

LA PROTESTA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. ¿RITO O REQUISITO CONSTITUCIONAL?

Mario MELGAR ADALID*

RESUMEN: La protesta constitucional es una de las prácticas protocolarias que da formalidad al contenido constitucional. Jurar, protestar o prometer cumplir con la Constitución significa valorar el compromiso de ejercer la función cuyo desempeño está regulado por la Constitución y las leyes. Tratándose del presidente de la República, figura que ejerce facultades de la mayor relevancia, la protesta es particularmente significativa desde un punto de vista protocolario y formal. No obstante, nunca se había planteado en la vida práctica la hipótesis de que condiciones extraordinarias pudieran impedir el acto de la protesta constitucional. La asunción al Poder Ejecutivo de Felipe Calderón en diciembre de 2006 planteó la sociedad mexicana y a la doctrina constitucional la necesidad de revisar el texto constitucional y precisar los alcances de las disposiciones que norman la protesta constitucional, el momento en que ésta debe rendirse, las condiciones, así como el instante en que el presidente la República asume el cargo para el que fue electo.

Palabras clave: Protesta constitucional, Constitución, protocolo, política.

ABSTRACT: *The Constitutional Oath of Office is one of the protocol practices that formalizes the contents of the Constitution. To swear, protest or promise to abide by the Constitution means to highly value the commitment to execute a function that is already regulated by the Constitution and the law. In the case of the President of the Mexican Republic, a figure empowered to perform matters of the utmost importance, taking the oath of office is strictly a matter of protocol and formality. Not until December of 2006, when Felipe Calderon took office, did anyone ever consider that extraordinary circumstances could prevent the act of the Constitutional Oath of Office from taking place. It was then that Mexican society and the legislative body realized the need to analyze the content and scope of the provisions that rule the oath of office and specify when it has to take place, under what conditions, and at what moment the president of the Mexican Republic should assume the office to which he was elected.*

Descriptors: *Constitutional protest, constitution, protocol, politic.*

* Director de la Escuela Permanente de la UNAM en San Antonio Texas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Fecha de recepción: 14 de marzo de 2007.

Fecha de dictamen: 22 de junio de 2007.

I. PLANTEAMIENTO

Con motivo del inicio del periodo presidencial de Felipe Calderón, la regla constitucional relativa a la protesta que debe rendir el titular del Ejecutivo federal fue motivo de escrutinio público. La amenaza de los diputados del Partido de la Revolución Democrática y otros integrantes del llamado Frente Amplio Progresista, de impedir la toma de posesión del presidente electo, generó diversas opiniones sobre los alcances y límites de la norma constitucional. El tema ocupó la atención nacional y amplios espacios en la prensa y en los medios de comunicación. Llegó a considerarse hasta la posibilidad de que al no darse la protesta constitucional quedara vacante la Presidencia de la República y se generara un vacío y una crisis constitucionales de impredecibles consecuencias.

Adicionalmente, las condiciones, por demás accidentadas, en que ocurrió la protesta constitucional del presidente de la República conducen al estudio de la norma constitucional que se refiere a la protesta al cargo presidencial. Para algunos autores, el presidente asume el cargo en virtud de la protesta y ésta determina el inicio de las responsabilidades constitucionales. Para otros, este acto no es requisito imprescindible para ejercer el cargo sino un acto formal y solemne pero no constitutivo. La discusión comprende además otro tema vinculado al de la protesta al cargo como es el momento en que inicia la gestión presidencial, lo que es relevante en materia de responsabilidades oficiales y validez de los actos de autoridad presidencial, así como el inicio de las inmunidades y privilegios que la Constitución otorga al titular del Ejecutivo Federal.

II. DEL JURAMENTO A LA PROTESTA PRESIDENCIAL

Las distintas Constituciones vigentes en el país han regulado los términos del compromiso formal y solemne que asumen quienes desempeñan un cargo público. Los depositarios del poder público se comprometen a cumplir con la Constitución y con las leyes en tanto son las mismas Constituciones las que establecen tanto esta obligación como un compromiso. Es distinto comprometerse —un acto de declaración unilateral de la voluntad— a tener que cumplir por el hecho de asumir el cargo, independientemente de que exista la declaración.

