaz, quien a su vez volvió a proponer una reforma constitucional, que le permitió seguir en el poder hasta 1911. Seguramente, caminos semejantes pensaban seguir los caudillos sonorenses generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, lo cual hubiera sido verdaderamente criminal, ya que el principio de no reelección ha costado mucha sangre al pueblo, y hubiera sido una completa burla el acatar esas reformas.

Por consiguiente, una vez restablecido el principio por la última reforma constitucional, en realidad lo único que falta es determinar la legitimidad del mismo principio, o más bien, debiéramos decir conveniencia, supuesto que las Constituciones son esencialmente un conjunto de decisiones políticas, y ya un distinguido autor ha dicho que la política es el arte de lo posible.

Para juzgar de ese principio debe tenerse en cuenta que muchos puristas sostienen que desde el momento en que el pueblo es soberano, no se le debe restringir su capacidad para reelegir a un gobernante que haya satisfecho las demandas populares. Pero esto en realidad es más teórico que práctico, pues el principio de no reelección tiene por objeto evitar que se eternice en el poder una persona, o que se eternice un partido, y el pueblo, al darse una Constitución, tiene perfecto derecho de autolimitarse sus facultades, en beneficio de cierto ideal político. Es ése el objeto principal que persigue el principio de no reelección, que además tiene como finalidad secundaria el evitar que un presidente que quisiera reelegirse usara de la influencia oficial para ese fin, pues ya que se les prohíbe a los secretarios de Estado en funciones el poder ser electos para presidente de la República, con mayor razón debe prohibírselo al mismo presidente en funciones.

En resumen, esa limitación a la capacidad soberana del pueblo puede considerarse como una garantía de libertad electoral y como un propósito firme de impedir la permanencia indefinida en el poder de una persona o de un partido.

Como justificación a estas ideas, podemos citar el ejemplo de los Estados Unidos, en donde por derecho consuetudinario, desde Jorge Washington hasta Franklin D. Roosevelt, ningún presidente había aceptado ninguna

segunda reelección. Pero Franklin D. Roosevelt rompió ese precedente constitucional, habiendo sido reelecto varias veces, y por tal motivo se elevó el principio de no reelección, excepto por una vez, a derecho escrito mediante la última reforma constitucional llamada Enmienda 22, de la Constitución de Estados Unidos.

Debemos en seguida ocuparnos de la manera de sustituir al presidente de la República en caso de faltas absolutas o temporales y, sobre esto debemos tener en cuenta que la Constitución de 1824 estableció la vicepresidencia de la República; pero lo hacía de una manera muy equivocada, pues se declaraba vicepresidente al que seguía en votos al electo presidente, lo cual venía a significar en la práctica que se elegía vicepresidente a un enemigo político del presidente, y que ese vicepresidente se convertía en el foco de las intrigas contra el Ejecutivo, debilitándolo de esta manera.

La Constitución de 1857 sigue un sistema diverso, pues en los artículos 79 y 80 se dice textualmente:

Art. 79. En las faltas temporales del presidente de la república, y en la absoluta, mientras se presenta nuevamente electo, entrará a ejercer el Poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Art. 80. Si la falta del presidente fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76, y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el día último de noviembre del cuarto año siguiente al de su reelección.

El sistema tenía el inconveniente de mezclar a un funcionario judicial, o sea, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que debe estar alejado de toda actividad política, en la política activa. Aun cuando entre nosotros en una ocasión ese resultado fue beneficioso y permitió que, después del golpe de Estado de Comonfort, Benito Juárez asumiera la presidencia de la República, con el resultado que todos conocemos, eso puede considerarse como una verdadera excepción, y podemos decir que en realidad el sistema es deficiente.

Por tal motivo, la Constitución de 1857 fue reformada el 6 de mayo de 1914, en los términos siguientes:

Art. 79. Los electores que designen al presidente de la república elegirán también el mismo día y de igual modo en calidad de vicepresidente, a un ciudadano en quien concurran las condiciones que para el presidente exige el artículo 77. El vicepresidente de la república será presidente nato del senado, con voz, pero sin voto, a no ser en caso de empate.

