Sección Doctrina

El Poder Ejecutivo Federal

Elisur Arteaga Nava

Sumario: ***Parte primera.*** **1. La facultad ejecutiva. Aspecto teórico / 2. La facultad ejecutiva federal / 3. La facultad ejecutiva estatal o local / 4. La función ejecutiva confiada al presidente de la república / 5. El presidencialismo y sus fuentes / 6. Denominación / 7. Función unipersonal / 8. Duración / 9. Elección /** ***, Parte Segunda:*** **1. Requisitos para ser presidente de la república / 2. Clasificación de los requisitos / 2.1. Idoneidad o aptitud para ocupar y desempeñar adecuadamente el puesto / 2.2. Independencia personal / 2.3. Imparcialidad en el proceso electoral /** ***Parte tercera:*** **Suplencia del presidente. 1. La vicepresidencia / 2. Presidente interino / 3. Presidente substituto / 4. Presidente provisional /** ***Parte cuarta:*** **Instituciones complementarias. 1. Toma de posesión del presidente de la república / 2. Protesta del presidente de la república / 3. Informe presidencial / 4. Respuesta al informe presidencial / 5. Interpelaciones al informe presidencial / 6. Partida secreta / 7. Secretarios de despacho o de estado / 8. Departamento de salubridad / 9. Procurador general de la república / 10. Empleados superiores de Hacienda / 11. Renuncia del presidente de la república / 12. Licencia temporal /13. Salidas del territorio nacional.**

Parte primera

L La facultad ejecutiva. Aspecto teórico

De la Constitución, concretamente de los artículos 49 y 80, se desprende que existe lo que puede denominarse Poder Ejecutivo o facultad ejecutiva genérica; en él se comprende todo acto de autoridad por virtud del cual se complementen, realicen o apliquen leyes, decretos, acuerdos de cuerpos colegiados, etc.

Ese Poder Ejecutivo genérico se manifiesta a través de dos ordenes generales: el federal y el local. No existe un poder ejecutivo constituyente; va contra la naturaleza de los negocios políticos el depositar en un mismo órgano la función de hacer la carta fundamental y ejecutarla; con vista a evitar concentraciones de autoridad, se ha distinguido entre poder que constituye y poderes que acatan y ejecutan. Esta regla es válida en todos los casos, incluso en el del Constituyente de 1857, al que le fueron confiados diversos cometidos: constituir a la nación mexicana, revisar los actos de las administraciones de Antonio López de Santa-Anna, Juan N. Álvarez e Ignacio Comonfort. Cuando los revisó actuó como un legislador ordinario.

2. La facultad ejecutiva federal

El orden federal engloba varias especies; su ejercicio está asignado a diversos titulares: la primera, a la que la constitución da el calificativo de suprema, se confía al Presidente de la República: "art. 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo...". El calificativo no va con la naturaleza del Presidente de la República, por cuanto a que está constreñido a lo que dispone la Constitución y por cuanto a que, cuando otros titulares de la función ejecutiva actúan dentro de la órbita de sus atribuciones, también debe reconocérseles el atributo de ser supremos. Explica el calificativo la circunstancia de que es usado sólo para distinguirlo de otros, aunque el término no corresponda a la función.

A cada uno de los órganos federales previstos en la Constitución les ha sido atribuida, en menor o mayor medida, la posibilidad de ejecutar, no obstante que por su organización, naturaleza y facultades estén abocados para realizar preferentemente otras funciones; ello es así por un imperativo elemental: cada cuerpo debe contener en sí los elementos para hacerse obedecer, para subsistir y defenderse de la acción, voluntaria o involuntaria, de los otros órganos o poderes que tienda a perjudicarlo.

Otra especie, innominada, pero igualmente ejecutiva, es la que ha sido confiada al Congreso de la Unión, a las cámaras que lo integran y a la comisión permanente; ellos, por mandato constitucional, ejercen su presupuesto, contratan personal, hacen nombramientos, promueven y destituyen, vigilan y convocan a elecciones (arts. 63, 74, 77 y 79).

La última especie federal, también innominada y ejecutiva es la confiada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ella hace nombramientos de magistrados y jueces, los cambia y promueve, ejerce su presupuesto, concede licencias y practica, de oficio, averiguaciones (Arts. 97 y 100).

Independientemente de esas facultades de ejecución, que en términos generales son de naturaleza administrativa, cada uno de los tribunales está facultado y obligado a proceder a la ejecución de sus determinaciones (Arts. 400 y 503 del *Código Federal de Procedimientos Civiles),* existe la atribución expresa y cuentan con los funcionarios ejecutores respectivos. El Presidente de la República está obligado a prestar el auxilio que sea necesario a dichos tribunales (Art. 89 fracc. XII).

Los tribunales federales inferiores, como son los tribunales unitarios, colegiados y jueces de distrito, gozan, asimismo, de facultades ejecutivas, pues nombran a sus secretarios, actuarios y demás empleados (Arts. 33, 40, 41 y 50 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).*

No obstante ser de índole federal la Constitución a esta especie y a la mencionada en el párrafo anterior no le da el calificativo de suprema.

3, La facultad ejecutiva estatal o local

El otro orden general es el local; la facultad ejecutiva local se deposita, preferentemente, en el gobernador, pero ello no excluye que a los poderes Legislativo y Judicial, de la misma manera que se hace en el ámbito federal, les sean asignadas diversas funciones de naturaleza ejecutiva. En los estados existe un cuarto titular de la función ejecutiva: los miembros de los ayuntamientos; ellos complementan la Constitución general (Art. 31 frac. II), algunas leyes federales, la Constitución particular de su entidad, las leyes locales, los bandos de policía y buen gobierno y demás ordenes, acuerdos y resoluciones que emiten.

4. La función ejecutiva confiada al Presidente de la República

La función de ejecutar de la que se hace responsable al Presidente de la República, por otra parte, tiene que ver con la complementación de la Constitución en las materias que expresamente ella le encomienda (Art. 27 frac. I), las que le confía en forma tácita (Art. 18) y las que, en coparticipación con los gobernadores de los estados, ejerce (Art. 6).

Al Presidente de la República le ha sido confiada en forma expresa la facultad y obligación de publicar y hacer cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión. (Art. 89 frac. I).

En el Art. 70 se dispone que el Congreso de la Unión puede emitir leyes y decretos; lo mismo se hace en otras disposiciones (Arts. 71 y 72); no obstante ello, en la fracción I del art. 89, sólo se alude a leyes, lo que es una deficiencia; lo es por cuanto que al haber distinguido en un precepto, se imponía distinguir en los restantes; en rigor no existe alguien que esté obligado a publicar y hacer cumplir los decretos. Lo hace el Presidente de la República en cumplimiento de los que dispone el propio Congreso de la Unión "... envíese al Presidente de la República para su publicación y cumplimiento."

Los proyectos de ley o decreto que envía el Congreso de la Unión al Presidente de la República para su publicación son susceptibles de ser vetados por él; lo pueden ser, entre otras razones, por estimarlos inconstitucionales. Lo puede hacer por cuanto a que se trata de un simple proyecto; una vez publicados se convierten en ley o decreto; entonces ya no son susceptibles de ser objetados; lo único que le queda es disponer su cumplimiento a pesar de los vicios de inconstitucionalidad que pudiera observar en ellos.

Cuando se trata de actos que emiten cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, en uso de facultades exclusivas, dado a que ordinariamente no tienen el carácter de leyes ni emanan propiamente del Congreso de la Unión, no quedan comprendidos dentro de los actos previstos en la fracción I del artículo 89,. por lo que para que sea facultad del Presidente de la República el ejecutarlos, en estricto derecho, se requiere que así lo determine expresamente la cámara respectiva; lo puede hacer en el acto mismo o en uno posterior. Lo mismo puede afirmarse de los actos de la comisión permanente; son ejecutables por el Presidente de la República por cuanto a que así lo dispone ella. El artículo 89 fracción I no atribuye en forma exclusiva al Presidente de la República la facultad y responsabilidad de ejecutar las leyes federales; el precepto está muy lejos de establecer un monopolio. Por un lado, como se ha visto, son partícipes de ella los restantes poderes federales. Pero, por virtud de un texto constitucional expreso, la responsabilidad de hacer la publicación y la de exigir su cumplimiento recae también en los gobernadores de los estados (Art. 120).

Con vista a todo este contexto cabe afirmar que la función ejecutiva que se confía al Presidente de la República no es única, absoluta y suprema; todo lo contrario, es parte de una gama de crecidos titulares, a los que se asigna una parte específica de aquélla y que todas ellas, incluyendo la federal, están sujetas a lo mandado por la Constitución.

5. *El presidencialismo y sus fuentes*

El sistema constitucional mexicano, comenzando con la Carta de 1824, adoptó los elementos fundamentales del sistema presidencial estadounidense: titular único, autoridad ejecutiva, duración de cuatro años, elección indirecta, protesta, vicepresidente, facultades, requisitos para serlo, como edad y nacimiento en el territorio nacional, informe anual, veto suspensivo.

De los sistemas parlamentarios europeos también tomó elementos; fueron menos: consejo de ministros o gobierno, relativa irresponsabilidad del presidente y refrendo ministerial.

Algunos de ellos han desaparecido; otros han evolucionado.

6. Denominación

De conformidad con el artículo 80 de la Constitución el funcionario en el que se deposita la función ejecutiva federal, se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; dado lo explícito del precepto y que no se establece ninguna otra, esa denominación debe ser considerada como la oficial, aplicable a toda clase, ya sea electo, interino, sustituto o provisional. En teoría acceden al cargo por virtud de un mandamiento constitucional y, por lo mismo, les es atribuible idéntica denominación. No hay fundamento para establecer una distinción con vista al origen.

No obstante lo terminante del precepto por lo que respecta a la denominación, en el artículo 81 al mismo funcionario se le denomina presidente a secas; en los artículos 72 inciso a y 68, ejecutivo; en el 72 inciso j, ejecutivo de la unión; en el 115 frac. VII, ejecutivo federal; en el 73 frac. III, inciso 4, ejecutivo de la federación; en el lenguaje común se utilizan las fórmulas presidente constitucional, primer magistrado o primer mandatario.

El que a nivel constitucional existan ocho términos para referirse al mismo funcionario, crea confusión; es una falta a la técnica legislativa; ésta prescribe que siempre que se aluda a la misma institución debe utilizarse el mismo término. Explican la abundancia de términos varias circunstancias: el hecho de ser la constitución actual el producto de una prolongada práctica constitucional; las diferentes fuentes en que se ha abrevado para conformar la carta magna; las múltiples reformas de que ella ha sido objeto y el desconocimiento por parte de los legisladores de la técnica legislativa.

La actual denominación del artículo 80 apareció en 1824; la de Presidente de la República es invención del Constituyente de 1836. No llegó a arraigar, por ser una fórmula provisional, la asignada a Venustiano Carranza en el Plan de Guadalupe: primer jefe (Art. 4).

7. ***Función unipersonal***

Por mandamiento constitucional, en forma reiterada, la función ejecutiva se ha depositado en una persona; esta circunstancia hace que al sistema se le denomine presidencialista. Los argumentos a favor de esta instancia fueron expuestos en *El federalista:*

"Los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes".

"Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria".

"Los políticos y hombres de estado que han gozado de más reputación debido a la solidez de sus principios y a la exactitud de sus opiniones, se han pronunciado a favor de un Ejecutivo único y de una legislatura numerosa. Con mucha razón han estimado que la energía constituye la cualidad más necesaria del primero y han creído que existirá sobre todo cuando el poder se encuentra en unas solas manos; en tanto que, con igual fundamento, han considerado que la segunda es la que más se adapta a la deliberación y la prudencia y la que más probabilidades ofrece de granjearse la confianza del pueblo y de garantizar sus privilegios e intereses."

"Seguramente no se discutirá que la unidad tiende a la energía. Como regla general, los actos de un solo hombre se caracterizan por su decisión, actividad, reserva y diligencia, en un grado mucho más notable que los actos de cualquier número mayor; y dichas cualidades disminuirán en la misma proporción en que el número aumente."

"Esta unidad puede desaparecer de cualquiera de dos maneras: ya sea atribuyendo el poder a dos o más magistrados con igual dignidad y autoridad, o en comendándolo de manera ostensible a un hombre, pero sujeto, total o parcialmente, al dominio y cooperación de otros, que tendrán el carácter de consejeros. Los dos cónsules de Roma pueden servir de ejemplo de la primera situación; de la segunda encontramos ejemplos en las constituciones de varios de los estados. Nueva York y Nueva Jersey son los únicos estados, si recuerdo correctamente, que han confiado la autoridad ejecutiva íntegramente a un solo hombre. Ambos métodos para destruir la unidad del Ejecutivo cuentan con partidarios; pero son más numerosos los proséli-

tos del consejo ejecutivo. En contra de los dos pueden presentarse objeciones semejantes, si no ya iguales, y por eso es lícito examinarlos juntos bajo la mayoría de los aspectos que presentan".

"Siempre que dos o más personas participan en una empresa o actividad común, hay el riesgo de que difieran las opiniones que se reformen. Tratándose de una función o un empleo públicos, en que se les dota de la misma dignidad y autoridad, existe un peligro especial de emulación personal y aun de animosidad. Cualquiera de estas causas o todas ellas reunidas, son de naturaleza a hacer surgir las disensiones más enconadas. Cuando éstas se presentan, disminuye la respetabilidad, debilitan la autoridad y confunden los planes y actividades de las personas entre quienes ocurre la división."

"Si desgraciadamente invadieran a la suprema magistratura ejecutiva de un país, compuesta de varias personas, podrían obstaculizar o frustrar las medidas más importantes del gobierno en las coyunturas más críticas del Estado. Y lo que es todavía peor es que ofrecen el peligro de dividir a la comunidad en facciones violentas e irreconciliables, cada una de las cuales se adheriría a los distintos individuos que integran la magistratura".

"Los hombres con frecuencia se oponen a una cosa tan sólo porque no han tenido intervención para idearla o porque se ha proyectado por personas a quienes tienen aversión. Pero si se les ha consultado y ha sucedido que desaprueban la medida, entonces la oposición se convierte a sus ojos en un deber indispensable de amor propio. Parecen creerse obligados, por su honor y por todos los motivos de infalibilidad personal, a impedir el éxito de lo que se ha resuelto contrariamente a su modo de sentir. Los hombres de índole recta y benévola tienen demasiadas oportunidades de observar, con horror, a qué extremos desesperados se lleva esta inclinación en ocasiones, y cuan a menudo se sacrifican los grandes intereses de la sociedad a la vanidad, la presunción y la obstinación de individuos bastante poderosos para hacer que la humanidad tome parte en sus pasiones y sus caprichos. No sería extraño que la cuestión que ahora se somete al público proporcione en sus consecuencias tristes pruebas de los efectos de esta ruin flaqueza, o mejor, de este detestable vicio de la naturaleza humana."

"Conforme a los principios de un gobierno libre, no habrá más remedio que tolerar los inconvenientes que tienen el origen que acabamos de mencionar, por lo que se refiere a la integración de la legislatura; pero es innecesario, y por lo tanto imprudente, introducirlos en la organización del Ejecutivo. Es aquí también en donde posiblemente sean más perniciosos. En la legislatura, una decisión pronta muchas veces resulta más bien un perjuicio que un beneficio. Las diferencias de opinión y los choques de los partidos en ese departamento del gobierno, aunque a veces pongan obstrucciones a proyectos saludables, sin embargo, favorecen con frecuencia la deliberación y la circunspección y sirven para reprimir los excesos por parte de la mayoría. También ocurre que una vez que se ha tomado una resolución, la posición en su contra debe terminar."

"Dicha resolución constituye una ley y el hecho de resistirla es punible. Pero no hay circunstancias favorables que mitiguen o compensen las desventajas de la disensión dentro del departamento ejecutivo. En este caso se muestran enteras y sin limitación. No existe un punto llegado el cual cesen de actuar. Sirven para embarazar y debilitar la ejecución del plan o medida a que se refieren, desde el primer paso hasta su conclusión final. Neutralizan constantemente las mismas cualidades que son más necesarias como elementos en la composición del Ejecutivo: el vigor y la prontitud, y esto sin ningún beneficio que lo compense. En la dirección de la guerra, en la que la energía del Ejecutivo constituye el baluarte de la seguridad nacional, habrá que temerlo todo del hecho de que esté organizado en forma plural".[1]

Desde la Constitución de 1824, en México se ha dispuesto lo unipersonal de la función (1824 Art. 74; 1836, Art. l^{o} de la cuarta ley; 1843, Art. 83; 1857, Art. 75 Y 1917, Art. 80). En el Acta Constitutiva de 1824 se dio una excepción: "El supremo Poder Ejecutivo se deposita por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale." (Art. 15); fue en virtud de esa disposición que ese documento legislativo fue firmado por José Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero y que la propia Constitución fuera promulgada por el triunvirato formado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Miguel Domínguez. En 1855, al abandonar Antonio López de Santa-Arma el poder, en uso de la facultad que le había sido atribuida, designó, en pliego cerrado, para sucederlo un triunvirato, mismo que no entró en funciones, habiendo asumido la presidencia uno de los nombrados: Martín Carrera.[2]

1. Hamilton, Madison y Jay, *El federalista,* Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pp. 298 a 300.
2. El decreto correspondiente a la letra disponía: "Número 4483.
   Agosto 8 de 1855.- *Decreto del gobierno. -Se nombra triunvirato para sustituir al presidente de la República.* Secretaría de Estado y del despacho de Gobernación.- Sección 2a-S.A.S. el general presidente se ha servido dirigirme el decreto que sigue: Antonio López de Santa-Anna, etc., sabed: Que en uso de las amplias facultades que la nación se ha servido conferirme, he tenido a bien decretar lo siguiente:
   Artículo único. Se hará publicar el pliego que dejé cerrado en el Ministerio de Relaciones con fecha 16 de marzo de 1854, que es del tenor siguiente:
   lº Teniendo el actual presidente de la República facultades amplias, concedidas solemnemente por la nación, para nombrar un sucesor que se encargue del poder, siempre que por muerte u otro impedimento cualquiera se encuentre aquel en el caso de no ejercerlo, se nombra para tal evento un poder ejecutivo, compuesto del Excmo. Sr. presidente del Supremo Tribunal de la nación y de los Exemos. Sres. generales de división D. Mariano Salas y D. Martín Carrera. Si alguno o algunos de estos generales fallecieren, ocuparán su lugar el Excmo. Sr. general de división D. Rómulo Díaz de la Vega y el Excmo. Sr. general de división D. Ignacio Mora y Villamil, por el orden que quedan nombrados.