No obstante, la obligación de los gobernantes de cumplir con la Constitución y las leyes como algo inherente al cargo, independientemente del acto protocolario de protestar el cumplimiento de las normas, el acto mismo de jurar o protestar la Constitución, o dejar de hacerlo, tiene efectos constitucionales, legales y políticos relevantes. Nunca en la historia constitucional reciente la protesta constitucional del presidente de la República había tenido significación fáctica y la doctrina prácticamente no se había ocupado de este asunto.¹ Conviene por ello revisar las diversas disposiciones constitucionales que anteceden a la norma contenida en el artículo 87 de la Constitución mexicana.

1. *La Constitución de 1824*

En los primeros textos constitucionales de México se trataba de un juramento religioso y la obligación de cumplir la Constitución se elevaba ante la divinidad. La fórmula de la Constitución de 1824 no podía ser más elocuente:

Yo, N., nombrado presidente (o vicepresidente) de los Estados Unidos Mexicanos, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que los mismos Estados Unidos me han confiado, y que guardaré y haré guardar exactamente la Constitución y leyes generales de la Federación.²

La Constitución de 1824 preveía la hipótesis de que el presidente y el vicepresidente no acudieran al Congreso a prestar el juramento. La solución que dio ese texto es que ambos harían el juramento ante el consejo de gobierno. Este órgano estaba compuesto por la mitad de los senadores, uno por cada estado, y era presidido por el vicepresidente y en su ausencia se nombraba un presidente temporal facultado para recibir el juramento de los integrantes del Supremo Poder Ejecutivo. Si el vicepresidente juraba

1 Existen algunos antecedentes: Serrano Migallón, Fernando, *Toma de posesión: el rito del poder*, México, Porrúa, 1988; Madrazo, Jorge, "Protesta constitucional", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 894-897; Farah, Mauricio, "Comentario al artículo 87 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, 1997, pp. 893-899.

2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 101.

antes, entraba en funciones presidenciales hasta que el presidente hiciera el juramento.³ Es claro que en la Constitución de 1824 el juramento tenía un efecto definitivo para el ejercicio del cargo.

2. *Las Bases Constitucionales de 1835*

Las Bases Constitucionales de 1835, que establecieron después de muchas vicisitudes políticas el sistema centralista, abandonaron las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución de 1824. Se trata de siete leyes, y así se les conoce: Constitución de las Siete Leyes. Implantaron el Supremo Poder Conservador, una especie de vigilante de los tres poderes clásicos. En la Tercera de las Leyes se estableció el juramento del presidente de la República que se elegía por ocho años. La fórmula del juramento era muy similar a la de la Constitución de 1824, arribaba transcrito, derivada de la fórmula de la Constitución de Cádiz, al declarar que se juraba por Dios y por los Santos Evangelios ejercer fielmente el encargo y observar y hacer observar exactamente la Constitución y las Leyes de la nación.⁴

3. *La Constitución de 1857*

El 4 de octubre en el Teatro de Cuernavaca la junta constituida para designar presidente interino, custodiada por los batallones sexto y onceavo que se encontraban afuera del teatro y por el batallón de sureños que se encontraba adentro del recinto, eligieron a Juan Álvarez como presidente interino.⁵ Álvarez convocó al Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855 y las deliberaciones ocurrieron en la ciudad de México, concluyendo el 5 de febrero de 1857 en que fue promulgada y jurada. La Constitución de 1857 corona el triunfo de los liberales y del Plan de Ayutla.

3 *Ibidem*, artículos 101, 102, 103, 113, 115 y 116.

4 Artículo 12 de la Cuarta Ley Constitucional de 1836, y 173 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Esta fórmula se siguió por diversas Constituciones de América Latina, como la de Argentina.

5 Bushnell, Clyde Gilbert, *La carrera política y militar de Juan Álvarez*, trad. de Mario Melgar Adalid, México, Gobierno del Estado de Guerrero, Porrúa, Librero-Editor, 1988, pp. 239 y 240.