El vicepresidente, podrá, sin embargo, desempeñar algún cargo de nombramiento del Ejecutivo, y en este caso lo mismo que en sus otras faltas, será

sustituido en la presidencia del senado de la manera que disponga la ley respectiva.

Art. 80. Cuando el presidente de la república no se presente el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, cuando ya en él ocurra su falta absoluta, o se le conceda licencia para separarse de sus funciones, el vicepresidente de la república asumirá el ejercicio del Poder Ejecutivo, por ministerio de la ley, sin necesidad de nueva protesta.

Si la falta del presidente fuere absoluta, el vicepresidente le sustituirá hasta el fin del período para el que fue electo, y en los demás casos, hasta que el presidente se presente a desempeñar sus funciones.

Art. 81. Si al comenzar un período constitucional no se presentaren el presidente ni el vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás Secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número. De la misma manera se procederá cuando en caso de falta absoluta o temporal del presidente no se presentare el vicepresidente, cuando a este se le conceda licencia para separarse de sus funciones, si las estuviere desempeñando, y si en el curso de un período ocurre la falta absoluta de ambos funcionarios.

En caso de falta absoluta del presidente y del vicepresidente, el Congreso de la Unión, o en su receso la comisión permanente, convocada desde luego, a elecciones extraordinarias.

Cuando la falta de uno y otro funcionario tuviere lugar en el último año del período constitucional, no se hará tal convocatoria, sino que el secretario que desempeñe el Poder Ejecutivo seguirá encargado de él hasta la toma de posesión del nuevo presidente o de quien debe sustituirlo conforme a los preceptos anteriores.

Los ciudadanos designados en las elecciones extraordinarias tomarán posesión de sus cargos luego que se haga la declaración correspondiente y los desempeñarán por el tiempo que falte para la expiración del período constitucional.

Cuando uno de los Secretarios del Despacho deba encargarse del Poder Ejecutivo, lo desempeñará sin necesidad de protesta, entretanto la otorga.

El sistema cambió totalmente en la Constitución de 1917, que establece lo que sigue:

Art. 84. En caso de falta absoluta del presidente de la república, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si en el Congreso estuviere en funciones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará

en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se señala para la verificación de las elecciones un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en funciones, la comisión permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que este a su vez, designe al presidente interino, y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en el término del párrafo anterior.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la comisión permanente nombrará, un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Art. 85. Si al comenzar un período constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional el que designe la comisión permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, que estuviese reunido, o, en su defecto la comisión permanente designará un presidente interino, para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Cuando la falta del presidente sea por más de 30 días y el Congreso de la Unión no estuviese reunido, la comisión permanente convocará a sesiones extraordinarias del congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, el presidente interino. Si la falta, de temporal, se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

Para juzgar del propósito que persiguió la Constitución de 1917, debe tenerse en cuenta lo que dijo Carranza en la exposición de motivos de su proyecto de Constitución:

Conocido es ya, señores diputados, la reforma que recientemente hizo el gobierno de mi cargo a los artículos 78, 80, 81 y 82 de la Constitución Federal, suprimiendo la vicepresidencia y estableciendo un nuevo sistema para sustituir al presidente de la república tanto en sus faltas temporales como en las absolutas, y aunque en la parte expositiva del decreto respectivo se explicaron los motivos de dicha reforma, creo, sin embargo, conveniente llamar vuestra atención sobre el particular.

La vicepresidencia en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestando muy buenos servicios; entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la república.

Y en efecto, sea que cuando ha estado en vigor esta Constitución haya tocado la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulo, aunque sobrados de ambición; sea que la falta de costumbre democráticas y la poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar únicamente con el gobierno de su país, sino sólo el medio de alcanzar ventajas reprobadas, con notorio perjuicio de los intereses públicos, es lo cierto que el vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso, quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades en contra de la persona a cuyo cargo estaba el Poder Supremo de la República.

La vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario, el presidente de la república al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para sustituirlo en el punto, quedando después en él sin enemigo al frente.

En los últimos períodos del gobierno del general Díaz, el vicepresidente de la república sólo fue considerado como el medio inventado por el cientificismo para poder conservar, llegado el caso de que aquél faltase, el Poder, a favor de todo el grupo, que lo tenía ya monopolizado.