Aunque el presidente cuenta con un número crecido de colaboradores, que ellos son de diferente categoría, que algunos de ellos aparecen mencionados en la propia Constitución e, incluso, se les reconocen privilegios y se les atribuyen funciones delicadas, una de ellas, mediante su firma hacer obligatorios los reglamentos, órdenes, acuerdos y decretos del presidente, no puede afirmarse que la función sea plural; se trata de funcionarios que actúan bien por órdenes o bien en nombre del Presidente de la República y que él nombra y remueve libremente.

8. Duración

La duración del período presidencial es de seis años; así lo dispone expresamente la constitución (Art. 83); por ello se habla de sexenios; durante algún tiempo se elaboraron planes sexenales. Es factible, que por muerte o por renuncia, el Presidente de la República ejerza el cargo por menos tiempo; "Si al comenzar un período constitucional no se presenta el presidente electo, o la elección no estuviera hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo período haya concluido..." (Art. 85).

Para la Constitución el desarrollo político del país es cíclico, es a través de períodos idénticos, perfectos y regulares; siempre se vuelve al mismo sitio. El determinar la duración de un período presidencial no se ha dejado al criterio de los órganos constituidos; no se puede fijar por una ley ordinaria. Implicaría graves riesgos.

Llevaron a fijar el plazo de duración del mandato y a la determinación de elevar el principio a rango constitucional razones de diversa índole: evitar que por una eventual incertidumbre se altere la paz pública; condicionar mentalmente a quienes asumen el cargo a la idea de que su ejercicio es temporal y, por lo mismo, que habrá un momento cierto en que habrá que entregarlo; hacer renacer en la ciudadanía esperanzas dé cambio por la alternancia en el poder; dar seguridad al gobernante de que mientras dure su periodo, sólo por razones graves podrá ser depuesto del cargo, lo que permite planear a corto y mediano plazo; no distraer el ejecutivo con eventuales votos de censura a los que haya que hacer frente. Permitir se programen los ejercicios electorales en forma adecuada y oportuna; hacer efectivo el principio republicano que consigna el Art. 40. Se ha imitado a la naturaleza, en ella todo es cíclico.

Es propio de una república la renovación periódica en materia de consulta a la ciudadanía; se descartaron, por peligrosos los sistemas vitalicios propios de imperios y monarquías.

La duración del mandato presidencial no ha sido siempre la misma; en la Constitución de 1824 fue de cuatro años (Art. 95); en la de 1836 de ocho años (Art. 1º de la cuarta ley); en el texto original de 57 de cuatro años y aumentado a seis en 1904 (Art. 78); en 1917 fue de cuatro años, que en 1928 fue aumentado a seis para permitir a Álvaro Obregón un ejercicio del poder más prolongado.

Los constituyentes de 24 adoptaron el mismo plazo que establecía la Constitución de los Estados Unidos de América; a su vez, los estados por lo que toca a la duración de sus gobernadores, han imitado a la Constitución general, incluso en sus variantes.

No se consideró seriamente la posibilidad de que Ja duración del mandato fuera vitalicia, pero tampoco se dieron los cuestionamientos que por lo corto o prolongado de su duración, se dieron en los Estados Unidos de América;[3] hubo consenso en que se fijara claramente la duración y que este principio se elevara a rango constitucional. El plazo de cuatro o seis años va encaminado a asegurar el principio republicano de gobierno y a permitir un adecuado conocimiento de las funciones.

En forma reiterada se ha planteado la posibilidad de prolongar la duración de un período; generalmente se ha planteado con vista a un presidente en ejercicio; nunca se ha hecho en función de un presidente por venir y no conocido; esto pone en evidencia el hecho de que se trata de un mero oportunismo.

9. Elección

Acto por virtud del cual la ciudadanía, mediante el .voto, en la fecha determinada por la ley o los órganos competentes, elige a quienes la han de gobernar. Son de elección popular los diputados, senadores, Presidente de la República, representantes a la asamblea del Distrito Federal, diputados locales> gobernador y miembros de los

2º Estos individuos entrarán en el ejercicio de sus funciones cuando el actual presidente fallezca o declare, por orden firmada de su mano, no poder continuar en el supremo mando, por algún impedimento que juzgue suficiente.
3º Instalado que sea el poder ejecutivo, su principal deber será la conservación del orden, y su primer acto el de convocar a la nación de la manera que crea conveniente, para que se constituya según su voluntad.
Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le de el debido cumplimiento. Palacio de gobierno nacional en México, a 8 de Agosto de 1855.-*Antonio López de Santa-Anna.*-Al ministro de Gobernación.
Y lo comunico a vd. para su inteligencia y fines consiguientes. Dios y libertad. México, Agosto 8 de 1855.-E1 ministro de Gobernación, *Ignacio Aguilar."*
Tomado de Manuel Dublán y José María Lozano, *legislación mexicana colección completa de ¡as disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república,* tomo VII, México, 1877, p. 553.

3. Hamilton y otros, *ob. cit.,* p. 304.

ayuntamientos. En el siglo pasado lo fueron los magistrados y jueces, tanto federales como estatales. La elección es directa, en oposición al sistema de elección indirecta en primer, segundo o tercer grado que hubo durante el siglo pasado.

La Constitución prevé la existencia de un órgano de naturaleza pública, que goza de personalidad y patrimonio propios que se denomina Instituto Federal Electoral, que es el responsable de la organización de las elecciones federales. También existe un tribunal federal electoral que conoce de las impugnaciones que se hacen valer contra las resoluciones de los órganos electorales. En los estados se siguen diferentes sistemas; en algunos existe un órgano electoral; en otros es el Poder Ejecutivo quien, con el auxilio de alguna comisión, tiene la responsabilidad de organizarías; en otros la función se confía al congreso local y a un órgano que de él depende.

En el siglo pasado en los estado de Nuevo León y Querétaro la función electoral, como un todo, se confió a un órgano al que se dio el carácter de poder, el electoral; éste ocupaba el primer lugar en la enumeración que los poderes hacían las constituciones de esas entidades.

Una elección es una institución que existe por disposición de la ley; su realización es fatal; no depende de la voluntad de las autoridades en ejercicio; éstas, si la elección no está hecha al concluir el periodo legal, deben entregar el poder o cargo a quien, por mandato de la ley o por designación, deba asumirlo en forma interina. Las elecciones pueden ser ordinarias o extraordinarias; generales o locales.

El Presidente de la República debe ser electo popularmente; desde 1917 la elección es directa, durante casi todo el siglo pasado y parte de éste fue indirecta en primer grado; existió un procedimiento similar al que todavía opera en los Estados Unidos de América, en que los electores primarios, es decir la ciudadanía, eligen electores secundarios y éstos, a su vez, eligen, por mayoría de votos, al presidente.

La elección se hace, en principio, escogiendo uno de los candidatos que postulan los partidos políticos en ejercicio; ello no impide que los ciudadanos, si así lo consideran conveniente, emitan un sufragio por un candidato no propuesto por un partido; en este caso deben anotar el nombre completo del individuo de su predilección; así lo requiere expresamente la ley y esto es así no obstante que la población mexicana es analfabeta o semianalfabeta en una inmensa proporción; no es suficiente con que de manera indubitable se identifique, se requiere el nombre completo. Los partidos políticos legalmente son un instrumento para hacer efectivo el principio democrático, no son la única vía. La ley hace que en la realidad lo sean.

La elección se verifica en una sola jornada en todo el territorio. El cómputo lo realizan los órganos electorales, la calificación definitiva e inatacable la hace la Cámara de Diputados constituida en colegio electoral. Su intervención se limita, a partir de las reformas de 1993, a ser una mera calificación de legalidad; con el sistema ahora derogado se daba lugar a que la Cámara de Diputados no hiciera el cómputo y la calificación con la debida diligencia y oportunidad o a que se tratara simplemente de un formalismo. Con las reformas la función de hacer el cómputo de los votos se ha confiado a los órganos electorales.

Anteriormente existió el inconveniente de que la Cámara de Diputados contaba con sólo un mes para realizar múltiples funciones.

Parte segunda

1. Requisitos para ser Presidente de ta República

Es característico de los sistemas de gobierno presidencial que sea la propia Constitución la que establezca los requisitos para ser Presidente de la República; por diversas razones se ha considerado que esta materia no puede ser regulada por el legislador ordinario, entre otras: dar firmeza y permanencia a los principios, con ello evitar se cambien con vista a circunstancias transitorias; dado que se trata de limitantes al derecho de elegir y ser electo, se ha estimado que la única que puede hacerlo es la misma Constitución; debido a que de todas las leyes, la Carta Magna es la que más difusión tiene, permitir que esos mínimos sean conocidos por un número mayor de habitantes.

En las constituciones mexicanas desde 1824, a imitación de los que se hizo en el sistema fundamental norteamericano, se han fijado reiteradamente los requisitos para ser Presidente de la República. En ninguna de ellas se ha dejado que esta materia sea regulada por el legislador ordinario.

Tomando en consideración que en el cargo de Presidente de la República se ha depositado un número crecido de facultades, derechos, responsabilidades y obligaciones, lo común, tanto en México, como en otros países con parecido sistema de gobierno, es que se requiera reunir requisitos adicionales a los exigidos para otros cargos de elección popular o de nombramiento. En México el cargo que le sigue en requisitos es el de ministro de la Suprema Corte

de Justicia. Para ningún otro puesto se exige un número mayor que para aquél.

Los requisitos que en la actualidad existen para ser Presidente de la República son el producto del desarrollo político y constitucional del país; se ha legislado con vista a impedir abusos, frenar excesos, evitar vacíos de poder y excluir ingerencias, internas y externas, graves. Las limitantes, obra de diferentes legisladores, están encaminadas a eliminar la posibilidad de que se reiteren los abusos de López de Santa Anna y Porfirio Díaz; las ingerencias groseras y graves del clero católico y ordenes monásticas; impedir que potencias extranjeras, sobre todo los Estados Unidos de América, intervengan en la política mexicana. Se ha normado tomando en consideración una realidad específica. Esto ha llevado a encontrar y consignar principios propios.

Los requisitos previstos en el artículo 82 son exigibles para todo aquél que intente ser Presidente de la República, no importa la vía: elección popular directa, nombramiento^ por parte del Congreso de la Unión o de la comisión permanente; cuando la ley no distingue, no se debe distinguir; la Constitución sobre este respecto no distingue, establece un principio general, aplicable en todo caso, sin importar que se trate de lo que se denomina presidente constitucional, interino, sustituto o provisional. En estos tres últimos casos el Congreso de la Unión o la comisión permanente no están facultados para dispensar el cumplimiento de uno o más requisitos. Esto es lo que, sin lugar a dudas, se desprende de la Constitución. No obstante ello, en la práctica, cuando menos hasta ahora, se ha actuado en otro sentido, se ha violentado el texto fundamental. En octubre de 1928 don Emilio Portes Gil, gobernador del estado de Tamaulipas, fue designado presidente provisional por el Congreso de la Unión; estaba impedido para serlo, no se había retirado de su cargo un año antes de la designación tal como lo requería la fracción VI del artículo 82. Lo mismo sucedió con Abelardo L. Rodríguez; en 1932, siendo secretario de guerra, sin haberse retirado un año antes de su nombramiento como Presidente de la República, asumió el cargo en violación de la fracción V del indicado artículo 82.

Se podrá afirmar que en ambos casos se trató de una designación y no de una elección, que es lo que regula el artículo 82 y que, por lo mismo, el congreso obró correctamente. No lo es. Debe tenerse en cuenta que las fracciones V y VI tienden a garantizar el principio de la imparcialidad en la elección o designación de un presidente, que los aspirantes compitan en igualdad de condiciones, que tanto los electores como los miembros del congreso actúen libremente al hacer su selección; esto no se alcanza cuando uno de ellos, virtud de la alta posición que ocupa, lleva una ventaja considerable a los restantes aspirantes.

Independientemente de lo anterior no hay duda de que tan electo es el presidente llamado constitucional, como los designados por el Congreso de la Unión o la comisión permanente. Uno, el primero, lo es por elección popular directa; los que designan los cuerpos colegiados citados lo son por elección indirecta; de conformidad con el artículo 84 el congreso actúa como colegio electoral, pero no para calificar, sino para elegir.[4]

El principio anterior requiere ser complementado: quien aspire a la presidencia o el partido que lo proponga debe acreditar que el aspirante reúne todos, no sólo parte de los requisitos previstos en el artículo 82; jurídicamente nadie que no reúna todos los requerimientos puede ser registrado como candidato o nombrado como Presidente de la República por el Congreso de la Unión o la comisión permanente. No hay autoridad competente que sea capaz de dispensar el cumplimiento de uno o más de los requisitos.

Cuando la Constitución enumera los requisitos que se requieren para ser Presidente de la República lo hace de manera limitativa, no enunciativa; ella es la única que puede establecer las limitaciones al derecho de elegir y de ser elegido, por tratarse de restricciones a un derecho, el establecerlas es una función que sólo corresponde al constituyente originario y a la combinación de órganos a que hace referencia el artículo 135; se trata de un máximo, no de un mínimo susceptible de ser aumentado por el Congreso de la Unión en funciones de legislador ordinario. La Constitución limita lo máximo, nadie puede ir más allá.

El hecho de que en determinado momento la Constitución haga una enumeración de los requisitos que se requieren para ser Presidente de la República no implica que se trate de algo intocable y válido para la eternidad. En materia política no hay derechos adquiridos.[5] Aquellos pueden ser aumentados o disminuidos, las reformas que contengan la alteración,

4. En el art. 82 se contempla sólo la posibilidad de que se acceda a la presidencia de la república por vía de las elecciones (fracs. II, III, V y VI); nunca por la de nombramiento, lo que es incongruente con lo que se dispone en los artículos 84 y 85, que reiteradamente usan, en forma indistinta, los términos nombramientos y designación. Respecto a la elección indirecta que se ha atribuido al congreso de la unión ver lo que al respecto opinaba Manuel Herrera y Lasso en sus *Estudios políticos y constitucionales,* Miguel Angel Porrúa, México, 1986,pp. 260 y 261.
5. Paul Roubier, *Les conflicts de lois dans le temps,* Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1933, p. 461; A. Pillet, *Principes de droit international privé,* Pedone, editor y Allier Freres, impresores-editores, París y Grenoble, 1903, pp. 496 y ss.

afecten o beneficien, son aplicables a todos, incluyendo a quienes en determinado momento reunían los requisitos para aspirar a ese alto puesto y que por virtud de la reforma queden en lo sucesivo excluidos de acceder a él. La actividad reformadora no reconoce límites en esta materia. No existe vía apta para formular impugnaciones respecto de esta materia ni tribunal competente para conocer de ellas. Salvo que el autor de la reforma disponga otra cosa, y en la práctica lo ha hecho, toda alteración entra en vigor inmediatamente. Se trata de un mandamiento de naturaleza fundamental.

En lo que respecta al cumplimiento de los requisitos para ser Presidente de la República se impone, en observancia del principio de legalidad, hacer ciertas precisiones; deben ser cubiertos íntegramente por los candidatos al momento de realizarse la elección, por lo que es de suponerse que los seguirá cubriendo al momento de asumir el mando. Jurídicamente existe la posibilidad de que algún aspirante no reúna alguno de ellos al momento de manifestar su intención de lanzarse como candidato, o al momento de solicitar su registro como tal ante las autoridades electorales correspondientes; éstas, a solicitud expresa de un partido, o del interesado debe otorgar el registro respectivo; en el caso de que no reúna la edad al formular la solicitud debe hacerlo siempre y cuando el solicitante llegue a la edad mínima requerida antes del día de la elección. Por lo que toca a los secretarios, subsecretarios, jefe o secretario general de departamento, gobernador estatal, el registro debe estar condicionado a que se acredite que se retiraron de su cargo seis meses antes de la elección; los miembros del ejército que aspiren a ser candidatos también deben ser objeto de un registro condicionado, el de su baja del ejército. El registro debe ser cancelado para el caso de no cumplirse la condición impuesta.

No existía vía jurídica para impugnar una elección o un nombramiento de presidente hecho en contravención a lo dispuesto por el artículo 82. Tomó autoridad de fuerza juzgada la opinión de que en el sistema constitucional mexicano no es dable a los tribunales conocer cuestiones relacionadas con lo que en la historia constitucional mexicana se ha denominado incompetencia de origen. Se trataba, por lo mismo, de actos firmes e inatacables. Es un absurdo que sólo se explica por la práctica mexicana de legitimar elecciones fraudulentas o viciadas.

Existe la posibilidad real de que el Congreso de la Unión, actuando como colegio electoral en los términos de los artículos 84 y 85, designe como Presidente de la República a alguien que no reúna los requisitos que para serlo señala la Constitución; de 1917 a la fecha lo ha hecho cuando menos en las dos veces en que ha ejercido su función; la primera vez fue cuando designó al licenciado Emilio Portes Gil, que era gobernador de Tamau lipas a la fecha de su designación; la segunda, cuando designó como presidente sustituto a Abelardo L. Rodríguez, quien era secretario de guerra. En las fechas en que se hicieron las ilegales designaciones no existía vía para impugnar la irregularidad.

Se ha operado un cambio. Al respecto debe tomarse en cuenta un primer elemento: la Constitución no atribuye a la determinación del congreso o de la comisión permanente, según el caso, el carácter de ser firme o inatacable, como lo hacen en algunos casos (Art. 110,111 y anteriormente 3^{o} frac. II) otros preceptos.