No obstante el triunfo liberal, la Constitución de 1857 no reconoció la libertad de cultos, ni determinó la separación de la Iglesia y del Estado, pero sí mantuvo la figura del juramento para la declaración presidencial de guardar y hacer guardar la Constitución. El juramento es, según la Real Academia Española, la afirmación o negación de una cosa, poniendo por testigo a Dios. Se dice también que el juramento es la “invocación tácita o expresa del nombre de Dios, poniéndole como testigo de la certeza de lo que se declara”. El Congreso Constituyente de 1857 decretó el texto en el “nombre de Dios y con la autoridad del Pueblo Mexicano”. La Constitución de 1857 estableció la obligación de todo funcionario público, sin excepción, de prestar juramento, antes de tomar posesión del encargo de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.⁶ Esta disposición la recogió la Constitución de 1917.

La Constitución de 1857 consignó la obligación del presidente de la República de jurar la Constitución. El texto del juramento fue el siguiente:

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

Este artículo fue reformado en dos ocasiones durante la vigencia de la Constitución. La primera reforma fue de 24 de abril de 1896. En virtud de esta reforma y con el antecedente de las leyes de Reforma se modificó el juramento religioso por la protesta laica. Esta reforma canceló la posibilidad de que en los recesos del Congreso fuera la diputación permanente ante quien se prestara ya no el juramento sino la protesta.

La reforma impulsada por el grupo liberal triunfó en la Guerra de Reforma y logró la separación de la Iglesia y el Estado que los moderados habían impedido en la discusión de la Constitución de 1857. El juramento con su connotación religiosa fue modificado por la protesta. La Ley sobre la Libertad de Cultos expedida por Benito Juárez, presidente interino constitucional, consigna que cesa la obligación legal de jurar la observancia de la Constitución y el buen desempeño de los cargos públicos. La Ley estableció que el juramento sería remplazado por la promesa ex-

6 Artículo 121.

pública de decir verdad en lo que se declara y de “cumplir bien y fielmente las obligaciones que se contraen”.⁷ En los términos aprobados únicamente se podía protestar guardar y hacer guardar la Constitución ante el Congreso y, por otra parte, como se mencionó arriba, se cambió el término juramento, con sus implicaciones religiosas y se incorporó el de protesta. Se amplió además el catálogo de disposiciones objeto de la protesta, incluyendo las reformas y adiciones a la Constitución, las leyes de Reforma y las demás que de la Constitución emanaran.

Otra reforma ocurrió el 6 de mayo de 1904 para comprender la hipótesis de que el Congreso no estuviera en receso y facultar a la Comisión Permanente para recibir la protesta. Se estipuló que el cargo de presidente lo confiere el pueblo y se agregó la modalidad de establecer la obligación del vicepresidente de protestar tal cargo o el de presidente en tal supuesto. La vicepresidencia fue restablecida en virtud de esta reforma.

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El proyecto de Venustiano Carranza respecto a la protesta constitucional fue el mismo que finalmente aprobó el Congreso Constituyente. La Comisión de Constitución presentó a la Asamblea en Dictamen un texto descuidado que generó cierta polémica por la redacción equívoca que llevó, como señala Madrazo a discusiones nimias.⁸ La segunda comisión encargada de los artículos 80 a 90 y 92 relativos al Poder Ejecutivo, redactó en estos términos el dictamen sobre el artículo 87:

Artículo 87. El presidente al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”

7 Ley sobre la Libertad de Cultos de 4 de diciembre de 1860, artículo 9o.

8 Madrazo, Jorge, “Protesta constitucional”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 11a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, pp. 2625-2627.

Como es evidente, el dictamen propuesto por la segunda comisión tenía un problema de redacción en tanto el texto de la protesta es una afirmación y no una interrogación. A las interpelaciones que surgieron el diputado Paulino Machorro Narváez, presidente de la segunda comisión expresó que se trataba “indudablemente de una equivocación de la imprenta o del mecanógrafo”. El diputado Manjarrez, por su parte, propuso que se cambiaran los términos guardar y hacer guardar por cumplir y hacer cumplir. Sin entrar en mayores disquisiciones gramaticales, el artículo se consideró suficientemente discutido y se reservó para votación con las adiciones hechas por la Comisión. El mismo día, 18 de enero de 1917, el artículo 87 fue votado y aprobado por unanimidad de 142 votos, aprobándose en los términos propuestos en el proyecto original de Venustiano Carranza.⁹

El texto quedó de la siguiente forma:

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

Si por alguna circunstancia esta fórmula no se pronunciara exactamente, no se invalidaría la protesta. Dice Elisur Arteaga, con fundamento en la Ley Orgánica del Congreso, que la protesta se rinde ante el Congreso, es decir ante las dos cámaras que lo integran y que sesionan en forma conjunta, en el recinto de los diputados y con la presidencia de éstos. Agrega que si se diera una omisión o variante en el momento de rendir la protesta no se anula el acto pues “no se trata de una fórmula sacramental”.¹⁰

9 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, t. II, p. 463.