La manera de sustituir las faltas del presidente de la república adoptada en el sistema establecido por las reformas de que hecho referencia, llena, a mi juicio, su objeto de una manera satisfactoria.

Es de buena política evitar las agitaciones a que siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan al derredor de los posibles candidatos. El sistema de suplir las faltas de que se trata por medio de los secretarios de Estado, llamándolos conforme al número que les da la ley que los establece, dejaba sencillamente a la voluntad absoluta del presidente de la república la designación de su sucesor. El sistema adoptado por el gobierno de mi cargo no encontrará ninguno de esos escollos, pues la persona que conforme a ellos debe suplir las faltas absolutas del presidente de la república, tendrá un origen verdaderamente popular, y puesto que siendo los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán con el mandato de sus electores, el de proveer, llegada la ocasión, de presidente de la república.

Como se ve, el sistema cambió por completo, y en la actualidad es el Congreso de la Unión el que nombra presidente interino o sustituto, y sólo

de una manera ocasional y por unos cuantos días la comisión permanente puede nombrar un presidente provisional, cuyas únicas funciones son las de convocar al Congreso para que nombre interino o sustituto. En cuanto al presidente interino, éste solamente dura en sus funciones el tiempo necesario para convocar a elecciones de presidente constitucional.

El artículo 81 de la Constitución de 1957 establecía textualmente:

Art. 81. Si al comenzar un período constitucional no se presentaren el presidente ni el vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 10. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo período haya concluido, y se encargará, desde luego, del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviera impedido, uno de los demás Secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número. De la misma manera se procederá cuando en caso de falta absoluta o temporal del presidente no se presentare el vicepresidente, cuando a éste se le conceda licencia para separarse de sus funciones, si las estuviere desempeñando, y si en el curso de un período ocurriere la falta absoluta de ambos funcionarios. En caso de falta absoluta del presidente y del vicepresidente, el Congreso de la Unión, o en sus recesos la comisión permanente, convocará, desde luego, a elecciones extraordinarias. Cuando la falta de uno y otro funcionario tuviere lugar en el último año del período constitucional, no se hará tal convocatoria, sino que el Secretario que desempeñe el Poder ejecutivo seguirá encargado de él hasta la toma de posesión del nuevo presidente, o de quien deba sustituirlo conforme a los preceptos anteriores. Los ciudadanos designados en las elecciones extraordinarias tomarán posesión de sus cargos luego que se haga la declaración correspondiente, y los desempeñarán por el tiempo que falte para la expiración del período constitucional. Cuando uno de los Secretarios del Despacho deba encargarse del Poder Ejecutivo, lo desempeñará sin necesidad de protesta, entretanto la otorga.

Como consecuencia de la reforma que establecía la vicepresidencia, quedó convertido en el artículo 82, que dice: “Art. 82. Los cargos de presidente y vicepresidente de la república sólo son renunciables por causa grave, que calificará la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia”.

Por lo que hace a la Constitución de 1917, el artículo concordante dice: “Art. 86. El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia”.

Como se ve, no se ocupa ya de la vicepresidencia de la República. El artículo 83 del texto original de la Constitución de 1857 decía:

Art. 83. El presidente, al tomar posesión de su cargo, jurará ante el Congreso y en su receso ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente: “Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.

Pero como consecuencia de las Leyes de Reforma, fue reformado en los siguientes términos:

Art. 83. El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso o ante la comisión permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus adiciones y reformas, las Leyes de Reforma, las demás que de aquella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión”. El vicepresidente de la república protestará en la misma sesión, en términos semejantes, desempeñar la vicepresidencia, y en su caso, la presidencia de la república; pero si estuviere impedido para hacer la protesta en esa sesión, deberá hacerlo en otra.

Con la adición que se le hizo, quedó establecida la vicepresidencia de la República.

En cuanto a la Constitución de 1917, está concebida en los términos siguientes:

Art. 87. El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión, y ante la comisión permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la nación me lo demande”.

Con relación a este precepto, lo único que puede observarse es que nadie le toma la protesta al presidente, sino que él mismo es el que la rinde, sin que nadie se la pida, pues el Congreso solamente sirve para testigo.

La razón de esto es que habiendo separación e igualdad de poderes no sería lógico que un poder extraño le tomara la protesta al señor presidente de la República.