Otro elemento a considerar: el hecho de que la Constitución disponga que el Presidente de la República no puede vetar las resoluciones del Congreso de la Unión, cuando ejerza funciones de cuerpo electoral (Art. 72 inciso j), y entre éstas están las previstas en los artículos 84 y 85, de designación de presidente interino, sustituto o provisional, que más existen por un imperativo lógico o de congruencia que con el objeto de hacerlas inatacables; en efecto, no existiría ninguna lógica para que un presidente designado por el Congreso de la Unión vetara su propia designación; sería un contrasentido, no habría razón en ejercer una función propia del presidente, como es el veto, y mediante éste anular su designación por parte del órgano legislativo.

Un último elemento; durante muchos años no existió vía para impugnar una designación irregular ni un tribunal capaz de hacerlo.

Todo lo anterior ha cambiado, por virtud de las reformas introducidas al artículo 41 y publicadas el 3 de septiembre de 1993: cuando menos en teoría, existe vía para impugnar y tribunal para conocer y resolver. Se ha dispuesto expresamente: "El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal,..."

Para los efectos de que el Congreso de la Unión designe presidente interino o sustituto se requiere que precisamente se constituya en colegio electoral (Art. 84); con vista a ese texto expreso no existe duda de que se trata de un órgano electoral; a lo anterior debe agregarse la circunstancia de que una vez que en escrutinio secreto y por mayoría absoluta el propio congreso nombre presidente realiza un acto de naturaleza electoral; es materia electiva.

Por último, debe observarse que la parte del artículo 41 antes transcrita atribuye al Tribunal Federal Electoral una competencia ilimitada, general, "...las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal,..."; no se usó una fórmula que circunscribiera su actuación a sólo ciertas materias.

Con vista a todo lo anterior es válido afirmar que el Tribunal Federal Electoral sí es competente para conocer de los actos del Congreso de la Unión, cuando actúa en funciones de colegio electoral para designar Presidente de la República.

Cosa diferente sucede con las determinaciones de la Cámara de Diputados cuando, en funciones de colegio electoral, en uso de la facultad que le atribuye la fracción I del artículo 74, califica la elección de Presidente de la República; en el caso la propia fracción dispone expresamente que su resolución es definitiva e inatacable; la existencia de una determinación de esa naturaleza en la misma Constitución trae como consecuencia el que tenga que considerarse la actuación de la Cámara de Diputados al margen de la actividad revisora del tribunal electoral que se deriva del artículo 41. Para que esto fuera así se requería un texto expreso.

Se trata de un problema teórico; ante una designación irregular de parte del Congreso de la Unión, a pesar de las fundadas impugnaciones que llegarán a presentarse, hay un hecho innegable: el Tribunal Federal Electoral, a pesar de todo lo que se funde y alegue, carecería de la fuerza política y moral para hacer efectiva una resolución por virtud de la cual se declare la nulidad de un nombramiento; lo que es más, difícilmente llegaría a dictar resolución que tuviera que ver con el fondo del negocio.

En forma paralela al texto del artículo 82, corre cierta práctica, igualmente obligatoria, que adiciona requisitos para ser Presidente de la República; unos son más fuertes y determinantes que otros, pero, finalmente, terminan por acatarse; así, entre estas limitantes de hecho, están la de que el presidente no debe ser soltero; no debe estar casado con extranjera; todavía en la actualidad es impensable que una mujer llegue a esa alta posición; un militar difícilmente puede ser escogido por un partido político como candidato para ese puesto; aunque el marco normativo relacionado con los ministros de los cultos han cambiado, durante muchos años será un impedimento insalvable el haberlo sido; si bien existe un mínimo para aspirar al puesto no existe un máximo, lo cierto es que nadie que haya rebasado los sesenta años sería propuesto para ocuparlo; tampoco alguien que pertenezca a una minoría religiosa o étnica, aun tratándose de mexicanos por nacimiento e hijos de padres mexicanos; difícilmente alguien que tenga apellido extranjero, sobre todo de origen anglosajón, puede alcanzar el cargo.[6]

Hay excepciones a la regla. Sebastián Lerdo de Tejada fue soltero toda su vida; no obstante la sospecha de pertenecer a una minoría religiosa, Adolfo López Mateo llegó a la presidencia; Venustiano Carranza, Pascual Ortiz Rubio y Adolfo Ruiz Cortines la alcanzaron a una edad cercana o que rebasaba los sesenta años.

En lo relativo a requisitos se observó la tendencia de ir de menos a más; esto fue así desde 1824 y hasta 1927, en aquella se exigía ser mexicano por nacimiento ciudadano, de 35 años de edad y residir en el país (Art. 76); en la de 1836, en observancia de un principio que ha sido constante en el programa de los conservadores, se adicionó el requisito de tener un capital físico o moral que produjera una renta anual de cuatro mil pesos; se agregaron dos requisitos más, haber desempeñado un cargo superior civil o militar y no haber sido condenado en un proceso legal por crímenes o mala versación de los caudales públicos (Art. 14 de la 4a. ley). En 1857, a los requisitos previstos en la Carta de 1824, se agregó el de no pertenecer al estado eclesiástico (Art. 77).

En 1917 se adicionaron los requisitos de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico, no estar en el servicio activo en el ejército, no ser secretario o subsecretario y no haber figurado, directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo. En 1927 se aumentó el plazo de retiro del ejército y separación del cargo de alto funcionario de tres meses a un año y se agregaron como obligados a separarse dentro de este último plazo los gobernadores de los estados y de los territorios.

A partir del año 1943 se observa la tendencia contraria; los requerimientos tienden a disminuir, en ese año el plazo de retiro del ejército y de altos cargos se redujo de doce meses a seis; recientemente se ha disminuido el rigor del imperativo de ser hijos de padres mexicanos ambos por nacimiento.

Tratándose de requisitos para ser Presidente de la República, dado que la mayoría de ellos son de índole positiva, la carga de la prueba de que se cum-

6. No sin cierto dejo de broma, pero aplicables en la realidad, existen otros impedimentos: en la actualidad sería difícil que un homosexual llegue a la presidencia de la república; también lo sería que alguien notablemente mal parecido aspirara a ella; hay dos excepciones de este último: Emilio Portes Gil y Gustavo Díaz Ordaz. Gonzalo N. Santos, refiriéndose al general Rafael Sánchez Tapia, quien aspiraba a suceder en el cargo al general Lázaro Cárdenas, sostenía: "...es anticonstitucional en México que un cacarizo llegue a ser presidente de la República,..." *Memorias,* Editorial Grijalbo, México, 1986, segunda edición, p. 583.

pie recae, en primera instancia, en el propio aspirante; él es quien debe acreditar que es mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos por nacimiento y que cuenta con la edad mínima, para ello es necesario que exhiba las actas de nacimiento respectivas; en caso de haber pertenecido al ejército o haber sido secretario, subsecretario, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador o gobernador, deberá presentar o bien su baja o su renuncia, en ambos casos deberá haberse dado o presentado seis meses previos al día de la elección. Los restantes requisitos, dada su naturaleza, deben darse por cubiertos, salvo prueba en contrario; así debe partirse del supuesto de que está en pleno goce de sus derechos, que ha residido en el país durante el año anterior y que no pertenece al estado eclesiástico o que no se es ministro de ningún culto religioso.

Una vez que entre en vigor la reforma hecha a la fracción I del artículo 82 será suficiente para acreditar que se cumple con el requisito, el hecho de que el candidato exhiba la acta de nacimiento de cualquiera de sus padres, de la que se desprenda que uno de ellos-es mexicano por nacimiento, para que se deba registrar su candidatura.

Cuando la candidatura sea propuesta por un partido político registrado, la responsabilidad de acreditar que se cubren los supuestos recae en éste.

El Instituto Federal Electoral al recibir la solicitud de registro de candidato debe requerir al interesado o al partido político respectivo que exhiba la documentación por virtud de la cual se acredite se cumplen los requisitos previstos; en caso contrario o de no exhibirse con la debida oportunidad, debe negar el registro.

Todo registro hecho en contravención de la ley puede ser impugnado ante el Tribunal Federal Electoral. Ciertamente el tribunal, por sí, no puede avocarse al conocimiento de cuestiones de esta naturaleza; requiere de la petición de parte.

Para facilitar eventuales impugnaciones, el Instituto Federal Electoral debe poner a disposición de todo interesado, ya sea particular o partido político, la solicitud de registro y los documentos que a ella se acompañaron. Se trata de algo que debe ser público y al alcance de todos; nunca debe ser estimado secreto o reservado.

Hay un hecho cierto: no todo puede ser normado y previsto; mucho es lo que se ha dejado a la responsabilidad de los partidos y organizaciones políticas, autoridades electorales, prensa y, finalmente, a la ciudadanía; ellos, a falta de limitantes expresas, son los responsables de realizar la labor de filtro, selección y depuración, mediante el ejercicio real de sus facultades y cumplimiento de sus obligaciones, el ejercicio del derecho de libertad de prensa y voto.

Mientras en la mayoría de los mexicanos exista el anhelo de subsistir como una nación, será responsabilidad de cada generación el adecuar á las circunstancias y riesgos el marco jurídico contenido en el artículo 82; en este momento no se ha encontrado solución a diferentes peligros que plantean ciertas organizaciones fascistas y de ultra derecha patrocinadas por la iglesia católica, que con base a su potencial económico e influencia social, pretenden alcanzar el poder casi omnímodo que por hecho y derecho se ha depositado en la figura del Presidente de la República; no se han previsto normas que tiendan a evitar que las grandes corporaciones transnacionales y nacionales, las mafias y el crimen organizado penetren en esa posición.

En materia de requerimientos para ser Presidente de la República, se observa mejor que en otros campos cómo el principio de que la Constitución es un instrumento de poder en manos de quienes gobiernan, que ella es utilizada con fines de evitar ser desplazados e impedir que grupos periféricos accedan a él, es acertado y aplicable. La crónica de las reformas hechas al artículo 82, es la historia de las maniobras que una fracción revolucionaria triunfante ha realizado con el fin de impedir que gente ajena a ella, ya se trate de antiguos correligionarios o de enemigos derrotados, tenga la más mínima oportunidad de llegar a la presidencia por vía de las elecciones. Los requisitos se mueven con vista a los intereses de quien detenta el poder. Esta regla es válida incluso respecto de las reformas hechas a la fracción I del artículo 82 en 1993, el requisito de que para ser presidente se requería ser, entre otras cosas, hijo de padres mexicanos, se ha alterado con fines de obtener y conservar la complicidad de un partido de oposición en un proyecto de reformas más general, mismo que va encaminado a servir de un apuntalamiento en momentos en que el sistema político mexicano que cuestionado seriamente en el extranjero.

Lo anterior indica, sin lugar a dudas, que la regulación que existe sobre la materia siempre se ha hecho con vista a adversarios ciertos y en activo; que no se ha legislado con vista a enemigos muertos o descartados del mundo de la política. El derecho regula el mundo de los vivos, esto es válido especialmente por lo que hace a la rama constitucional.

Respecto a los requerimientos para ocupar la primera magistratura, cuando menos en Occidente, se observa una tendencia que tiene existencia formal, la que va de considerarla como un espacio cerrado, circunscrito a ciertos grupos y familias a convertirse en una posición a la que teóricamente todos los miembros de la sociedad pueden acceder, siempre y cuando reúnan ciertos requisitos mínimos. Origi-

nalmente sólo podían ser reyes o emperadores los miembros de una familia reinante; las funciones de gobierno en los altos niveles eran confiadas sólo a los miembros de esas familias, a los nobles y a los militares de alto rango. Con el tiempo los espacios se fueron abriendo lentamente a grupos periféricos. Dado que por lo general quienes promueven las revoluciones y revueltas lo hacen contando con el apoyo del grueso de la población, se juzgó en político no permitir a los miembros de ella, que ordinariamente están al margen de la actividad de mando, acceder a las altas posiciones; formalmente, todos consideran que vía las elecciones pueden acceder a la más alta magistratura, que existe una vía legal para que puedan hacerlo. Esta posibilidad teórica elimina, cuando menos en los pocos enterados, que son los más, los deseos de rebelarse y buscar otras vías de acceso.

Pero tanto en México, como en muchos otros países, la realidad, a despecho de lo que dispongan los textos legales, es otra: sólo acceden a la más alta posición aquellos que forman parte de la familia gobernante, la alta familia revolucionaria; nadie que esté al margen de ella puede aspirar, con posibilidades reales, a alcanzarla; los casos de Juárez, Díaz y Eulalio Gutiérrez son excepciones que sólo confirman la regla. En la práctica los espacios políticos están cerrados; lo están tanto que difícilmente alguien que esté en la periferia, puede colocarse y permanecer dentro del círculo del poder. Los filtros operan en forma sistemática y permanente en los hechos. No es necesario que exista una norma que prescriba que para ser Presidente de la República se requiera ser miembro de las familias gobernantes; sería ocioso y, además, peligroso pero eso no impide que se elimine, de una u otra forma, a todo aquel advenedizo que desconozca la existencia de este imperativo real. El principio de igualdad sólo tiene existencia teórica,

A las razones que ordinariamente existen en otros países para cerrar los espacios a grupos periféricos, en México se da una adicional: aquí, en la familia gobernante se han concentrado el poder, los privilegios y el dinero.

El peligro para la llamada familia revolucionaria está en no aglutinar oportuna y adecuadamente a los elementos periféricos que son destacados, en imposiciones burdas y groseras de quien ocupe la primera magistratura, en divisiones graves de la familia gobernante, en una inadecuada distribución de la riqueza, en dar ingerencia en fondo y forma al alto clero católico y no cooptar en forma adecuada a los altos jefes del ejército.

2. Clasificación de los requisitos

Con vista a los objetivos que se persiguen, los requisitos que para ser Presidente de la República pueden ser clasificados de la siguiente manera:

I. Idoneidad o aptitud para ocupar y desempeñar adecuadamente el puesto: ser mexicano, ciudadano, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país al menos durante veinte años, tener treinta y cinco años de edad;

II. Independencia personal: no estar sujeto directa o indirectamente a un superior, no pertenecer al estado eclesiástico, no ser ministro de algún culto religioso y, en cierto modo, el de no pertenecer al ejército;

III. Imparcialidad en el proceso electoral; requisitos que están encaminados a impedir que un candidato, con vista a la alta posición que ocupa, cuente con alguna forma de ventaja sobre sus rivales: no pertenecer al ejército, no ser secretario o subsecretario de estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la república o gobernador de algún estado, y

IV. No reelección: impedir que por vía de una elección directa o indirecta, alguien se prolongue en el ejercicio del poder.

Idoneidad, independencia, imparcialidad y no reelección son los objetivos y valores que se tienden a alcanzar o procuran preservar con la enumeración que hace el artículo 82 constitucional.

2.1. Idoneidad o aptitud para ocupar y desempeñar adecuadamente el puesto

A) Ser mexicano por nacimiento. Desde la antigüedad existe el principio de que toda organización política, toda sociedad, en lo posible, debe ser gobernada real o formalmente, por uno de sus miembros;[7] se vio que el confiar los puestos de mando a un conciudadano es ventajoso y evita peligros, se trata de alguien que goza de ascendiente y consideración; cuenta con un equipo, ya sea de familiares, amigos o partidarios, que lo auxilien en las labores de gobierno y sometimiento; es contrario a la naturaleza humana introducir en esas funciones a personas extrañas, se hiere el principio de solidaridad, se introduce un elemento ajeno; ordinariamente quien llega de fuera necesariamente tiene que recurrir al expediente de usar la fuerza para sostenerse en el mando en mayor proporción.

Este principio es válido aún en el caso de colonias; en los más de los casos se acepta como más natural el dominio de un elemento propio que el de un extraño, siempre y cuando en ellas no existan facciones separadas por divergencias radicales.

7. Véase Tito Livio, *Historia romana,* primera década, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 152.

La nacionalidad mexicana siempre se ha exigido para ocupar la primera magistratura; ha aparecido expresamente en todas las constituciones, en el estatuto del imperio de 1822 se desprende tácitamente del contexto (ver Art. 37). Hay una excepción: el estatuto provisional del imperio mexicano de 1865.

En México, por ser contra natura, ha sido peligroso la importación de gobernantes.

B) Ser ciudadano. Independientemente de la nacionalidad mexicana se requiere el que quien aspira a ser Presidente de la República sea ciudadano; que por su edad, dieciocho años y su modo honesto de vivir, sea sujeto de derechos y obligaciones políticas, es decir que pertenezca al grupo de miembros de una comunidad que son sujetos y objetos del voto activo y pasivo. Es la Constitución la que señala los requisitos para hacerlo y las causas por las que se pierde esa calidad.

De todos los ciudadanos que puede haber, sólo pueden ocupar el cargo de presidente aquellos que hayan nacido mexicanos. Están excluidos los naturalizados. Esta limitante se aplica en todos los casos de cargos, puestos o magistraturas, tanto a nivel federal como local.

En la fracción I del artículo 82 existe un absurdo gramatical: no hay ciudadanos mexicanos por nacimiento, primero se nace mexicano y con los años se adquiere la ciudadanía.

C) En pleno goce de sus derechos. Mientras no exista una sentencia judicial firme que así lo declare, opera la presunción de que todos los ciudadanos están en pleno ejercicio de sus derechos. La autoridad judicial puede ser un juez ordinario o el gran jurado, ya sea federal o local. Una autoridad administrativa, a pesar de lo que digan las leyes ordinarias en contrario, no pueden privar ni suspender a alguien de sus derechos de ciudadano o de su ejercicio.