10 Arteaga, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, vol. I, p. 445.

IV. NATURALEZA DE LA PROTESTA, ACTO FORMAL Y DECLARATIVO O CONSTITUTIVO DE DERECHOS

La Constitución establece en el artículo 129 que todos los funcionarios públicos, “sin excepción alguna, antes de tomar posesión de cargo” prestarán la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. En el caso específico del presidente de la República, se precisa un texto específico de la protesta, lo que no ocurre con otros funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación rinden protesta ante el Senado bajo un texto que la propia Constitución precisa.¹¹

En las dependencias del Ejecutivo federal se ha seguido la práctica de que los funcionarios y empleados rinden su protesta por escrito en documento que es necesario para la validez administrativa del nombramiento. Los documentos que contienen la protesta por escrito se conservan en los expedientes personales de los servidores públicos. Ocasionalmente los servidores públicos rinden protesta ante sus superiores jerárquicos en actos protocolarios.

La protesta es un acto relevante, formal y protocolario que debe rendir todo funcionario público y ha adquirido un valor cívico importante. Tiene connotaciones metajurídicas en tanto contiene una carga emocional como es el acto de “jurar”, de comprometerse pública y solemnemente a ajustar su actuación al orden jurídico.

Es evidente que se trata de un acontecimiento histórico en tanto marca la pauta de una gestión pública. En Venezuela, por ejemplo, el juramento presidencial se ha utilizado recientemente como un instrumento mediático para anunciar posturas ideológicas y políticas. El presidente Hugo Chávez abandonó el protocolo del juramento presidencial venezolano. En 1999, al tomar posesión por primera ocasión, dijo algo completamente heterodoxo al afirmar: “Juro sobre esta moribunda Constitución”. Años más adelante, una vez modificado el texto consideró que ya se trataba de una “maravillosa Constitución”. El último de sus juramentos ex-

11 El artículo 97 lo consigna en los siguientes términos: “Presidente: «¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?» Ministro: «Sí protesto». Presidente: «Si no lo hicieris así, la nación os lo demande»”.

cede la imaginación del novelista más creativo. Dijo textualmente ante la presidenta de la Asamblea Nacional:

Juro delante de esta Constitución, de esta maravillosa Constitución, juro delante de usted, juro por Dios, juro por el Dios de mis padres; juro por ellos, juro por mis hijos, juro por mi honor, juro por mi vida, juro por los mártires, juro por los libertadores, juro por mi pueblo y juro por mi patria que no daré descanso a mi brazo ni reposo a mi alma; que daré mis días y mis noches y mi vida entera en la construcción del socialismo venezolano, en la construcción de un nuevo sistema político, de un nuevo sistema social, de un nuevo sistema económico. Juro por Cristo, el más grande socialista de la historia, juro por todos ellos, juro por todos los dolores, juro por todos los amores, juro por todas las esperanzas que haré cumplir y cumpliré con los mandatos supremos de esta maravillosa Constitución, con los mandatos supremos del pueblo venezolano aun a costa de mi propia vida, aun a costa de mi propia tranquilidad. ¡Patria, Socialismo o Muerte. Lo juro!¹²

En ocasiones se ha visto la protesta como un acto útil para dar una señal o mensaje político. Los funcionarios judiciales designados magistrados de circuito y jueces de distrito que integraban el Poder Judicial de la Federación protestaban por disposición constitucional ante el Consejo de la Judicatura Federal. Por otra parte, partir de la creación del Consejo de la Judicatura Federal los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación rendían su protesta ante el Consejo de la Judicatura Federal al que se integraban. Los consejeros nombrados por el Senado protestaban ante ese cuerpo legislativo. Con motivo de la llamada contrarreforma judicial de 1999, los funcionarios judiciales protestan ahora ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal, independientemente de que el nombramiento lo otorgue el Consejo de la Judicatura Federal.¹³

12 Juramento prestado el 9 de enero de 2007, en términos de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela, artículo 231 cuyo texto es el mismo de la Constitución anterior: “El candidato elegido o candidata elegida tomará posesión del cargo de presidente o presidenta de la República el diez de enero del primer año de su periodo constitucional, mediante juramento ante la Asamblea Nacional. Si por cualquier motivo sobrevenido el presidente o presidenta de la República no pudiese tomar posesión ante la Asamblea Nacional, lo hará ante el Tribunal Supremo de Justicia”.