El artículo 84 de la Constitución de 1857 decía: “Art. 84. El presidente y vicepresidente de la república no pueden ausentarse del territorio nacional sin permiso de la cámara de diputados”.

Este artículo fue reformado cuando se estableció la vicepresidencia, imponiéndose la misma prohibición al vicepresidente.

Pero como en la actualidad, según la Constitución de 1917, no existe vicepresidente, el precepto quedó concebido en los siguientes términos: “Art. 88. El presidente de la república no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión”.

La razón de este precepto es perfectamente clara, ya que el presidente en el extranjero podía estar sujeto a influencias y aun a peligros, que podrían causar serios disturbios al gobierno de la nación, y como es bien sabido que el carácter mexicano es bastante audaz, no sería remoto que si no se pusiera esa cortapisa a las salidas del presidente, éste pudiera emprender viajes que resultaran peligrosos y nocivos. Pero el Congreso de la Unión puede limitar esas actividades. Por lo demás, ya históricamente hemos visto los inconvenientes de que un superior se exponga a esa clase de peligros, pues como es bien sabido el general Antonio López de Santa Anna fue hecho prisionero por Houston, y ya prisionero ordenó a Filisola que se retirara, lo cual perjudicó mucho a la campaña de Texas.

En cuanto a las facultades del Ejecutivo federal, diremos que el artículo 85 de la Constitución de 1857 corresponde al 89 del Proyecto del Primer Jefe y al del mismo número de la Constitución de 1917, y como sustancialmente coinciden esos artículos, es posible referirnos solamente al texto vigente, haciendo en cada fracción las referencias indispensables para darnos cuenta de las reformas que haya habido.

La fracción I del texto vigente dice: “I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, poniendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Ésta concuerda textualmente con la Constitución de 1917 y con el Proyecto de Carranza y con el texto vigente, que no ha sufrido reformas.

Sobre esta fracción, la observación que debe hacerse es la facultad del Ejecutivo de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, disposición que es el origen del derecho administrativo. Pues a fin de proveer en la esfera administrativa a la observancia de la ley, el Ejecutivo está facultado para expedir reglamentos, circulares aclaratorias de los mismos, dar resoluciones concretas en casos particulares y aun establecer tribunales contenciosos administrativos. Es, pues, muy amplia la facultad concedida al Ejecutivo de la Unión en la fracción I del artículo 89 de la Constitución vigente.

La fracción II se ha cambiado un poco, pues en la Constitución de 1857 se decía:

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de la hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

En el proyecto del Primer Jefe, esta fracción decía:

I. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la república, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Esta misma fracción quedó en sus términos en la Constitución original de 1917, y hasta la fecha no ha sufrido reformas; por tanto, la diferencia que existe entre la Constitución de 1857 y la de 1917 consiste en la facultad expresa al presidente de la República para nombrar a los procuradores y gobernadores del Distrito Federal y territorios, lo cual, en último análisis, no hizo sino aclarar la práctica hasta entonces seguida y poner de acuerdo este precepto con las facultades concedidas al Congreso de la Unión en los diversos incisos de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución vigente.

La fracción III de la Constitución de 1857 decía: “Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos, de la diputación permanente”. Esta fracción fue modificada cuando se estableció el bicameralismo y la facultad del Congreso pasó al Senado. En cuanto al Proyecto del Primer Jefe, decía: “III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado”. Y en los mismos términos quedó en el texto original de la Constitución de 1917, que no ha sido modificado.

Por tanto, la diferencia sustancial entre la Constitución de 1857 y la de 1917 es que la primera facultaba a la comisión permanente para aprobar esos nombramientos, en tanto que en la actualidad es facultad exclusiva del Senado, por las razones que se han dado cuando nos ocupamos de esa facultad en esa cámara.

La fracción IV de la Constitución de 1857 establecía: “IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional, y los empleados superiores de Hacienda”. Naturalmente, esta fracción fue modificada cuando se estableció el bicama-

rismo, y por estas razones el proyecto de Carranza establece: “IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada nacional y los empleados superiores de hacienda”.

Esta fracción quedó en los mismos términos en el texto original de la Constitución de 1917, pero fue modificada al crearse la fuerza aérea nacional y el texto vigente establece: “IV. Nombrar, con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y los empleados superiores de hacienda”.