Lo que habría de definir es ¿qué debe entenderse por derechos? ¿sólo se comprenden los políticos o también se comprenden los civiles? Para determinar el alcance el precepto no ayuda el sistema constitucional norteamericano; en los Estados Unidos de América no aparece una disposición de esta naturaleza; tampoco en la Constitución de 1824 que la imitó (Art. 76). La de 1836 pudiera agregar alguna luz; el artículo 14 fracción V de la cuarta ley disponía: "No haber sido condenado en proceso legal por crímenes o mala versación de los caudales públicos". La fórmula es bastante restringida. El constituyente de 57 dispuso "...en ejercicio de sus derechos...".

En la historia de Zarco no hay datos que haga suponer cual fue la intención del legislador; del contexto histórico se desprende que se trataba de impedir que López de Santa Anna volviera al poder, ya que había sido inhabilitado;[8] si ese fuera el antecedente existen elementos que lleven a suponer que se trataba sólo de derechos políticos.

El constituyente de 17 cambió, afinó y endureció el precepto de 57, dispuso "...en pleno goce de sus derechos..." y lo hizo a instancias del primer jefe Carranza quien lo propuso en sus proyectos; en la exposición de motivos que le precedió no se dan las razones del cambio; en el debate de la asamblea tampoco aparecen.[9]

Como se ve, los antecedentes históricos poco es lo que ayudan para interpretar el precepto. Es preciso atenerse a su texto; de éste se deducen los siguientes principios:

Que fue voluntad del constituyente permitir que a la alta magistratura lleguen sólo aquellos que están exentos de tachas de índole política;

Que si bien la enumeración que hace el artículo 82 es limitativa y no susceptible de ser aumentada por el legislador ordinario, no hay duda que a las limitantes que en el indicado precepto existen debe darse la interpretación más amplia, con vista a permitir que sólo aspiren a la Presidencia de la República aquellos respecto de los cuales no se haya decretado por autoridad competente alguna forma de inhabilitación, sin importar la clase;

Que cuando la ley no distingue no se debe distinguir; en el caso el precepto no especifica que se trata de derechos políticos, por lo que al utilizar un amplia "...en pleno goce de sus derechos...", debe entenderse que se trata de todos sus derechos, sin importar que sean políticos o civiles;

Por último, es de observarse que en la fracción I del artículo 82 no se agregó la fórmula "...antes de la elección..." u otra parecida. .

Con vista a todo lo anterior es válido afirmar que bajo la fórmula "...en pleno goce de sus derechos...", se comprenden todos aquellos que por virtud de la Constitución y de las leyes derivan a favor de los ciudadanos.

Los derechos a los que alude el precepto son todos: políticos y civiles; en esa virtud están impedidos para aspirar legalmente a la Presidencia de la República, tanto aquellos inhabilitados por el gran jurado y jueces, federales y locales, como aquellos que en procedimientos civiles o mercantiles han sido declarados como incapaces, en concurso, en suspensión de pagos o quebrados;

Tampoco pueden serlo aquellos que tienen suspendidos temporalmente sus derechos por virtud de estar sujetos a un proceso penal o por alguna de las causas previstas en el artículo 38;

Puesto que la Constitución no usa la fórmula "...Antes del día de la elección...", a la limitante de la fracción I debe dársele una interpretación amplia: se debe estar en pleno goce de sus derechos al momento de solicitar su registro como candidato a las autoridades electorales o al momento de ser propuesto como presidente interino, sustituto o provisional.

Jurídicamente quien estuvo inhabilitado y no lo está en cualquiera de los tiempos que se indica anterior-

8. Dublán y Lozano, *ob. ext.,* tomo VIII, pp. 16 y 191, México, 1877.

9. Véase Acta correspondiente a la sesión vespertina del 16 de enero de 1917.

mente, no está impedido para ser registrado como candidato o propuesto para ser presidente;
En el caso de que alguien esté sujeto a proceso criminal por delito que merezca pena corporal, la suspensión de los derechos, de conformidad con el artículo 38 fracción II, opera desde la fecha del auto de formal prisión; no se requiere sentencia judicial o resolución del gran jurado firme.
D) Todavía para 1993, fecha en que se escribieron estos comentarios, es válido el imperativo, obra del constituyente de 1917, de que quien aspire a ser Presidente de la República debe ser hijo de padres mexicanos por nacimiento.
La fórmula original apareció en el proyecto del primer jefe; éste, en exposición de motivos, no razonó la adición. Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, miembros de la segunda comisión de Constitución, en su dictamen de fecha 16 de enero de 1917 se limitaron a decir lo siguiente: "las cualidades que debe tener este funcionario (el Presidente de la República) deben ser una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completa como sea posible, con el pueblo mexicano, de tal manera que el presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante; de suerte que en la conciencia de todo el pueblo mexicano esté que el presidente es la encamación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma. Por estos motivos, el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo, a su vez, de padres mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país en el año anterior al día de la elección".[10]
Lo anterior, de alguna forma, justifica el cambio; el constituyente de 57 se había limitado a imitar la fórmula norteamericana de exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento. Al parecer, atrás de la tesis nacionalista que manejaron los miembros de la comisión hubo otros objetivos. Alguien que si bien no fue jurista, pero que estuvo en contacto íntimo con los constituyentes y los políticos de la época afirmó: "...el artículo constitucional que prohíbe a los mexicanos de nacimiento ser presidentes de la república por ser hijo de padre o madre extranjeros, es sencillamente estúpido y no tiene espíritu revolucionario. Este artículo lo aprobó el constituyente, porque los carrancistas querían incapacitar a los generales Benjamín Hill y Eduardo Hey (sic) y los obregonistas secundaron el proyecto para incapacitar al ingeniero Félix F. Palaviccini y a otros carrancistas."[11]
Ordinariamente se legisla para un mundo de vivos; por ello, aunque el comentario no provenga de **UN** iniciado en la ciencia jurídica, es más atendible que aquel que sostiene un grupo crecido de juristas en el sentido de que se hizo con vista a impedir que Bernardo Reyes, que era un muerto físico para 1917, o José Yves Limantour, que lo era en el ámbito político, llegaran a la Presidencia de la República. [12] Las cosas, por lo común, en el derecho constitucional, no se hacen de esta manera.

El precepto ha sido reformado; lo fue, como lo son todas las modificaciones que se hacen en México: a espaldas de la ciudadanía, sin una consulta a ésta, en forma irresponsable y precipitada; el oportunismo político y no el buen sentido es lo que propició el cambio; se trató de una simple transacción en la aprobación de un proyecto general que, en el fondo, tiende a conservar el sistema antidemocrático que ha caracterizado al estado mexicano. Por virtud de la reforma, a partir del año de 1999, podrá ser Presidente de la República quien sea hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

Independientemente de lo defectuoso de la redacción del precepto, a partir de 1999 podrá ser presidente quien sea hijo de padres mexicanos, sin importar que lo sean por nacimiento o naturalización o que lo sea sólo uno de ellos; por lo que toca a la residencia, dado a que no se dispone que el plazo de veinte años sea los inmediatos anteriores a la elección o designación por parte del congreso, será suficiente con que el aspirante acredite que en alguna etapa de su vida residió en el país durante ese lapso para que se estime que se reúne el requisito constitucional. Esto, evidentemente, es algo peligroso.

Del dictamen presentado por los miembros de la comisión de constitución se desprende, sin lugar a dudas, que el objetivo que perseguían los constituyentes de 17 era el de salvaguardar la nacionalidad mexicana; del contexto histórico se desprende de que la barrera impuesta iba encaminada a impedir la llegada a la presidencia de la república de un elemento de ascendencia anglosajona; con la reforma irresponsable y poco meditada, promovida y aprobada por ignorantes del sistema político y jurídico, se ha colocado al país en situación de grave riesgo. Cuando se legisla se hace con vista a dar solución a problemas del momento; no se hace con vista a un futuro lejano; cuando esa actividad tiene que ver con la Constitución, la situación sigue siendo la misma; no obstante ello, por razones de índole política, se ha diferido, mediante un artículo transitorio, la entrada en vigor de la reforma.

Sólo un efectivo sistema democrático, la existencia de auténticos partidos políticos y una seria actuación de la ciudadanía, será lo que salvaguarde la nacionalidad mexicana de los peligros que la reforma trae aparejados.

La fórmula "...haber residido en el país al menos durante veinte años.", no garantiza nada. La residencia no se pierde por ausencias largas del país.

1. Véase Víctor Carlos García Moreno, *Mexicanos de primera y de segunda: el artículo 82,* en Revista Forum, año 2 número 3, julio de 1993, p. 24.

2. *Idem.*
3. Gonzalo N. Santos, *ob. cit,* p. 912.

La fórmula aprobada por el constituyente de 17, que seguirá en vigor hasta 1999, tiene las siguientes implicaciones:

Sólo quien acredite legalmente que es hijo de padres mexicanos por nacimiento puede aspirar a ser registrado como candidato a la Presidencia de la República;

No pueden ser registrados como candidatos por las autoridades electorales ni nombrados por el Congreso de la Unión o la comisión permanente quienes, por alguna razón carezcan de los elementos registra-les para acreditar cumplir con el requerimiento constitucional. En el caso no son suficientes las presunciones; es preciso acreditar legalmente el extremo. Quien no lo pueda hacer está excluido.

Tampoco pueden serlo aquellos que fueron registrados por un progenitor o que fueron expósitos. Injusta o irracional en el fondo, pero lo cierto es que el principio existe y es terminante; se debe acreditar que se es hijo de padres mexicanos por nacimiento, quien no lo pueda hacer está al margen de esa posibilidad.

En casos de que existan dudas al respecto a la paternidad de alguien se debe estar a la verdad legal que se deriva de las actas del registro civil.

Sobre esta materia las instituciones federales se atienen a las disposiciones locales respecto a filiación, paternidad y registro civil; se trata de materias reguladas por el derecho común y éste, salvo raras excepciones, es de naturaleza local.

Respecto a los hijos adoptivos habría mucho que opinar; la institución de la adopción pudiera llegar a prestarse a que con vista a la circunstancia de que la fracción I del artículo 82 está redactada en términos amplios, se proceda en fraude a la ley. Un elemento que pudiera ser importante es el hecho de que en tal o cual sistema jurídico estatal exista o no la adopción plena.

La Constitución exige que el aspirante a la presidencia haya sido hijo de mexicanos por nacimiento; no exige que lo haya sido al momento de nacer o al momento de presentar su registro; por una u otra razón los padres pudieran haber dejado de ser mexicanos, pero no por ello se podría considerar al interesado como incapacitado. El precepto no exige que el estado de mexicano se conserve en forma permanente por lo que hace a los padres.

La Constitución establece los principios generales por virtud de los cuales se atribuye la nacionalidad mexicana (Art. 30); su reglamentación corresponde al Congreso de la Unión (Art. 73 frac. XVI); a ellos y a lo que disponga la ley respectiva se deben atener autoridades y particulares.

En materia electoral no opera el principio de derechos adquiridos; quienes para 1917, siendo mexicanos por nacimiento, pero hijos de padres extranjeros, o por naturalización, podían ser Presidente de la República; con posterioridad a la expedición de la nueva Constitución quedaron, sin lugar a dudas, excluidos de la posibilidad de llegar a ocupar ese puesto. El mandato constitucional fue de aplicación inmediata; excluyó sin más a todos aquellos que no fueran hijos de padres mexicanos por nacimiento; el constituyente lo hizo en ejercicio de facultades soberanas. Independientemente de ello, como se ha dicho, en materia política no opera el principio de derechos adquiridos.

E) Edad. Desde 1824 a la fecha, salvo raras excepciones, se ha señalado como edad mínima para ser Presidente de la República la de tener treinta y cinco años cumplidos al día de la elección. En esta materia también se imitó el sistema estadounidense.[13] Las excepciones que se han dado, han sido en el sentido de aumentar, no de disminuir el número de años (Constitución de 1836, cuarta Ley, Art. 14 fracc. II y bases de 43, Art. 83). Contrariamente a lo que sucede con los ministros de la Corte, en que se tiene la precaución de *señalar* un máximo (Art. 95 frac. II), por lo que hace al Presidente de la República, no se hace nada.

La edad mínima, está encaminada al objetivo de que sólo alcancen la elevada posición personas maduras; la medida procura, asimismo, otras finalidades; éstas normalmente no se mencionan: que alcance el puesto quien por su edad tenga experiencia en los negocios públicos; y también, que la ciudadanía y los partidos hayan tenido oportunidad de experimentar su comportamiento, de conocerlo; tiende a evitar sorpresas en la máxima magistratura. Busca llevar a ella personas de ánimo sereno, no susceptible de ser manejadas por aquellos que en determinado momento tuvieron ascendiente sobre él y que ya hayan tomado las más graves determinaciones que un ser humano debe tomar en esta vida.

Ha habido individuos que han llegado a la presidencia relativamente jóvenes; al margen de la Constitución, pues la había desconocido, Miguel Miramón fue presidente a los veintiocho años; a los treinta y seis ya había sido fusilado; vivió demasiado rápido. En el presente siglo el presidente más joven fue don Emilio Portes Gil, lo fue a la edad de treinta y siete años; le siguen Lázaro Cárdenas y Adolfo de la Huerta con treinta y nueve años.

Como se ha dicho en la Constitución no se señala un máximo, no obstante ello, por una regla no escrita, pero que se observa reiteradamente, a la presidencia no llegan personas mayores de sesenta años; ha habido excepciones: Venustiano Carranza y Adolfo Ruiz Cortines, que andaban por esos años al asumir el cargo. La explicación a ese imperativo real es simple: el cargo, por las altas complicadas y graves responsabilidades que se depositan en él, sólo puede ser ejercido cabalmente por una persona en la plenitud de su vida: ésta y la salud, ordinariamente, no acompañan a los que han pasado aquella edad. En el siglo pasado don Juan N. Álvarez, que había llegado a la presidencia cuando contaba aproximadamente con sesenta y

1. Art. II, sec. la de la Constitución estadounidense.

cinco años, renunció a ella por motivos de salud. Benito Juárez, que contaba con sesenta y cuatro años ■ murió siendo presidente. Ha habido excepciones, Porfirio Díaz a los ochenta años se reeligió.

Como se afirma en otra parte, la regla extra constitucional tiene un complemento; éste, en parte, ha permitido la clase de desarrollo político que ha tenido el país; que el ejército no haya sido utilizado por sus jefes superiores para intentar o consumar rebeliones, asonadas o cuartelazos. Normalmente llegan a ser secretarios de defensa nacional aquellos generales que han rebasado los sesenta y cinco años.

F) Residencia en el país. En la fracción III del mismo artículo 80, se establece como requisito el haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

En castellano, residencia es el lugar en donde una persona vive habitualmente.

Los términos residir y residencia son utilizados en forma reiterada por la Constitución; los son en diverso sentido; en el artículo 11 se tomó como sinónimo de domicilio, se tiene derecho no sólo a circular, sino también a fijar y mudar de residencia; en el artículo 27 el término es tomado en su acepción de lugar en el que instala una embajada o legación, no necesariamente como lugar en que se vive habitualmente.

En la fracción V del artículo 73, cuando se faculta al congreso para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación, se está aludiendo a un lugar lo suficientemente extenso como para servir de asiento y albergar a dichos poderes. Aquí no se alude a un domicilio o edificio determinado; el término residencia es algo general.

En cambio, en el artículo 115 al término residir se le da una doble connotación, asiento oficial y permanente de un poder; por un lado, y como lugar en que se encuentra el Presidente de la República o el gobernador de un estado en forma transitoria, por otro.

Hay un uso adicional, el previsto en el artículo 11, extranjeros perniciosos residentes, dentro de esa denominación se comprende a todo tipo de extranjeros sin distinción y sin importar su calidad migratoria.

En el artículo 116 frac. I, inciso b), el término residencia se toma como vivir habitualmente en un lugar, sin que ella se interrumpa por salidas ocasionales de la entidad por parte de los posibles candidatos a gobernador de una entidad. En el caso se pueden cambiar de domicilio, cuantas veces se quiera, dentro del territorio de un estado, sin que opere una incapacidad para ser candidato. Es en este mismo sentido en que es usado el término residir en el artículo 82 frac. III; el posible candidato a la Presidencia de la República debe vivir habitualmente en algún lugar del territorio nacional, en esto hay plena conformidad; en lo que no hay es en el hecho de si la residencia se pierde por salidas transitorias del territorio nacional dentro del año que antecede a una elección presidencial, en alguna época se ha considerado que sí y en otras que no. Parecido uso se hace del término en el artículo 55 frac. III.

Por lo que se refiere a diputados y senadores, la constitución dispone que no se pierde la vecindad por ausencia en el desempeño de un cargo público o de elección popular; los autores de la norma partieron del supuesto de que quien es funcionario de elección popular y se encuentra desempeñando su mandato, de una u otra forma, se halla vinculado al estado que lo ha elegido y que, por ellos, sigue conociendo sus problemas y necesidades. Cuando se trata del desempeño de un cargo público por designación, se ha considerado que es injusto privar a alguien de la posibilidad de presentarse como candidato a legislador, por el hecho de haber aceptado servir a su comunidad.

En 1928 se hizo extensivo ese criterio a un candidato a la Presidencia de la República; Pascual Ortíz Rubio se encontraba en el extranjero como embajador cuando fue llamado para ser declarado candidato a la Presidencia de la República, en unas elecciones que se celebrarían próximamente; el presunto candidato no había residido en el país un año antes de la elección, estaba incapacitado para serlo; no obstante ello se argumentó que no había perdido su residencia por el hecho del servicio público en una embajada y el domicilio de ésta gozaba del privilegio de extraterritorialidad, que se trataba de territorio mexicano. Lo que era contrario a lo dispuesto por la fracción III del artículo 82 y a la voluntad de los constituyentes.