13 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 97.

Esta reforma constitucional ha sido considerada un ejemplo que ilustra, entre otras cuestiones, la vocación de superficialidad que con tanta frecuencia afecta al poder reformador de la Constitución, que suele entretenerse en cuestiones verdaderamente menores que ni siquiera tendrían que estar previstas en un texto constitucional.¹⁴

¿Es la protesta un acto formal y meramente declarativo o es un acto constitutivo de derechos? Esta interrogante debe despejarse para comprender cabalmente los alcances de la protesta. Se trata de dilucidar si la protesta es un acto indispensable para desempeñar el cargo. Al contrario de lo que plantean algunos autores que estiman como indispensable la protesta rendida físicamente ante el Congreso, en el recinto parlamentario, lo cierto es que jurídicamente el presidente de la República inicia su gestión el primer minuto del 1o. de diciembre, con o sin protesta.

En efecto, el artículo 83 constitucional establece que el presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. La protesta es un acto protocolario, importante, que por tradición se lleva a cabo el día 1o. de diciembre ante el Congreso, pero no depende del acto del inicio de la gestión presidencial. La iniciación del mandato no está sujeta a la protesta porque llevaría al absurdo de desconocer la voluntad popular expresada en las urnas y considerar que al no darse la protesta existe un vacío de poder y una crisis constitucional.

En Argentina subsiste el juramento como elemento del inicio de la gestión presidencial pues expresamente señala que al tomar posesión del cargo, el presidente y el vicepresidente prestarán el juramento. Si bien la propia Constitución aclara que se hace el juramento respetando las creencias de quien lo presta, está presente la idea de que se invoca tácitamente el nombre de Dios, poniéndole como testigo de la certeza de lo que se declara hacer. El texto de la Constitución argentina señala:

Artículo 93. Al tomar posesión de su cargo el presidente y vicepresidente prestarán juramento, en manos del presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea, respetando sus creencias religiosas, de: “desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente (o vicepresidente) de la nación y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina”.

14 Madrazo, Jorge, “Protesta constitucional”, *cit.*, nota 8, p. 896.

La Constitución argentina expresa que el juramento se da al tomar posesión del cargo, en manos del presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea. No es el caso de la Constitución mexicana que únicamente menciona que será ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en el improbable caso de que el Congreso estuviera en receso.¹⁵

En Chile, la Constitución impulsada por la dictadura de Pinochet estableció reglas para el juramento presidencial que no dejan duda de que debe prestarse en reunión específica, con fecha precisa y ante el presidente del Senado.

Artículo 27. El proceso de calificación de la elección presidencial deberá quedar concluido dentro de los quince días siguientes a la primera o segunda votación, según corresponda.

El Tribunal Calificador de Elecciones comunicará de inmediato al presidente del Senado la proclamación de presidente electo que haya efectuado.

El Congreso Pleno, reunido en sesión pública noventa días después de la primera o única votación y con los miembros que asistan, tomará conocimiento de la resolución en virtud de la cual el Tribunal Calificador proclama al presidente electo.

En este mismo acto, el presidente electo prestará ante el presidente del Senado, juramento o promesa de desempeñar fielmente el cargo de presidente de la República, conservar la independencia de la nación, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, y de inmediato asumirá sus funciones.