Respecto a la limitación de que esos nombramientos, deben hacerse con aprobación del Senado, nos remitimos a lo dicho al tratar de las facultades de esa cámara.

La fracción V en la Constitución de 1957 establecía: “V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes”.

En el Proyecto del Primer Jefe, la fracción V decía exactamente lo mismo, y otro tanto sucede con el texto original de la Constitución de 1917, que hasta la fecha no ha sido reformada.

Sobre este particular, lo único que llama la atención es que la facultad del presidente está limitada, y no es absolutamente libre, sino que debe hacer esos nombramientos conforme a las leyes, supuesto que se trata de instituciones de carácter permanente y técnicas, y solamente si se tratara de una monarquía absoluta o de una dictadura podría permitirse que el jefe del Ejecutivo, imitando el pasaje ridículo de la opereta llamada *La Gran Duquesa*, hiciera en un momento de una recluta un general. Por tanto, estimamos que esa limitación es perfectamente justificada.

La fracción VI en la Constitución de 1857 decía: “VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y de tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.

En el Proyecto del señor Carranza se decía exactamente lo mismo: “VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”, y en esos mismos términos quedó en el texto original de la Constitución de 1917; pero como posteriormente se creó la fuerza aérea nacional, hubo necesidad de modificar ese precepto por reforma del 10 de febrero de 1944, para quedar en los términos que sigue: “VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.

La fracción VII decía en la Constitución de 1857: “VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previenen la fracción 20 del artículo 72”.

Esto quiere decir que en el texto original de la Constitución de 1857 se necesitaba la aprobación del Congreso; pero al establecerse al bicamarismo, esa facultad pasó al Senado.

En el proyecto del Primer Jefe se dice: “VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76”.

Y en los mismos términos quedó tanto el texto original de la Constitución de 1917 como hasta la fecha, puesto que esa fracción no ha sido modificada.

En cuanto a la limitación establecida al Poder Ejecutivo para ese propósito; o sea, la necesidad de recabar la autorización del Senado, debemos tener en cuenta para explicar ese motivo lo mismo que hemos dicho al estudiar las facultades de esa cámara del Congreso de la Unión.

La fracción VII del artículo respectivo de la Constitución de 1857 decía: “VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”.

En los mismos términos está concebida la fracción VIII del artículo 89 del Proyecto del Primer Jefe, que fue aceptada sin modificación en el texto de la Constitución de 1917, y hasta la fecha no ha sido reformada.

Sobre este particular, debe advertirse que cuando tratamos de las facultades del Congreso en lo que se refiere a declaración de guerra, dijimos que el Congreso solamente podía hacerlo en virtud de los datos que presentara el Ejecutivo, si se satisface ese requisito el Congreso no puede expedir una ley que declare la guerra, y por tanto a primera vista parece que sería absurdo poner la fracción de la que nos estamos ocupando, ya que el Ejecutivo de la Unión tiene la obligación de promulgar las leyes; pero esto no es verdad, porque no bastaría para una declaración de guerra una simple promulgación en el *Diario Oficial*, sino que se hace necesario seguir las prácticas establecidas por el derecho internacional, o sea, manifestarlo así a los representantes del país beligerante y hacer igual manifestación a los representantes de los países neutrales, para los efectos de que puedan aplicarse oportunamente y debidamente las disposiciones en materia de guerra, que emanan del derecho internacional. Por tanto, no es una redundancia establecer esta fracción, sino que es una necesidad que ha quedado debidamente satisfecha por la Constitución de 1917 tal y como está en vigor.

La fracción IX del mencionado artículo decía en la Constitución de 1857: “IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso”; en los mismos términos se encuentra concebida en el Proyecto del Primer Jefe y en el texto original de la Constitución de 1917, que a la fecha no ha sido reformado.