En efecto, en la Constitución de 1857, por lo que se refiere a los requisitos para ser Presidente de la República, se exigía "...residir en el país al tiempo de verificarse la elección" (Art. 77). Se argumentó "...que los residentes en el país han de reunir más conocimientos de la situación contemporánea que los ausentes (Arriaga), "...que habría gravísimos peligros si la elección recae en un ausente, pues habría un interregno en que peligrará la tranquilidad pública" (Ocampo); "No quiere que ni los ministros diplomáticos se consideren como residentes de la república, porque pueden contraer grandes compromisos con gobiernos extranjeros" (García de Arel laño).[14]

En el proyecto de Constitución presentado en 1916 se propuso un cambio: "Haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección". La medida estaba encaminada a eliminar como posibles candidatos tanto a los porfiristas, como a los huertistas derrotados. Lo que fue aprobado por el constituyente. No obstante lo terminante del precepto llegó a la Presidencia de la República alguien que no cubría ese requisito, como se ha dicho.

De algunos años a la fecha se ha impuesto el criterio de que para los efectos de la fracción III del artículo 82, la residencia no se pierde por el hecho de que se den ausencias temporales del territorio nacional; el sistema mexicano se ha identificado al sistema esta-

2. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857),* el Colegio de México, México, 1956, p. 952.

dounidense: "En 1928, Herbert Hoover fue elegido aunque no había residido continuamente en el país durante catorce años antes de la elección. Su derecho a ocupar la presidencia no fue impugnado, a pesar de la aparente violación del requisito constitucional. Es evidente, pues, que la disposición sobre la residencia debe ser concebida no en el sentido de exigir absolutamente la presencia física continua en el país durante el tiempo prescrito. Lo que es necesario es la continuidad de domicilio en los Estados Unidos. Las ausencias temporales por asuntos públicos o privados, como las de Hoover, no interrumpen legalmente la residencia requerida y no descalifican para el cargo".[15]

De 1980 a 1990, personas que llegaron a la Presidencia de la República se ausentaron temporalmente del país. En 1993 se reformó la fracción III, en forma expresa se determinó que la residencia no se pierde por ausencias temporales de menos de treinta días.

Existe cierta incompatibilidad entre la fracción I, que exige una residencia de veinte años y la II que sólo requiere una de un año.

2.2. Independencia personal

a) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

La historia de México ha sido y es aún en la actualidad, en gran parte, la crónica de las luchas, guerras y conjuras sostenidas, hechas, financiadas y patrocinadas por la iglesia católica; la relación de las intrigas, golpes bajos, maniobras sucias del clero de esa religión; todo ello encaminado a sustraerse a los mandatos de la autoridad civil, a conservar sus privilegios y riquezas, a preservar el clima de intolerancia religiosa y a influir, directa o indirectamente, en los negocios públicos.

Como contraparte, la historia constitucional mexicana es la crónica de las acciones legales enderezadas por el estado mexicano con el fin de ser reconocido y aceptado como única fuente de autoridad civil, suprema en lo interior y no sujeta a los dictados del pontífice de la religión católica; de secularizar el derecho, sustraer la riqueza nacional de manos muertas, establecer la igualdad entre todos los mexicanos, implantar las libertades religiosas y de conciencia,- la independencia entre los negocios civiles y religiosos, garantizar la libertad en la educación y dejar de ser el brazo secular de los tribunales eclesiásticos.

El triunfo, cuando menos hasta ahora, ha sido para el estado secular; en México, como en toda sociedad, en el caso de guerras, intestinas o internacionales, el derecho lo imponen los vencedores y lo hacen con vista a preservar lo ganado, someter al vencido a impedirle reitere su insubordinación; sobre esta materia no se puede hablar de valores o de justicia; simplemente se está frente a relaciones de poder; éstas son operantes o inoperantes. Esto debe ser así mientras el enemigo tenga beligerancia. Las leyes y concretamente la Constitución, durante muchos años, mientras hubo políticos que supieron de poder y de historia del país, estuvieron encaminadas a impedir volver al anterior estado de cosas. De haber vencido la iglesia católica y sus partidarios, como se puso en evidencia en los pocos casos de triunfos parciales que obtuvieron, muy diferente y menguado sería el clima de libertades y derechos que hubieran reconocido a sus adversarios y a la sociedad.

La fracción IV del artículo 82, que dispone que para ser Presidente de la República se requiere no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso, si algo tiene de injusto es por cuanto a que establece una regla general sin excepciones; por cuanto a que castiga, sin existir culpa, a los ministros de otros cultos que no sea el católico, que no se rebelaron, no acumularon riquezas, no tenían prebendas ni privilegios; que no reconocen como sus superiores a potencias extranjeras.

Esa norma es el resultado de un prolongado desarrollo histórico, que se inicia en 1843; las Bases orgánicas de ese año dispusieron que para ser presidente se requería, entre otras cosas, pertenecer al estado secular (Art. 84 frac. II). El constituyente de 57 dispuso que dicho funcionario no debía pertenecer al estado eclesiástico (Art. 77). Finalmente, el constituyente dé 1917 requirió "No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto".

Según don Joaquín Escriche, estado eclesiástico "...es la clase o jerarquía de las personas que en virtud de las órdenes están consagradas al culto divino".[16]

Pertenecer al estado eclesiástico es ser miembro de una orden, estar sujeto a una regla y depender de un superior. El sentido común indica que si alguien ha jurado obediencia a un superior y está sujeto por voluntad propia a un derecho expedido por alguien que no es el estado mexicano, lo elemental es que no pueda ni deba aspirar a la Presidencia de la República; ese mismo estado, no confiando, con toda razón, que las inhibiciones que las propias órdenes impongan a sus miembros, sean operantes, ha establecido las suyas y por virtud de ellas los excluye de la posibilidad de acceder a posiciones de poder. Se busca que el presidente no sólo sea independiente, sino que también lo sea de tiempo completo. El precepto no distingue de una a otra orden religiosa, usa un término amplio "No pertenecer al estado eclesiástico..." comprende a todos. Una interpretación técnica de la fórmula lleva a concluir que, incluso, están impedidos de aspirar a la presidencia aquellos que como laicos, aún estando casados, se afilian a grupos confesionales como los "institutos seculares" católicos ó ahora las "prelaturas pontificias" (como el Opus Dei) y, de una u otra forma, hacen votos de obediencia a un superior.

4. Bernard Schwartz, *Los. poderes del gobierno,* UNAM, México, 1966, tomo II, p. 16.

5. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia,* Editorial e Impresora Norbajacalifomia, Ensenada, 1974, p. 648.

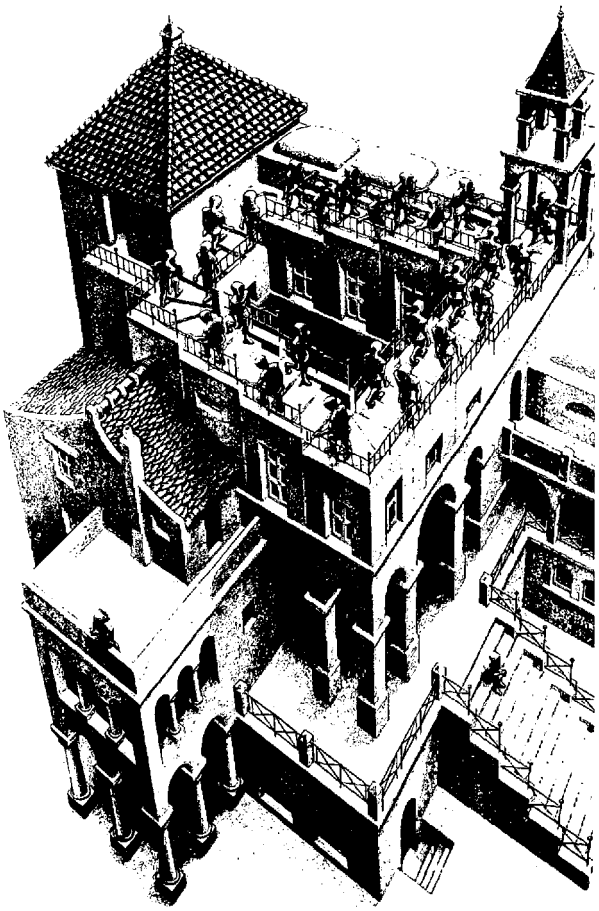
En la segunda parte de la fracción IV se alude a los ministros de los cultos religiosos; si bien bajo esa fórmula pudieran quedar comprendidos quienes ministran en ciertos cultos como los católicos, reformados, ortodoxos y otros, en que existe una clara diferencia entre laico y religioso; la fórmula resulta ser inadecuada cuando pretende aplicarse a quienes como laicos realizan actos propios de ministros religiosos, que no reconocen a nadie como superior y que, en algunos casos, no requieren para poder actuar ni de estudio ni de ritos de ordenación. Son ministros por cuanto a que ministran, pero difícilmente pudieran entrar dentro de los supuestos que el constituyente trató de excluir de la vida política del país. Al final de los años veinte se alegó que el general y licenciado don Aarón Sáenz, un connotado político obregonista, no podía ser Presidente de la República por cuanto a que, no obstante no ser ministro de un culto religioso, era anciano gobernante de la iglesia presbiteriana.

En la actualidad, por virtud de las reformas hechas al artículo 130 constitucional y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público,* quienes fueron ministros de cualquier culto religioso pueden aspirar a cualquier cargo de elección popular o de designación siempre y cuando se retiren de su ministerio formal, material y definitivamente cuando menos cinco años antes de la elección o de tres antes del nombramiento. El legislador mexicano partió del supuesto de que en el caso el único aplicable es el derecho nacional y no el que regula la religión respectiva, así, independientemente de que para los efectos religiosos una persona sea considerada como ministro mientras viva, por virtud de la separación formal, material y definitiva, para el estado mexicano ha dejado de serlo.

El artículo 14 de la ley es incongruente con la fracción IV del artículo 82 constitucional; da a entender que alguien que pertenezca al estado eclesiástico no debe renunciar a él para aspirar a un cargo público. A falta de un texto que regule su situación debe aplicarse la regla que existe para los ministros de los cultos.

De conformidad con el mismo artículo 14 citado, la separación debe comunicarse a la Secretaría de Gobernación por la asociación religiosa o por el propio ministro interesado, dentro de los treinta días que sigan a su adopción formal. Los plazos de cinco y tres años a que se ha hecho referencia comienzan a correr a partir de la fecha de la notificación a la indicada secretaría.

Las autoridades electorales, al recibir de un partido la solicitud de registro de un ex ministro religioso, deben exigir la constancia de separación; deben verificar si ha transcurrido el plazo de cinco años; en caso afirmativo, aceptar el registro del candidato; en caso contrario, negarlo. Inhabilitará para ser candidato el que, en forma aislada o constante, haya ejercido su antiguo ministerio durante ese lapso de cinco años. Este extremo deberá ser acreditado ante las autoridades electorales.



La presunción de la que las autoridades, administrativas y electorales, deben partir es de que todo ciudadano es laico y, por lo mismo, capaz para optar cualquier cargo público; esa presunción será válida salvo prueba en contrario; como prueba para acreditar deben aceptarse la documental, la testimonial y la fe de hechos.

No será suficiente para considerar a alguien como ministro el hecho de que auxilie a alguien que actúe como tal.

Los tribunales electorales en lo sucesivo, tendrán oportunidad de conocer y pronunciarse sobre el registro de candidatos en que existan situaciones inciertas respecto de si se está o no frente a un caso de ministro religioso; al parecer, en justicia, para el caso de duda, debe estarse en el sentido de registrar la candidatura y hacer ejercitable el derecho a ser electo.

b) El imperativo de no pertenecer al ejército, que se analiza enseguida, de alguna forma, esta relacionado también con la independencia personal; el que alguien tenga un superior jerárquico, aunque lo sea sólo en el ámbito castrense, puede interferir en el eficaz desempeño del cargo de Presidente de la República; independientemente de ello, por estar en servicio, estaría imposibilitado para desempeñar adecuadamente una de las dos funciones.

2.3. Imparcialidad en el proceso electoral

a) "V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección". Venustiano Carranza, a pesar de haber iniciado una revolución armada, fue un ente antimilitarista; así lo demostró de diferentes maneras; no obstante haber encabezado durante muchos años un ejército y su proverbial egolatría, nunca aceptó un grado militar, se limitó a autocalificarse como primer jefe del ejército constitucionalista. Trató de imponer como su sucesor a un civil; en el intento perdió la presidencia y la vida.

Veía con desconfianza a los militares; los acontecimientos le dieron la razón. En su proyecto de Constitución propuso diferentes normas por virtud de las cuales se excluía a los militares en activo de la vida política; se les ponía bajo las órdenes del presidente en turno y se creaban como contrapeso una guardia nacional con una organización democrática. El fue el autor de la fracción V que aquí se analiza.

En el proyecto original que presentó proponía que la baja se produjera dos meses antes del día de la elección; el constituyente aprobó la propuesta, con excepción del plazo; lo aumentó a tres meses.

En 1927, cuando Obregón intentó reelegirse, otro militar como él, Arnulfo R. Gómez, también se lanzó como candidato; éste, para realizar su campaña, se apoyó en los elementos humanos bajo sus órdenes y comenzó a financiar su campaña con los fondos destinados a la zona militar a su cuidado. El grupo gobernante: Obregón y Elías Calles, buscó formas de neutralizar su fuerza; el 22 de enero de ese año se publicaron algunas reformas a la constitución; una de ellas afectaba a la fracción V del artículo 82; el plazo de retiro del ejército se amplió a un año. Ante la medida y la hostilidad del gobierno, Arnulfo R. Gómez se levantó en armas, fue reprimido y, finalmente, fusilado.

Posteriormente, en 1943, debido a que el país se hallaba formalmente en guerra y, según se razonó, no convenía una prolongada agitación política con vista a los procesos electorales, el plazo se redujo a seis meses; así se ha conservado hasta la fecha.

Antes de entrar al análisis de la fracción se impone hacer notar que en los textos constitucionales existe cierta incongruencia: La fracción V del artículo 82 se limita a disponer la baja del ejército, no de ninguna otra institución armada; en cambio la fracción XIV del artículo 73 se alude a un género: instituciones armadas de la unión y a tres especies, el ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea; éstas son reconocidas como tales en las fracciones IV, V y VI del artículo 89. Gramaticalmente hablando no es válido afirmar que el término ejército englobe tanto al instituto armado conocido por ese nombre, como a las restantes instituciones.

La incongruencia se agrava por virtud de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 55, en ésta se alude el ejército federal y, además, a la policía o gendarmería rural.

Con vista a los textos cabe preguntarse: ¿Los miembros de la marina de guerra y de la fuerza aérea no están obligados a retirarse dentro del plazo de seis meses a que alude la fracción V del artículo 82, para estar en posibilidad de presentarse como candidatos a la Presidencia de la República? ¿Tampoco lo deben hacer los miembros de la policía o gendarmería rural?.

Si se parte del principio, válido en todos los casos, de que tratándose de derechos a favor de los individuos, sin importar que sean humanos o políticos, cuando la Constitución limita, limita lo máximo, es decir, que cuando ella establece una limitación en los referidos campos, esa limitación es la máxima, y que no puede ampliarse ni por analogía ni por mayoría de razón; no hay duda de que los miembros de la marina de guerra y de la fuerza aérea estarían obligados a retirarse de ellas sólo para el caso de tener que asumir la presidencia, no antes.

Pero si, en cambio, se toma en cuenta la razón que el constituyente tuvo en consideración para emitir la norma, no existe duda de que el retiro previo y dentro del plazo es obligatorio para los miembros de la marina de guerra y fuerza aérea; donde hay los mismos hechos, cuando se dan los mismos supuestos, cabe aplicar la misma norma. Es evidente que un alto jefe de la marina puede, de no mediar su retiro, disponer de ciertas ventajas a su favor en un procesó electoral; esto va contra la razón de ser de la norma.

Existe un argumento adicional, el de mayoría de razón; si para ser legislador, que es una posición política inferior, se requiere que el candidato se retire no sólo del ejército, sino también de la policía o gendarmería rural, con mayor razón se requiere ese retiro previo, dentro del plazo de seis meses, para poder presentarse como candidato a la Presidencia de la República.

En fin, hay muchas otras cosas que argumentar para subsanar los errores y suplir la ignorancia jurídica de los reformadores de la Constitución.

El precepto busca impedir que alguien lleve ventajas en un proceso electoral; tratándose de miembros de las fuerzas armadas, ésta- puede darse de diferentes maneras: una, por el hecho de que se recurra a los elementos humanos y pecuniarios para hacer la campaña; otra, que mediante alardes de fuerza se atemorice a los electores para votar en determinado sentido o a no votar; llegado el caso, con los elementos armados a su disposición, alguien intente violentar el resultado de una votación.

Por otra parte, los militares, al igual que ciertos ministros de culto, están sujetos a un superior; un candidato, durante su campaña, de no retirarse, independientemente de faltar a su deber y de incurrir en el delito de deserción, estaría sujeto a la autoridad de un tercero; para el caso de alcanzar la presidencia ya no existiría la relación de subordinación; el Presidente de la República es el jefe de las fuerzas armadas.

Con vista a salvaguardar el principio de imparcialidad, el retiro previo es exigible a todo aquel que for-

me parte de un cuerpo armado, que acate una disciplina y esté sujeto a un superior, no importa su nombre o naturaleza; dentro de ellos está la guardia nacional (Art. 73 frac. XV).

Quien pretenda registrarse como candidato o el partido respectivo deben no sólo acreditar la solicitud de baja, sino que, además, deben exhibir la respectiva respuesta afirmativa.

En la práctica, la disposición se ha prestado a irregularidades; en el caso de militares qué pretenden entrar al juego electoral por vía dé alguno de los partidos contrario al oficial, la baja fio se Concede o se concede fuera de término; en otros casos se cambia de adscripción al militar.

Un auténtico sistema democrático aconseja que, ningún militar en retiro, que se haya presentado como candidato a un puesto de elección popular, mientras dure su campaña y, en su caso, desempeñe un cargo de elección popular, puede ser llamado a filas. En forma complementaria, la baja debe ser concedida en forma automática para el caso de que ella sea solicitada con fines electorales; ello aun a riesgo de que se recurra a esa maniobra en fraude a la ley; el servicio en puestos de elección popular, dado a que está de por medio el derecho de elegir y ser elegido, de que entre más opciones se presenten es mejor para la sociedad, debe ser preferente a cualquier otro.

b) "IV. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, procurador general de la república, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección...".

La historia de esta fracción es parecida a la de la anterior; también ha sido usada para conservar al grupo revolucionario en el poder y para neutralizar a quienes pretenden alcanzarlo mediante las elecciones.

La idea original también apareció en el proyecto de Carranza: "VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, a menos de que se separe de su puesto sesenta días antes de la elección." Asimismo fue el constituyente quien aumentó el plazo a tres meses. También fueron Obregón y Elías Calles quienes lo reformaron en 1927 con vista a neutralizar a Francisco J. Serrano, para ese año jefe del departamento del Distrito Federal, que aspiraba a la Presidencia de la República. En la reforma, a la enumeración original, se agregaron los gobernadores de los estados, territorios y del Distrito Federal. El plazo, de igual manera, fue aumentado de tres meses a un año. Con la medida se precipitó la renuncia de Serrano, su intento fallido de rebelarse y su asesinato, ordenado por su pariente y compadre de grado: Álvaro Obregón.

El necesario retiro de los jefes o secretario general de departamento administrativo y procurador, junto con la reducción del plazo de retiro a seis meses, se realizó en 1943.

Es evidente que no obstante que otros cargos, como pudieran ser los de ministro de la corte, oficial mayor de una secretaría, diputados o senadores, pudieran dar cierta ventaja a unos en perjuicio de otros, constitucionalmente no existe la obligación de retirarse ni de pedir licencia.

Determinado tipo de servidores públicos pudieran tener algunas dificultades para separarse de su cargo; sobre todo en los casos en que pretendan contender por algún partido de oposición. Ciertamente a nadie se puede obligar a desempeñar un puesto, pero el sistema tiene muchos recursos para desprestigiar y, aun, encausar a alguien que disienta.

En la mayor parte de los casos no es suficiente con presentar ante las autoridades electorales la renuncia, para acreditar el retiro de la función; en el caso de los gobernadores es necesario que la legislatura respectiva le dé el trámite respectivo y la acepte; aquí será necesario exhibir, para los efectos de registro como candidato, copia de la renuncia y de la resolución del órgano legislativo, En los casos de servidores públicos de nombramiento libre de parte del Presidente de la República se requiere acompañar la renuncia y la aceptación por parte de éste.

c) No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo.

En la sesión vespertina correspondiente al día 18 de enero de 1917, el secretario del congreso solicitó permiso para dar lectura a un proyecto presentado por el diputado por el estado de Sonora Flavio A. Bórquez; él proyecto, a instancias del diputado Alberto Terrones B., pasó a la segunda comisión; en él, su autor, proponía como impedimento para ser Presidente de la República el haber figurado en alguna asonada, motín o cuartelazo. Los miembros de la comisión, con fecha 25 de enero, en la sesión vespertina, en el proyecto de artículo 82, incluyeron, como fracción VII, la propuesta del diputado Bórquez. El proyecto fue aprobado dos días después, el 27 de enero.[17]

La fracción VII tuvo escasa vida; no llegó a la mayoría de edad; fue derogada en 1927; en los pocos años en que estuvo en vigor no fue capaz de impedir el ascenso a la presidencia de la república de Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles; ello, jefes del grupo sonorense, se habían amotinado contra Carranza, lo expulsaron de la ciudad de México y, finalmente, lo asesinaron. Estaban incapacitados para ocupar la presidencia. Su poderío militar, su crueldad y el hecho de ser los victoriosos, les permitió ejercer el poder en forma sucesiva. Pero cuando el grupo sonorense se dividió, y Álvaro Obregón, por vía de Elías Calles, eliminó el principio de no reelección,

6. En la edición oficial del *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917,* México, 1960, p. 590, (tomo II), aparece como autor del proyecto el diputado Borquez, también de Sonora; pero en la sesión correspondiente al día 25 de enero se consigna el nombre completo del autor del proyecto, Flavio A. Bórquez. No se hizo ninguna aclaración, por lo que es de suponerse que su autor fue éste y no Juan de Dios Borquez. En la obra de *Los derechos del pueblo mexicano,* segunda edición, México, 1978, Manuel Porrúa, S.A., tomo VII, p. 172, en la intervención del secretario hace falta lo siguiente: "....ciudadano diputado Borquez, a fin de..." la omisión hace que el pasaje sea ininteligible.

junto con el conflicto religioso, se vio que le era aplicable la fracción VII, propuesta por el también sonorense Bórquez, al propio Obregón. No hubo problema; sencillamente se derogó.

El término cuartelazo es de uso común en América Latina; alude a lo que en España se conoce como cuartelada, sublevación militar.

En México fue de uso común en la literatura y el discurso político del Siglo XIX; no fue usado en la terminología constitucional sino hasta 1917, en la fracción que aquí se comenta. No ha vuelto a aparecer. Tiene un sentido peyorativo.

Quien propuso la adición y quienes la aprobaron, no obstante haberse levantado contra Victoriano Huerta, se consideraron revolucionarios, nunca autores de un cuartelazo, motín o asonada. En México, el término revolucionario es motivo de orgullo cuando se vence; Lucas Alamán y Benito Juárez, que combatieron desde el poder a los sublevados, hablaban con desprecio de los revolucionarios; en cambio quienes habían participado en el movimiento de Ayutla, invocaban ese título con orgullo.

Parte tercera Suplencia del presidente

7. *La vicepresidencia*

El vicepresidente era la persona en la cual debía depositarse, temporalmente o definitivamente, el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión para el caso de faltar el titular por muerte, renuncia, licencia o destitución. No tiene existencia en la Constitución actualmente en vigor. La suplencia se logra mediante la intervención del Congreso de la Unión o de la comisión permanente, a través de las figuras de presidente interino, substituto o provisional.

La vicepresidencia existió en las constituciones que estuvieron en vigor durante el siglo pasado; en la de 1824 era vicepresidente quien hubiera obtenido el segundo lugar en la votación para Presidente de la República (Art. 85); fue un desatino; los vicepresidentes conjuraron contra el presidente en ejercicio. En 1836 la función recaía en el presidente del consejo (Art, 8 de la cuarta ley). En la Constitución original de 1857 las faltas temporales las cubría el presidente de la Suprema Corte de Justicia (Art. 79); éste sistema fue substituido en 1882, se hizo recaer la función en el presidente o vicepresidente del senado o de la comisión permanente; en 1896 se produjo un cambio en la materia, fueron señalados como substitutos los secretarios de relaciones exteriores, en su defecto o falta, el de gobernación; se previo la existencia de presidente interino y substituto nombrados por el Congreso de la Unión. En esa constitución se observó un último cambio, en 1906 se acogió la figura del vicepresidente de la Constitución de los Estados Unidos de América, que era a la vez presidente del senado y que podía desempeñar la función que le señalara el presidente; también fueron designados para suplir temporalmente los secretarios de estado, comenzando por el de relaciones exteriores.

La desastrosa experiencia de 1913, con la aprehensión, renuncia y asesinato de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, el posterior ascenso al poder de Victoriano Huerta, vía Pedro Lascurain, llevaron al primer jefe Carranza a proponer al constituyente de 1917 la supresión de la vicepresidencia y medidas complementarias a las adoptadas en 1906, como introducir la substitución mediante la intervención de! congreso o de la comisión permanente, prever la figura de presidentes substituto e interino; el provisional fue obra del constituyente de 1917.

2. Presidente interino

Es la persona en la que se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión cuando falta el presidente titular por muerte, renuncia, licencia o destitución, durante los dos primeros años de un sexenio, o cuando el presidente electo no se presenta a asumir el cargo el día primero de diciembre.

El presidente interino es nombrado por el Congreso de la Unión, actuando como colegio electoral, en asamblea única y contando con la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de los miembros de ambas cámaras; la designación se hace por simple mayoría y en escrutinio secreto.

Con el fin de evitar que el presidente interino se prolongue indefinidamente por el hecho de no haber elecciones, la Constitución ha confiado al congreso de la unión la facultad de lanzar la convocatoria, y señala que deberá hacerlo dentro de un improrrogable plazo no mayor de diez días y las elecciones deben celebrarse en un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

Este margen se da en vista a lo dilatado del territorio nacional y a las dificultades a las que hay que hacer frente para organizar una elección presidencial.

El que el artículo 84 disponga que las elecciones extraordinarias deben celebrarse en un periodo no inferior a catorce meses ni superior a los dieciocho, va encaminado a diversos fines: uno, permitir a los

posibles candidatos cumplir con los requisitos que tienen que ver con el tiempo, como el relativo a la residencia (frac. IV), la baja del ejército y la **sepa**ración de una función pública (fracs. V y VI del artículo 82); otro, impedir que el congreso prolongue indebidamente el mandato de un presidente designado por él; y permitir, como se ha dicho, la preparación desarrollo y conclusión de un proceso electoral sin precipitaciones.

Se ha denominado interino por cuanto a que, como la etimología del término lo indica: interino, entre tanto, ejerce el poder por nombramiento del congreso mientras tanto no se celebran y califican unas elecciones y asume el poder el electo.

La Constitución también designa como presidente interino a aquél que designan el congreso de la unión o la comisión permanente en los casos de faltas temporales del presidente. El designado por la comisión permanente no puede durar más de treinta días.

En la historia constitucional de México ha habido un caso de presidente interino: don Emilio Portes Gil, quien asumió la Presidencia de la República, por designación del congreso, el día primero de diciembre de 1928, al no haberse presentado el presidente electo Alvaro Obregón. Desempeñó el cargo hasta el 5 de febrero de 1930, en que lo entregó a Pascual Ortiz Rubio.

3. Presidente substituto

Persona en la que se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en los casos de que falte el titular durante los últimos cuatro años de un sexenio. Es designado por el Congreso de la Unión actuando como colegio electoral en escrutinio secreto y por mayoría de votos.

El presidente substituto se encarga de concluir el período presidencial.

El 4 de septiembre de 1932, ante la renuncia a la Presidencia de la República de Pascual Ortiz Rubio, asumió el cargo el general Abelardo L. Rodríguez, en calidad de presidente substituto designado por el congreso; entregó el cargo el día 30 de noviembre de 1934 a Lázaro Cárdenas.

4. Presidente provisional

Persona en la que se deposita transitoriamente el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión cuando falta el titular. Lo designa la comisión permanente en los casos en que no esté reunido el congreso de la unión; una vez hecha la designación debe convocarse por ella misma a aquél para que, a su vez, designe el presidente que corresponda.

La designación se deberá hacer por simple mayoría de los presentes; si el quorum de la permanente es, como se lleva en la práctica, más de la mitad de sus miembros, la designación la harán diez de sus miembros, lo que es altamente peligroso y lo es a pesar del corto tiempo en que teóricamente ejerce su cargo.

Adolfo de la Huerta, miembro del grupo sonorense que derrocó a Venustiano Carranza, el primero de junio de 1920 fue nombrado como presidente provisional; el día primero de diciembre de ese mismo año entregó el poder a Álvaro Obregón.

Parte cuarta

Instituciones complementarias

1. Toma de posesión del Presidente de la República

Un presidente electo en comicios ordinarios debe asumir el cargo el día primero de diciembre (Art. 83); lo hace ante el congreso de la unión; en el caso las dos cámaras que lo integran sesionan en forma conjunta, en el recinto de los diputados y bajo la presidencia de estos (Art. 87 y Art. 6º de la *Ley Orgánica del Congreso)*. El *Reglamento* establece un ceremonial especial para el acto (Arts. 185 a 188). Los legisladores, independientemente de sus funciones inherentes, en el acto fungen como fedatarios del mismo.

Los presidentes interinos y sustitutos toman posesión en la fecha que señale el Congreso de la Unión; el provisional y el interino nombrados por la permanente el día que ella disponga (Arts. 84 y 85). En estos casos, por tratarse de algo difícil de predecir, debe estarse a lo que resuelvan dichos órganos con vista a las circunstancias.

Un sexenio concluye a las veinticuatro horas del día 30 de noviembre; el presidente saliente deja de serlo automáticamente al llegar esa fecha. Dado a que el entrante asume, por costumbre reiterada, el cargo a las once horas del día primero de diciembre, en la práctica se da un vacío de poder. En la década de los veinte los presidentes tomaban posesión de su cargo la noche del 30 de noviembre, por lo mismo asumían el poder antes del vencimiento del plazo fijado por la constitución, con lo que se evitaba el vacío de poder.

Desde 1824 se ha determinado con exactitud la fecha de toma de posesión; el día se ha fijado con vista a los factores meteorológicos; se escogieron fechas en que los caminos eran transitables, cuando no era temporada de lluvias: primero de abril, en

1824 (Art. 95); primero de enero, en 1836 (Art. 9 de la cuarta ley); primero de febrero, Bases orgánicas de 1843 (Art. 165); primero de diciembre en las constituciones de 1857 y 1917 (arts. 78 y 83). Sólo a unos legisladores románticos como lo fueron los autores del proyecto de Constitución de 57, se les ocurrió proponer como fecha para la realización del acto el día 16 de septiembre (Art. 80 del proyecto).

Los constituyentes mexicanos, al fijar una fecha precisa y haberla consignado en la Constitución, buscaron y dieron seguridad jurídica en una materia que pudo haberse prestado a abusos e irregularidades. Lo hicieron desde un principio; en esto superaron a su modelo el norteamericano; en éste no fue sino hasta 1933,, en que por virtud de la vigésima enmienda constitucional, se dispuso que el presidente y el vicepresidente saliente terminarían su mandato a mediodía del veinte de enero.

2. Protesta del Presidente de la República

El presidente de la república asume el cargo por virtud de la protesta que rinde ante el Congreso de la Unión o la comisión permanente, según el caso. Lo debe hacer en los términos de la fórmula expresa que aparece en la constitución (Art. 87); aunque el texto ha sido consignado en un documento de la máxima jerarquía, una omisión o variante al momento de rendirse no anula el acto. No se trata de una fórmula sacramental.

La protesta marca el inicio legal de un mandato presidencial, determina el momento en que comienza la responsabilidad jurídico-penal para los efectos del artículo 108 y fija en forma indubitable el inicio de las inmunidades y privilegios que constitucionalmente le asisten. Estas son las principales consecuencias del acto; en el precepto que consigna la protesta, con toda razón, no se alude al destino dé los actos o hechos realizados en contravención de la Constitución y leyes que ha protestado cumplir: esta es una materia que se regula en Otro apartado.

No es factible que la protesta se rinda ante órganos diversos; la Constitución ha cerrado toda posibilidad de que intervengan otros entes diversos (Art. 87). Para toda clase de presidentes se ha señalado el órgano responsable de tomarla; ésta se da en un acto solemne en el que los legisladores actúan como fedatarios; quienes como invitados asisten a la sesión lo hacen como simples testigos, su presencia no determina la validez del acto. No pueden intervenir otro género de fedatarios. En los Estados Unidos de América existe la posibilidad de que la protesta se rinda ante autoridad diversa.

La protesta precede necesariamente a la toma de posesión, ella es una de las tantas formas o especies de protestas que prevé la Constitución; la fórmula general, obligatoria a todos, es la prevista en el Art. 128. Hay fórmulas específicas: una, la prevista en el Art. 98, aplicable a los ministros de la suprema corte de justicia; la *Ley Orgánica del Congreso* consigna la de los legisladores (Arts. 25 y 74).

Como un dejo o reminiscencia de sistemas absolutistas es el propio Presidente de la República quien hace sobre su persona la admonición para el caso de incumplimiento, cosa diferente sucede con los restantes funcionarios; a los ministros de la corte, por el presidente del senado o de la comisión permanente, les es advertido: "Si no lo hiciereis así, la nación os lo demande." Fórmula parecida existe para los restantes funcionarios. El término protesta está tomado en su sentido etimológico y primigenio; del lat. *protestan,* de *pro testari,* declarar ante testigos, ante todos. Por lo que se refiere al Presidente de la República se trata de una declaración unilateral de voluntad a la que la Constitución concede efectos legales.

Desde 1824, siguiendo la vertiente norteamericana (Art. II, sec. I, último párrafo) y española (Art. 173 de la Constitución de Cádiz), se habló de juramento, en aquella era simple, en ésta era por Dios y los evangelios, fórmula que se conservó durante más de treinta años; desapareció en 1857, aunque todavía se siguió hablando de juramento. Este desapareció el 4 de diciembre de 1860 por virtud de la *Ley de Libertad de Cultos* en que fiie desplazado por una promesa (Art. 9^{o}). A nivel constitucional el juramento desapareció en 1896 por reforma que se hizo al Art. 83. La imprecación "...si así no lo hiciere que la nación me lo demande" es obra del constituyente de 1917.

Dado el sistema absolutista al que la Constitución de Cádiz intentó dar fin, era necesario una fórmula como la siguiente:

"Art. 173. El Rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el reino, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente:

N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de la España, juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reino: que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino el bien y provecho de ella; que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino: que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes: que no tomaré jamás a nadie su propiedad; y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación y la personal de cada individuo, y si en lo que he jurado

o parte de ello lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude y sea en mi defensa; y si no, me lo demande."

3. Informe presidencial

Es una exposición que en forma escrita debe formular el Presidente de la República y presentar anualmente al Congreso de la Unión, en la que se manifieste el estado general que guarda la administración pública federal. La Constitución de 1857 (Art. 63) disponía que el presidente debería asistir al recinto del congreso; la actual no dispone nada al respecto, pero la *Ley Orgánica del Congreso* (Art. 8º) dispone que deberá acudir a la ceremonia de apertura de sesiones ordinarias y rendir un informe; el *Reglamento para el Gobierno Interior* (Art. 188) prescribe que dicho funcionario deberá tomar asiento al lado izquierdo del presidente del congreso; independientemente de lo anterior, es de hacerse notar que una tradición constante y sin interrupciones indica que no sólo es obligatorio rendir el informe por escrito y presentarse personalmente, sino que es imperativo que le dé lectura personalmente.