Debemos llamar la atención sobre que no se dice conceder patentes de corso con sujeción a las leyes fijadas por el Congreso, sino a las bases fijadas por el Congreso. La razón de ello es que el Congreso solamente puede establecerlas en un caso de guerra, o sea, en un caso de emergencia, en que es casi seguro que se suspenden algunas de las garantías individuales y que se concedan determinadas autorizaciones al Ejecutivo, a fin de ampliar sus facultades normales. Por tanto, que se le faculte para legislar en materia de corso, aunque con sujeción a las bases que establezca el Congreso, ya que sería imprudente dejar al Ejecutivo una amplitud que provocara dificultades con otros países, además de los que ya estuvieran en guerra con México, por tanto en esta materia, llegado el caso de una guerra internacional, el Congreso fijará las bases para que el Ejecutivo pueda o no conceder patentes de corso o desarrolle por medio de decretos las bases que haya fijado el Congreso.

La fracción X en la Constitución de 1857 decía: “X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”.

El Proyecto del Primer Jefe quedó en los mismos términos, así como el texto original de la Constitución de 1917, y hasta la fecha no ha sido reformado.

En realidad, siendo facultad exclusiva del Senado, según la fracción I del artículo 76, el aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras, pueda considerarse un error el que en la fracción X se hable de ratificación del Congreso General; pero esto puede explicarse diciendo que desde el momento en que el Senado forma parte del Congreso, las disposiciones relativas a las facultades generales del Congreso y las particulares de cada cámara son las aplicables, y, por tanto, si hubiera sido más claro decir “sometiéndolas a la ratificación del Senado”, en realidad, el texto vigente no constituye un error, puesto que el Congreso remitiría el expediente respectivo a la cámara que debe ocuparse del asunto.

Por lo demás, el error de redacción es hasta cierto punto justificable en la Constitución original de 1917, que, como es bien sabido, se discutió solamente en dos meses, y en el que la comisión de estilo no se excedió jamás en el uso de sus facultades, por temor de que se creyera por algunos diputados constituyentes que trataba de variar el contenido de preceptos aprobados. Esa comisión de estilo estuvo formada por tres distinguidos literatos, que si no hubiera sido por esos temores, indudablemente habrían parado mientes, y al tratarse de esta fracción, habrían puesto “senado” y no “Congreso”. La

referida comisión de estilo estaba formada por los diputados Ciro B. Ceballos, Alfonso Cravioto y Marcelino Dávalos.

La fracción XI de la Constitución de 1857 decía: “XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras”. En el proyecto de Carranza se suprimió esa fracción, por considerarse que estaba contenida ya en la X, o sea, la de dirigir las negociaciones diplomáticas. En el mismo sentido se aprobó la Constitución de 1917, sin que hasta la fecha haya sido puesta esa fracción.

La fracción XII de la Constitución de 1857 decía textualmente: “XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente”. Por su parte, en el Proyecto del Primer Jefe la fracción XI decía: “XI. Convocar al Congreso o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estime conveniente”.

De suerte que en el proyecto no se concedió a la comisión permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, porque se estimó que sólo el Ejecutivo debería tener esa facultad, ya que una comisión permanente hostil podría perjudicar las labores normales del Ejecutivo, obligándolo a convocar constantemente a sesiones extraordinarias, que probablemente estarían encaminadas a poner trabas a la acción del presidente de la República.

Los principales autores que han escrito sobre el particular, y muy especialmente Tena Ramírez, están conformes en que solamente el Ejecutivo sea el que convoque a sesiones extraordinarias, y así es también nuestra opinión. Sin embargo, el texto original de la Constitución de 1917 fue reformado el 24 de octubre de 1923, por razones de índole política, y quedó concebido en los siguientes términos: “XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente”.

La fracción XIII de la Constitución de 1857 decía: “XIII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedido de sus funciones”. Esta fracción concuerda con la fracción XII del Proyecto, que está redactado exactamente en los mismos términos, y así fue aprobada en la Constitución de 1917, sin que hasta la fecha haya sufrido alguna reforma. Por lo demás, es natural que el Ejecutivo esté obligado a auxiliar al Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones, ya que este último carece de la fuerza necesaria para hacer respetar sus decisiones.

La fracción XIV de la Constitución de 1857 decía: “XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación”.

En el Proyecto de Carranza la fracción XIII quedó exactamente en los mismos términos, lo mismo que en el texto original de la Constitución de

1917, que no ha sido reformada, ni amerita reformas de ninguna clase, puesto que se trata de funciones netamente administrativas.

La fracción XV del artículo respectivo de la Constitución de 1857 decía: “XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales”.

En el proyecto del Primer Jefe, la fracción XIV quedó ligeramente reformada, pues decía: “XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales y los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y territorios”. En esos términos quedó el texto original de la Constitución de 1917 sin que hasta la fecha haya sido reformado.

Como se ve, la única diferencia entre la Constitución de 1857 y la actual es la adición que faculta al presidente de la República para conceder indultos a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y territorios, lo cual es perfectamente legítimo, toda vez que tanto el D. F. como los territorios de la federación dependen directamente del presidente de la República.

Debe tenerse en cuenta también la diferencia que existe entre amnistía e indulto, pues la amnistía, siendo una disposición general, sólo puede establecerse por medio de una ley del Congreso. En cambio, los indultos están previstos ya por las leyes, y solamente se trata de aplicarlas a casos concretos, por lo cual en el ejercicio de esa facultad, el Ejecutivo tiene que someterse a lo que digan las leyes.

La Constitución de 1857 amplió posteriormente ese artículo, y añadió diversas fracciones; pero como sería largo y tedioso enumerar las fracciones que se adicionaron, bastará referirnos al Proyecto del Primer Jefe y a la Constitución de 1917 que tomaron en cuenta esas adiciones.

La fracción XV del Proyecto dice: “XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria”.

La Constitución de 1917, en su texto original dice sobre el particular: “XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionarse de algún ramo de la industria”.

Como se ve, la única diferencia entre el Proyecto y la Constitución, que no ha sido reformada hasta la fecha, es haber puesto una coma en lugar de la conjunción “y”, sin que por ello se altere en lo más mínimo el sentido del precepto, que tiene por objeto facilitar el desarrollo de la industria nacional, y naturalmente, ésa es una función administrativa que debe atribuirse al Poder Ejecutivo; o sea, al presidente de la República.

La fracción XVI del Proyecto dice:

XVI. Cuando la cámara de senadores no esté en sesiones, el presidente de la república podrá hacer, provisionalmente, los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha cámara cuando esté reunida.

En los mismos términos quedó la fracción XVI de la Constitución de 1917, que no ha sido reformada; pero debe tenerse en cuenta que los nombramientos a los que se refiere son los de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales y los de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, así como de los empleados superiores de Hacienda, sin que esto se refiera en lo más mínimo a nombramientos de magistrados del Tribunal Superior ni de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni a ninguna de las fracciones actuales XVII, XVIII y XIX, pues estos han sido adicionados con posterioridad.

En efecto, por reformas del 20 de agosto de 1926 se adicionaron las fracciones actuales XVII, XVIII y XIX, que dicen respectivamente:

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios y someter los nombramientos a la aprobación de la cámara de diputados, o de la comisión permanente, en su caso.

XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renuncias de ellos a la aprobación de la cámara de senadores, o de la comisión permanente, en su caso.

Tanto los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D. F. y territorios como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran nombrados de otra manera en el texto original de la Constitución de 1917, y de ello nos ocuparemos al tratar del capítulo respectivo; pero en la fecha antes mencionada, o sea, el 20 de agosto de 1928, [cuando] se concedió esa facultad al Ejecutivo. Lo cual viene a robustecer su influencia sobre el Poder Judicial, y se añadió una fracción más, que dice: “XIX. Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo III”.

Esta adición puede considerarse como una verdadera violación del principio de división de poderes, ya que permite al Ejecutivo juzgar de la buena o mala conducta de un funcionario judicial, cosa inconveniente del todo, ya que si se trata de delitos o faltas oficiales o de delitos del orden común, son los tribunales los que deben resolver, y si se trata sencillamente de la conducta privada, es la opinión pública, y no el Ejecutivo el que debe

decidir sobre el particular, pues conceder esa facultad al Ejecutivo es tanto como exigir a los más altos funcionarios judiciales estar constantemente celosos de no incurrir en el disgusto del Ejecutivo, lo cual viene a ser contrario a la independencia que de ese poder deben tener los funcionarios judiciales. Indiscutiblemente, esa reforma fue hecha por un Congreso y por legislaturas de los estados compuestos de individuos en su mayoría absolutamente ignorantes del derecho constitucional.