Don Emilio Rabasa hacía notar que en los últimos años en la presidencia del general Díaz, dada su avanzada edad, éste sólo daba lectura a su mensaje y que enseguida los secretarios de la cámara seguían con la lectura del informe, práctica que él consideraba criticable, pues la función de hacerlo debía recaer en el secretario de relaciones exteriores.[18]

El presidente únicamente está constreñido a presentarse ante el congreso una vez al año, el día primero de noviembre,[19] cuando se inicia el primer período ordinario de sesiones; no está obligado a hacerlo en otra fecha; no lo hace ni aun en los casos de períodos extraordinarios de sesiones, en éstos es la comisión permanente quien por sí o a instancias del presidente de la república, señala el objeto de la convocatoria y la hace saber a los legisladores. El congreso y las cámaras carecen de facultad para citarlo en fecha diversa.

En 1857 se aludía a un discurso, se trataba de una reminiscencia semántica del sistema parlamentario inglés, en éste se habla de un discurso de la corona.

Durante el siglo pasado esas intervenciones fueron breves, mesuradas y elegantes; fue Porfirio Díaz quien inició la práctica de convertir el discurso en informe y dividirlo en secciones, tantas como eran los ramos de su administración. En la Constitución de 1917 se dispuso que se trataría de un informe; esto ha dado lugar a ceremonias que han durado más de cinco horas.

Recientemente se ha abreviado el informe al que el Presidente de la República da lectura; por separado se acompañan anexos detallados en los que se da cuenta minuciosa del estado de la administración pública; se les considera parte de aquél.

El informe debe rendirse ante el Congreso de la Unión; dado que la presentación es única, siempre se ha entendido que se trata de una sesión conjunta de ambas cámaras; así se desprende de la *Ley Orgánica* (Art. 8) y del *Reglamento* (Art. 188). La reunión, por mandato legal (Art. 6 de la *Ley Orgánica),* debe realizarse en el local de la cámara de diputados, se trata de un resabio del unicamerismo que caracterizó a la Constitución de 1857 y a la vez es una supervivencia de la idea, generalizada durante la segunda mitad del Siglo XIX, de que los diputados eran los representantes del pueblo y que éste está sobre todo y a él se deben las consideraciones. Por esto es que la reunión es presidida siempre por el presidente de la cámara de diputados.

La sesión respectiva tiene dos partes; la primera, en la que se pasa lista, se da lectura al orden del día, se declara por parte del presidente iniciado el período ordinario de sesiones y que se suspende para dar lugar a la llegada del Presidente de la República; la segunda, que se inicia con la declaración de reanudarse la sesión que hace el presidente del congreso, que continúa con la lectura del informe y concluye con la respuesta que se da por parte de aquél.

Se trata de una sesión con un orden del día fijado por la propia Constitución; declaración de apertura y lectura del informe, la ley agrega una respuesta; no hay lugar a más; los responsables ordinarios de la elaboración del orden del día no pueden adicionar asunto alguno.

La redacción del artículo 69 es defectuosa, dispone que el Presidente de la República deberá informar del estado general que guarda la administración pública que guarda el país; este imperativo no va con un sistema de gobierno federal, en el que se entiende que coexisten dos fuentes de autoridad, que cada una de ellas es autónoma de la otra y que cada una cuenta con su sistema de información y control; es obvio que el presidente debe circunscribir su informe a lo que tenga que ver con su administración. Una norma de tal naturaleza sólo es propia de siste-

18. Véase la versión taquigráfica del curso de derecho constitucional mexicano que impartió Emilio Rabasa en la Escuela Libre de Derecho el año de 1928, en versión de Juan José González Bustamante en la obra *Antología de Emilio Rabasa,* publicada por don Andrés Serra Rojas, Ediciones Oasis, México, 1946, tomo II, p. 495.
19. Por reforma a la Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación,* correspondiente al día 3 de septiembre de 1993, el informe se deberá rendir el día primero de septiembre, tal como se disponía en el texto original de 1917.

mas centralistas. Los constituyentes de 1824, al limitarse a disponer que el presidente pronunciaría un discurso análogo al acto importante de la ceremonia de apertura de sesiones, eludieron los inconvenientes de la fórmula en vigor, obra del constituyente de 1857.

4. Respuesta al informe presidencial

Al informe que anualmente presenta el Presidente de la República, recae una respuesta de parte del presidente del congreso (Art. 8 de la *Ley Orgáni**ca);*** debe ser en términos concisos y generales (Art. 8 de la *Ley Orgánica* y 189 del *Reglamento).* En la Constitución de 1917 no existe norma que aluda a ella.

En la Constitución de Cádiz se disponía (Art. 123) que al discurso del rey debía recaer una contestación de parte del presidente de las cortes, que sería en términos generales. Lo mismo se dispuso en la Constitución de 1824 (Art. 68) y se reiteró en la carta de 1857 (Art. 63). En el proyecto de Constitución del primer jefe Carranza ya, no apareció la respuesta; así fue aprobado por el constituyente de 1917.

La omisión llevó a don Emilio Rabasa a opinar "La Constitución de 17, muy justamente suprimió la respuesta del presidente de la cámara, porque era lo mejor que podía hacer. No había para qué contestar al presidente. Pero es tal la fuerza de los hábitos, sobre todo cuando son del agrado de los mismos que intervienen en ellos, que hoy sigue contestando el presidente de la Cámara al Presidente de la República y haciendo lo mismo que hacían bajo la Constitución de 57".[20]

Manuel Herrera y Lasso, por su parte, opinaba lo siguiente: "Como salta a la vista, el constituyente de 17 modificó radicalmente el artículo de la Constitución de 57. Esta disponía que el Presidente de la República pronunciara un discurso y que el presidente del congreso le contestara en términos generales. La Constitución vigente previno que el informe presidencial se rindiera por escrito y suprimió la contestación del presidente del congreso. Y esto último no fue omisión involuntaria, sino propósito deliberado que cuenta en su favor con sobra de razones y complemento lógico de la substitución del discurso presidencial por un informe escrito."

"Aunque el artículo fue aprobado sin discusión y por unanimidad y la comisión de constitución no aludió a él de modo especial, basta que lo haya incluido en el dictamen con que presentó 'todas las disposiciones referentes a la colaboración que debe tener el poder ejecutivo en las funciones del legislativo, esto es, a la relación entre ambos poderes', para convencerse de que comprendió y estimó en todo su valor las serias razones que motivaron la reforma".

"En el dictamen-documento por cierto el más importante de aquella asamblea desde el punto de vista técnico -se aborda el problema del equilibrio entre los dos poderes, legislativo y ejecutivo, o sea el problema fundamental de la organización política en naciones de régimen dualista y se resuelve de acuerdo con las precisas enseñanzas de Rabasa, cuyo nombre no se menciona pero a quien se refiere la comisión cuando con frase acomodaticia ampara su opinión en la de 'nuestros tratadistas'. 'Nuestros tratadistas' eran don Emilio Rabasa y nadie más que él. En este caso como en otros muchos, los constituyentes de Querétaro fueron fieles, aunque vergonzantes, discípulos de aquel insigne maestro".

"El informe presidencial no es 'el discurso de la corona', que en un gobierno parlamentario suscita la deliberación del órgano legislativo y es aprobado o rechazado en todo o en parte. Ni es el programa de acción política que un 'gabinete' flamante somete al parlamento. El informe presidencial, entre nosotros, no puede ser discutido por el congreso, asamblea conjunta de ambas cámaras, que desempeña un papel meramente pasivo".

"La contestación del presidente del congreso -habló en teoría sin para mientes en los votos de 'respaldo', de adhesión, devoción y admiración al Presidente de la República que las actuales cámaras han menudeado - podría romper el equilibrio institucional, porque suministra un medio subrepticio de enjuiciar al titular del Poder Ejecutivo fuera de las normas constitucionales, las que sólo autorizan el juicio político de aquel alto funcionario mediante un procedimiento riguroso, en los casos de traición a la patria o delitos graves del orden común."

"Y el absurdo se acentúa, si se tiene en cuenta la absoluta carencia de autoridad del presidente del congreso que no puede hablar en nombre de esta asamblea porque, siendo presidente de la cámara de diputados, no ha intervenido la de senadores en su elección; y aunque elegido por su propia cámara tampoco tiene derecho -sigo hablando en teoría- de atribuirse la representación de las minorías que no lo eligieron".

Es por tanto, a lo sumo, un vocero de la mayoría de su cámara -que puede ser la cuarta parte más uno o fracción de uno del total de sus miembros- a quien se brinda la ocasión de lanzar anatema sobre el presidente de la república.[21]

A pesar de lo anterior la respuesta al informe sigue dándose con vista sólo a lo dispuesto por la *Ley Orgánica* y el *Reglamento;* bien analizado el contexto histórico jurídico, no todo indica que ella carezca de fundamento constitucional. Durante la vigencia

20. Véase nota 19.

21. Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales,* segunda serie, Editorial Jus, México, 1964, p. 280.

de la Constitución de 1857 no se tiene noticia de que algún presidente del congreso haya criticado la actuación del ejecutivo al momento de contestar su discurso; los constitucionalistas Rodríguez, Ruíz y Coronado, tres de los más autorizados comentaristas de la carta de 57, no hicieron notar ningún peligro al respecto. En tal virtud cabe hacer notar que el primer jefe Carranza, con su innovación, no trató de poner fin a una práctica viciosa o peligrosa; el constituyente, al aprobarla, tampoco opinó al respecto; por lo que muy bien pudiera tratarse de una omisión involuntaria, corrobora este punto de vista el hecho de que los informes del presidente Carranza fueron contestados por el presidente del congreso en turno; en efecto, cuando él compareció a la apertura del congreso constituyente, el primero de diciembre de 1916, contestó su mensaje el diputado Luis Manuel Rojas; a su mensaje de 15 de abril de 1917 le recayó una respuesta del diputado Eduardo Hay; el de primero de septiembre de 1917 fue contestado por Jesús Urueta; el de primero de septiembre de 1918 por Federico Montes; el de primero de abril de 1919, por Gildardo Gómez y el de primero de septiembre de 1919, por Arturo Méndez. De haberse optado en forma deliberada por eliminar la respuesta al informe presidencial, ellas no se habrían producido en la época en que vivían todos los promotores y autores de la supuesta derogación.

El que se indique que la respuesta debe ser en términos generales significa simplemente que el presidente del congreso no puede felicitar ni reprobar, no tiene facultades para hacerlo, se trata de una simple cortesía que se tiene para alguien que ocupa el más alto puesto político y que ha concurrido al domicilio de uno de los poderes. En todo caso, el análisis y todo lo que resulte es competencia del propio congreso ante quien se ha rendido el informe.

5. *Interpelaciones al informe presidencial*

Interrumpir al que habla. Es una institución propia de los sistemas parlamentarios que se ha adoptado en las asambleas legislativas de los países con sistema presidencial. Por virtud de una interpelación, a la que el *Reglamento* denomina interrupción, un orador o alguien que hace uso de la palabra es suspendido transitoriamente en el uso de ella.

La interrupción es procedente sólo en dos casos: cuando el interpelante invoque una moción de orden o se trate de hacer una explicación pertinente (Art. 104 del *Reglamento para el Gobierno Interior).*

Para que se haga se requiere el permiso previo del presidente y del orador interpelado; de no haber el consentimiento de ambos, aun cuando la interpelación sea por alguna de las razones antes invocadas y que la hacen procedente, ella no puede darse.

Las interpelaciones, por otra parte, únicamente pueden darse en sesiones en las que exista deliberación o debate; no pueden darse en los casos de sesiones solemnes, de apertura o clausura; en estos las sesiones tienen una agenda determinada por la Constitución o la Ley; no es factible que el orden del día relativo a ellas sea alterado con adiciones.

Salvo los casos previstos en los artículos 84 y 85 constitucionales, en que sí se delibera, pero ello es necesario con vista a suplir la falta del Presidente de la República, en los restantes casos en que el Congreso de la Unión actúa en cámara única, como son apertura de sesiones y lectura del informe presidencial, protesta del presidente y clausura de sesiones, no es factible que se delibere ni que se llegue a votación, por lo mismo no proceden interpelar al presidente del congreso que declara abierto o cerrado un período, ni al Presidente de la República cuando da lectura a su informe o rinde su protesta.

La ley ha adoptado ciertas precauciones con el fin de garantizar que las deliberaciones y las votaciones que se hagan en las cámaras que integran el Congreso de la Unión, se realicen en un clima de libertad, orden, seguridad e independencia; en los sistemas monárquicos se consideró que la presencia del rey en los recintos parlamentarios ponía en peligro esos factores, por lo mismo, cuando ella era necesaria, por disponerlo así la ley o la costumbre, se optó por la alternativa de no deliberar, como consecuencia, de no llegar al extremo de tener que votar, limitándose a escuchar. Terminó por imponerse el criterio de que el rey no podía ser interpelado, mismo que también se adoptó en los sistemas presidenciales.

Por lo que se refiere concretamente al informe presidencial, desde 1867, a propuesta de Sebastián Lerdo de Tejada, las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo deben darse en forma escrita; ello no ha impedido la presencia del presidente ante el congreso, actuando en cámara única, para que dé lectura a su informe. En ese contexto es que debe ser interpretado el artículo 93 constitucional que instituye como obligatoria la presencia de los secretarios de estado y jefes de departamento en los recintos de las cámaras y la posibilidad de citarlos a que concurran; ellos sí pueden ser interpelados.

La ley obliga al congreso a analizar, durante las primeras sesiones ordinarias, el informe presentado por el Presidente de la República (Art. 8 de la *Ley Orgánica* del *Congreso).* A pesar de todo lo anterior, por tratarse de maniobras políticas, nada puede impedir que personas que gozan de inmunidad, como son los legisladores, intenten hacerlo.

6. Partida secreta

Es un apartado que aparece en un presupuesto y se aplica en forma confidencial por los secretarios de estado, conforme a instrucciones que da por escrito el Presidente de la República (Art. 74 frac. IV, p.3); explican su existencia diversas razones: necesidad de realizar gastos en servicio de inteligencia, de cabildeo y defensa nacional. Debe aparecer su mención y monto en el presupuesto; su duración, por lo mismo, es anual. Son fondos respecto de los cuales si bien no hay control por parte de la Cámara de Diputados, es evidente que deben ser utilizados en el servicio público.

Existe por cuanto el sistema constitucional parte del supuesto deque tanto el Presidente de la República, como sus secretarios dispondrán de ella con altura de miras, patriotismo, integridad y honradez. Los jefes de departamento administrativo no pueden ser autorizados a emplear partidas secretas. Los secretarios deben informar al Presidente de la República del uso de la partida que les ha sido asignada. En la práctica la institución pudiera prestarse a solapar disposiciones indebidas de los fondos públicos.

La alusión a las partidas secretas, que actualmente existe en el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 constitucional, data de 1977; con ella se pretendió regular una práctica reiterada por virtud de la cual se disponía al arbitrio del Presidente de la República y sus secretarios de parte del presupuesto federal, sin que hubiera necesidad de dar cuenta a la Cámara de Diputados. Tiene como antecedente el artículo 65, ahora reformado.

Del precepto aludido se desprende que es necesaria la existencia de este apartado en el presupuesto, por lo que debe ser solicitada por el presidente, al formular el proyecto de presupuesto, y aprobada o rectificada por la Cámara de Diputados; que las partidas secretas, por ser una excepción al principio general y obligatorio de que todo gasto debe ser autorizado y acreditado fehacientemente, de tratarse de una situación de uso privilegiado de los fondos públicos, como toda excepción, debe ser interpretado en forma restrictiva, limitada, por ello de las partidas secretas únicamente pueden disponer los secretarios de estado por acuerdo escrito del Presidente de la República; no pueden ejercer partidas secretas el propio presidente, los jefes de departamento o los procuradores.

En estos casos, con el fin de evitar indiscreciones, la responsabilidad de vigilar y comprobar el uso adecuado de las partidas secretas recae exclusivamente en el Presidente de la República, por conducto de los órganos que él mismo determine; carecen de competencias en la materia la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Constitución y las leyes no señalan un monto máximo para ese apartado; tampoco establecen criterios para fijarlos; es algo que queda confiado a la prudencia política de quienes intervienen en la elaboración y aprobación del presupuesto; pero, en todo caso, su monto estará en función de ciertos imperativos: uno, las necesidades de la seguridad nacional y, otro, el de que en un sistema democrático y representativo los fondos cuyo destino sea inexplicable, deben ser lo más reducido posible; la administración de los fondos públicos debe ser transparente, no lo es cuando las partidas secretas crecen en forma desproporcionada.

7*. Secretario de despacho o de estado*

Servidores públicos que son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República que tienen a su cargo una rama de los negocios administrativo-políticos en que se divide la administración pública federal centralizada.

Para ser secretario se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos a la fecha de ser nombrados. La Constitución les llama secretarios de despacho (Art. 91) y secretario de estado (Art. 92).

Independientemente de lo que disponga la ley, la Constitución consigna facultades y obligaciones para los secretarios de despacho: intervienen en el proceso de suspensión de garantías individuales, refrendan los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, están obligados a dar cuenta al congreso del estado que guarden sus despachos, deben informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo (Art. 29,92 y 93).

En el caso de delitos del orden común, federales y locales, atribuidos a los secretarios de despacho, para poderles juzgar se requiere de una declaración previa de parte de la Cámara de Diputados (Art. 111) y pueden ser objeto de un juicio político respecto de actos o hechos realizados en el ejercicio de sus funciones (Art. 110). No existe impedimento para que sean ratificados en sus cargos para otro sexenio, ni para que sean cambiados a otra secretaría.

8. Departamento de salubridad

De conformidad con la Constitución (Art. 73 frac. XVI) la responsabilidad de combatir las epidemias de carácter grave y las enfermedades exóticas, debe recaer en un departamento de salubridad, con auto-

ridad ejecutiva y cuyas disposiciones deben ser obedecidas por las autoridades administrativas del país. No es factible jurídicamente que esas funciones las desempeñe una secretaría, como sucede en la práctica.[22]

De los términos de la fracción XVI del artículo 73 y de la intervención de diversos constituyentes a los que encabezó el médico José M. Rodríguez, por virtud, de la cual se adicionaron a la indicada fracción los cuatro párrafos que la integran (sesión 50 de 19 de enero de 1917), parece desprenderse que los autores de la adición, con los términos consejo de salubridad general, departamento de salubridad, autoridad sanitaria y consejo, aludieron a la misma institución, en la práctica existe una secretaría de salud y como parte de ella un consejo de salubridad general.

En la actualidad han desaparecido casi por completo los elementos que distinguían a una secretaría de un departamento, por ello la circunstancia irregular de confiar a una secretaría la materia de salud, en contra de lo dispuesto por el texto constitucional, ya no tiene la gravedad que tuvo en otros tiempos.

9. Procurador General de la República

Servidor público que nombra y remueve libremente el Presidente de la República (art. 89 frac. II); debe reunir los mismos requisitos exigidos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Art. 102), goza de una doble inmunidad, la del juicio político y la de la declaración de procedencia (Arts. 110 y 111) y si pretende presentarse como candidato a la Presidencia de la República debe separarse del cargo cuando menos seis meses antes del día de la elección (Art. 82 frac. VI).

La Constitución le atribuye diversas facultades: preside el Ministerio Público, es consejero jurídico del gobierno, representa a la federación en todos los negocios en que es parte, interviene en los casos relativos al cuerpo diplomático y de los cónsules generales (Art. 102); en los juicios de amparo (Art. 107 frac. XV) y tiene participación en el proceso de suspensión de garantías individuales (Art. 29).

En constituciones anteriores se ubicaba al procurador o fiscal dentro de la organización del Poder Judicial de la federación, aún en la actualidad la norma que regula su organización, funcionamiento y facultades se encuentra consignada en el capítulo relativo al Poder Judicial.

10. Empleados superiores de hacienda

Dado a que ciertos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, independientemente de su responsabilidad como servidores públicos, manejan fondos y valores que corresponden a la nación, la Constitución, con el fin de evitar favoritismo, malas o inadecuadas designaciones, ha establecido como precaución adicional, la de exigir su ratificación por parte del senado o de la comisión permanente, esto ha sido así desde 1824.

No puede ser considerado como empleado superior el secretario de hacienda, no lo es por cuanto a que de conformidad con el artículo 89 frac. II, se trata de un nombramiento que hace libremente el Presidente de la República; tampoco puede ser considerado como tal el oficial mayor de la Secretaría de Hacienda, por cuanto a que sus funciones se limitan a labores administrativas. Deben ser considerados como tales y sujetos a la ratificación correspondiente, a pesar de lo que cierta reglamentación secundaria y práctica dispongan, los subsecretarios, directores, jefes de las oficinas federales de hacienda, tesorero de la federación y procurador fiscal de la federación.

Si bien se requiere el consentimiento del senado o de la permanente como acto previo a la toma de posesión del cargo, con vista a que existen la posibilidad de que manejen fondos públicos, no existe, en cambio, la obligación de obtener dicho consentimiento para el caso de destitución; sí será necesario el mismo en el caso de promociones o ascensos; el senado bien podría considerar a una persona idónea para ser nombrada como jefe de una oficina federal de hacienda, pero pudiera no estar de acuerdo con que esa misma persona ocupe una dirección general o sea nombrado subsecretario.

11. Renuncia del Presidente de la República

La Constitución prevé la posibilidad de que el Presidente de la República renuncie a su cargo; sólo puede hacerlo por causa grave; quien hace la calificación de la causa y acepta la renuncia es el Congreso de la Unión (Arts. 73 frac. XXVII y 86). Se trata de uno de los casos en que no concluye el período para el que fue electo o designado.

Pueden renunciar tanto el presidente electo popularmente, como el designado por el Congreso de la Unión o la comisión permanente; lo pueden hacer en cualquier momento, y por toda clase de causas, siempre que sean graves. En esta materia se debe partir del supuesto de que a la Presidencia de la República llegan personas maduras, responsables, ecuánimes, serenas y enteradas; que no ante la pri-

22. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano,* Editorial Porrúa, México, 1980, p. 373.

mera dificultad abandonarán el cargo; en éste contexto, cuando el Congreso de la Unión recibe una renuncia, debe partir del supuesto de que la motiva una causa grave; esa es la premisa de la que debe partir; por ello, en principio, el que la reciba y le dé el trámite correspondiente, de alguna forma, pudiera ser un simple formalismo.

Es factible que se recurra a la renuncia como una medida de presión política; quien la formula debe calcular las consecuencias de sus actos; preparar adecuadamente a los miembros del congreso que son sus partidarios y a la opinión pública, para que, en lugar de aceptarla, la rechacen y, directa o indirectamente, le brinden su apoyo. La falta de comunicación, una actividad precipitada, poco estudiada y mal calculada pudiera exponer al fracaso y al ridículo político.[23]

El único que puede renunciar es el propio presidente; nadie lo puede hacer en su nombre; esto tiene una implicación grave, como se verá enseguida. Si bien puede ser presentada, según e| calendario del órgano legislativo, ante la comisión permanente o ante el Congreso de la Unión, de ella sólo puede conocer éste; su actuación debe ser la ordinaria, la prevista en el artículo 72;[24] como iniciativa privilegiada está la renuncia, debe haber cámara de origen, aprobada que sea en ella, es necesario pasarlo a la cámara revisora; es la coincidencia de las dos voluntades la que hace válida la aceptación de la renuncia. El acto del congreso toma la forma de un decreto; dado que por virtud de la aceptación de la renuncia no existe jurídicamente hablando Presidente de la República, por lo mismo no existe quien ordene su publicación y cumplimiento, la responsabilidad de hacerlo recae en el propio congreso. Por ello, al elaborarse el proyecto de decreto, se debe tener la precaución de agregar un apartado en el que se disponga su publicación por la simple orden del congreso.

El acto no es susceptible de ser vetado; el único que lo podría hacer sería el presidente designado por el congreso para sustituir al renunciante; de hacerlo sería actuar contra la naturaleza de las cosas, la lógica y el buen sentido; el veto tendría el efecto de suspender el acto del congreso, con lo que se crearía un vacío de autoridad que podría durar varios días y que afectaría al mismo vetador.

La comisión permanente sólo está facultada para recibir la renuncia y turnarla a comisiones; hecho lo anterior debe convocar de inmediato al congreso para que sea él quien la estudie y resuelva lo que corresponda. En estos casos, no por virtud de la renuncia se produce una acefalia: sigue habiendo presidente, por ello la permanente no puede designar presidente provisional en estos casos.

Por virtud de la aceptación de la renuncia algunas funciones que corresponden al Presidente de la República pueden y deben ser ejercidas por el Congreso de la Unión; pero circunscrita la actuación sólo a lo que tenga que ver con la instrumentación de la renuncia, su publicación y hacer operante la sustitución.

La renuncia debe ser pura y simple, no puede estar condicionada ni sujeta a término; si bien es potestativo al presidente el renunciar o no, cuando toma la determinación de hacerlo y presenta el documento respectivo al congreso, lo debe hacer en forma llana; el órgano legislativo, por su parte, no puede aceptarla condicionada o sujeta a término.

La renuncia no requiere del refrendo por parte de un secretario o jefe de departamento; no se trata de ninguno de los actos a que hace referencia el artículo 92; es un acto personalísimo que debe ser aceptado y tramitado con la simple fuma de su autor. En principio, salvo que el congreso disponga lo contrario, sobre todo por razones políticas, no requiere de su ratificación o reconocimiento de la firma que lo calza. No hay duda de que debe ser presentada por escrito; esta es la forma en que se dan las relaciones entre los poderes federales.

En la Constitución se observan ciertas deficiencias en lo relativo a esta materia ¿si el Presidente de la República por alguna enfermedad grave se encuentra imposibilitado a ejercer el cargo y aun a renunciar, que se debe hacer? Es factible que el presidente entre en estado de inconsciencia o coma por un tiempo prolongado. El congreso sólo puede actuar si hay renuncia, ésta no se puede producir por no existir voluntad; constitucionalmente nada hay que pueda sustituir el acto volutivo presidencial.

En las siete leyes de 1836 (segunda ley, Art. 12, frac. IV) se facultaba al supremo poder conservador a "Declarar, por excitación del congreso general, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga." Si bien la medida estaba encaminada a servir de freno a los excesos a los que era afecto Antonio López de Santa Anna, es una vía de solución. En los Estados Unidos de América, siendo presidente el general Dwight D. Eisenhower, este sufrió un ataque cardíaco que temporalmente lo dejó incapacitado para

23. Maquiavelo afirma "...porque jamás deberías caer creyendo que encontrarás quien te recoja, lo cual, o no sucede o, si sucede, no es seguro para ti por haber sido esta defensa vil y no depender de ti." *De principattbus,* XXIV, 8, Editorial Trillas, México, 1993, p. 325.
24. En contra lo dispuesto por la Constitución (Art. 73 frac. XXVII) la renuncia que presentó Pascual Ortiz Rubio, fue conocida y aceptada i por el Congreso de la Unión actuando en cámara única y no en forma separada y sucesiva. Véase F. Tena Ramírez, *ob. cit.,* p. 290.

ejercer el cargo y sin voluntad para pedir licencia; por acuerdo entre los miembros de su gabinete y del congreso, mientras duró la incapacidad, de hecho, asumió sus funciones el vicepresidente Nixon. Fue una solución al margen del derecho.

La institución de la Constitución de 36 no es aplicable como una supervivencia constitucional, por cuanto a que no existe un supremo poder conservador; a falta de una prevención aplicable, debe recurrirse a la misma solución de hecho dada en los Estados Unidos de América, con la salvedad de que, a falta de un vicepresidente, las funciones presidenciales las deben ejercer sus secretarios y jefes de departamento dentro de sus respectivos ramos; no hay fundamento para estimar que uno de ellos tenga prevalencia sobre los otros; se trata de pares que actuarían en igualdad de condiciones. Sería una solución de hecho, que no tendría apoyo constitucional, a la que se tendría que recurrir dado el vacío legal que existe.

En caso de ser la comisión permanente la que reciba la renuncia, debe convocar en forma técnica y precisa al Congreso de la Unión; en la convocatoria se debe precisar que es para los efectos de que el legislador ordinario conozca y acepte la renuncia del presidente y hecho que sea, se constituya en colegio electoral y actuando en cámara única, en los términos de los artículos 84 y 85, designe el presidente que corresponda. Todo ello para dar cumplimiento a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 79.

La Constitución plantea lo relativo a la renuncia como un acto complejo, que requiere del concurso de dos voluntades; a despecho del texto, que sirvió para contener principalmente a López de Santa Anna, lo cierto es que se trata en la realidad de un acto unilateral puro y simple; no existe forma de obligar a alguien a ser Presidente de la República contra su voluntad; a quien ha llegado a esa determinación no lo detendrán ni eventuales sanciones ni una negativa de parte del congreso. Por otra parte, para uno que no quiera ser presidente habrá miles que sí lo quieran. El congreso de la unión, por una u otra razón, en todo caso, sean cuales sean las razones, aceptará una renuncia.

Pueden fungir como cámara de origen para conocer la renuncia cualquiera de las cámaras; si lo que se desea es armar revuelo, lo aconsejable es presentarla en la de diputados. No existe norma que regule los trámites a seguir en el caso en que de quien renuncia es el presidente electo, por no ser presidente en ejercicio no goza de la facultad de iniciativa; en uso de facultades que para el Congreso de la Unión derivan de los artículos 84 y 85, ese mismo cuerpo colegiado es competente para conocer de la renuncia. Aunque no exista texto expreso que le otorgue al presidente electo la facultad de iniciar ante el órgano legislativo, se debe partir del supuesto de que la tienen por virtud de la declaración de ser presidente electo que emite la Cámara de Diputados (Art. 74 frac. I); si en determinados casos se reconoce el derecho a hacerlo a particulares, sean mexicanos o extranjeros, con mayor razón es de suponerse que le asiste a él ese mismo derecho.

Legalmente una renuncia puede ser retirada hasta en tanto ella y el dictamen de las comisiones no sean incluidos en el orden del día, una vez hecho e iniciado el debate no hay vuelta atrás.

Han renunciado a la presidencia Porfirio Díaz en 1911, con motivo de la revolución maderista y Pascual Ortiz Rubio en 1932, formalmente por motivos de salud y, de hecho, por la acción neutralizadora a su mandato de parte del jefe máximo Plutarco Elías Calles. En el siglo pasado López de Santa Anna lo hizo varias veces; también renunciaron don Juan N. Álvarez y Sebastián Lerdo de Tejada; hubo algunos más. Iturbide abdicó el trono; de Maximiliano sólo se puede decir que constitucionalmente nunca fue una autoridad; como a un usurpador se le juzgó y fusiló. También renunciaron Francisco I. Madero y Pedro Lascuráin, aquél, junto con Pino Suárez, lo hicieron forzados; Lascuráin lo hizo para prestarse al juego de Victoriano Huerta; éste en su momento, se limitó a abandonar la presidencia; algo parecido pasó con el general Eulalio Gutiérrez, Presidente de la República nombrado por la convención de Aguascalientes.

12. Licencias temporales

Por razones políticas, de salud o personales existe la posibilidad de que un Presidente de la República solicite una licencia temporal. Dentro de las razones políticas pudieran entrar diversos casos: no estar de acuerdo en firmar determinado acto, en recibir a determinado visitante, no presidir una reunión de sus ministros en las que deba discutirse una materia que vaya contra el plan político de su partido.

Desde luego el único que puede solicitar la licencia es el propio presidente; quien conoce de ella es el Congreso de la Unión, si está reunido o la comisión permanente, si aquél no está reunido y la licencia no excede de treinta días (Arts. 79 frac. VI y 85). Al presidente que designa ambos cuerpos colegiados se le denomina interino (Art. 85).

Si en la solicitud se precisa que la duración de la licencia es de más de treinta días, la comisión permanente, si está reunida, no puede conceder un permiso provisional y convocar de inmediato al congreso, carece de competencia para conocerla;

debe convocar a un período extraordinario de sesiones al congreso; éste debe conocer de ella según su actuación ordinaria, es decir las cámaras deben actuar en forma separada y sucesiva (Art. 73 frac. XXVI). Esta es la forma común para el trámite de todo tipo de licencias.

Concedida que sea, lo procedente es designar presidente interino; la designación la hace el congreso acatando en cámara única, previa declaración de constituirse en colegio electoral, en escrutinio secreto, con un quorum de las dos terceras partes en ambas cámaras y por mayoría absoluta de votos. Su resolución no puede ser vetada por existir prohibición al respecto (Art. 72 inciso J) y por ser contrario al sentido común suponer que un presidente pueda vetar la resolución que lo declara como tal.

Una vez concedida la licencia se pueden presentar dos supuestos; uno, que lo que en un principio fue falta temporal se convierta en definitiva; en estos casos, según lo dispone la parte final del artículo 85, se debe proceder como lo dispone el artículo 84. El otro, que el presidente con licencia renuncie aquélla en forma anticipada; para esto no hay solución en la Constitución; se debe estar al principio de que las licencias son concedidas a voluntad del presidente y que éste, en el momento que lo quiera, puede volver al cargo; esta solución es compatible con el sistema democrático; la ciudadanía se pronunció por tal o cual persona para ejercer esa alta función; ella debe ser preferida en todo momento a cualquier individuo que hubiere designado el congreso o la comisión permanente para sustituirlo temporalmente.

Las licencias siempre aluden a días naturales y el plazo comienza a contar a partir del momento en que el presidente interino designado rinde su protesta. Cuando el titular reasume el cargo debe notificar esa circunstancia al Congreso de la Unión o a la comisión permanente; no se requiere de una segunda protesta. El que el presidente interino, por una u otra razón, se niegue a entregar el poder una vez vencida la licencia o en el caso de que hubiere una renuncia anticipada a ella, implicaría el delito de usurpación de funciones.

Dada esta eventualidad es que por más razones que existan, durante el presente siglo, no ha habido presidente que solicite licencia.

Llegado el caso ¿quién es competente para juzgar al usurpador?; no lo puede hacer el congreso, actuando como gran jurado, por cuanto a que no se trata de un presidente legalmente en ejercicio; deben juzgarlo las autoridades federales como si se tratara de un delito del orden común.

13. Salidas del territorio nacional

Desde 1824 y hasta 1966 fue facultad exclusiva del Congreso de la Unión el otorgar permiso para que el Presidente de la República se ausentara del territorio nacional, las difíciles y peligrosas vías de comunicación, lo lento de los transportes y lo dilatado del territorio nacional explicaban tanto la necesidad de la disposición, como la obligada intervención del cuerpo legislativo como tal. La existencia del precepto en la Constitución de 1824 (Art. i 12 frac. V) y de su reiteración en la Constitución que la sucedieron hasta llegar a la presenté, no impidió que Antonio López Santa Anna y Benito Juárez salieran del país sin contar con el permiso respectivo.

La norma contenida en el artículo 88 tiende a evitar vacíos de poder y que éstos se den a espaldas del congreso. La obligación de solicitar el permiso es para los efectos de que el congreso, cuando menos en el siglo pasado, provea lo relativo a la suplencia.

Con los cambios operados en las vías de comunicación se ha impuesto un nuevo criterio interpretativo y flexibilizado el rigor constitucional; el criterio actual es que no es necesario proveer la suplencia del ausente, no se nombra presidente; la flexibilidad se dio por el hecho de facultar a la comisión permanente a otorgar, en los recesos del congreso, el permiso.

En la actualidad, dados la organización y funciona» miento del congreso y la comisión permanente, se trata de un simple formalismo. No se negaría el permiso aun en el caso de viajes dispendiosos, innecesarios o peligrosos. **Q**