De manera ecuménica la Constitución chilena no distingue entre juramento o promesa. En Chile es también un acto de significación política con la variable respecto de México de que la Constitución de Chile consigna que inmediatamente después de prestar el juramento o promesa se asumen las funciones presidenciales. Esto significa que la promesa es imprescindible para la asunción del cargo. Tan es así que algunas revelaciones muestran como antes del arribo al poder del presidente Salvador Allende, el embajador de los Estados Unidos en Chile, Edward Korry ha-

15 El periodo ordinario del Congreso corre del 1o. de septiembre y concluye a más tardar el último día de diciembre. Por ello, la protesta de hecho se presta ante el Congreso.

bía conversado con el presidente Eduardo Frei sobre algunas medidas para sabotear la toma de posesión de Allende.¹⁶

En el derecho constitucional de las entidades federativas mexicanas, hay una disposición interesante. La Constitución del Estado de Morelos sigue en lo general el texto de las demás Constituciones estatales, pero contiene una disposición expresa que regula el supuesto de que no pudiera otorgarse la protesta ante el Congreso o al Diputación Permanente. La Constitución morelense establece que ante esta eventualidad, la protesta se rendirá ante “un notario legalmente autorizado para ejercer funciones dentro del territorio del estado”.¹⁷

Esta disposición da a la protesta el carácter de acto meramente declarativo, en tanto autoriza la participación de un notario público ante quien pueda rendirse la protesta en caso de no poderse otorgar ante el Congreso.

La protesta es un acto solemne y relevante desde el punto de vista protocolario y político, pero es solamente declarativo en tanto no define el momento en que empieza la gestión pública, toda vez que ésta la determina el texto expreso de la Constitución. La protesta al cargo presidencial no es un acto constitutivo de derechos pues los derechos y obligaciones del cargo los determina la declaración que hace el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de presidente electo del candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos. En los casos previstos por la Constitución para los presidentes interino y sustituto, la determinación la hace el Congreso de la Unión y para los presidentes provisional e interino la Comisión Permanente.¹⁸

Por otra parte, la obligación de cumplir con la Constitución no corre a partir del momento en que se rinde la protesta sino al momento de que inicia el mandato. De otra manera se correría el absurdo de que hubiera unas horas sin titular del Ejecutivo Federal en funciones con las complicaciones constitucionales que esta hipótesis absurda generaría de que alguna eventualidad política o de otro orden impidiera la visita del presidente al Congreso.

16 Kaufman, Edy, *Crisis in Allende's Chile, News Perspectives*, Nueva York, Praeger, 1988, p. 6. Información divulgada por el Council on Hemispheric Affairs, <http://www.coha.org/2006/12/11/a-divided-chile-contemplates-pinochet>.

17 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, artículo 69.

18 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 84 y 85.

V. EL MOMENTO EN QUE SE RINDE LA PROTESTA

El instante en que se rinde la protesta resulta relevante, pero no determinante. La Constitución mexicana establece la regla general que previene que todo funcionario, sin excepción alguna y antes de tomar posesión de su encargo, protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.¹⁹ La disposición es naturalmente aplicable al presidente de la República. En estricto sentido y para hacer congruente esta disposición con el artículo 87 constitucional, el presidente de la República debe protestar antes de asumir el cargo. La asunción del cargo presidencial se da el primer minuto del 1o. de diciembre, si el presidente resultó electo en comicios electorales. Los presidentes interinos y sustitutos asumen el cargo en la fecha que señale el Congreso de la Unión, el provisional y el interino nombrados por la Comisión Permanente en la fecha que ésta determine.

Conforme a lo anterior, la tradición de que el presidente asuma el cargo a las 11 de la noche del día último de noviembre es solamente una costumbre sin contenido jurídico. El presidente entra en funciones el primer minuto del día 1o. de diciembre. El asunto no es solamente protocolario y de solemnidades, sino que tiene un contenido jurídico relevante. El inicio de la gestión presidencial es relevante para determinar los efectos de las responsabilidades jurídicas y penales, así como para que a partir de ese momento inicien las inmunidades y privilegios que le son inherentes conforme a la propia Constitución.²⁰

Algunas Constituciones señalan expresamente el inicio del mandato y el de la protesta. La Constitución de los Estados Unidos, al contrario de la mexicana que prevé una fecha precisa para el inicio de la gestión, no había previsto este dato hasta la vigésima reforma, la cual señala que el presidente y el vicepresidente terminan su mandato a mediodía del 20 de enero.

Con motivo del asesinato del presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy en la ciudad de Dallas, el vicepresidente Johnson y la señora Jacqueline Kennedy, al haberse confirmado la muerte del presidente, tomaron el avión *Air Force One* que los trasladaría de la ciudad texana a la

19 *Ibidem*, artículo 128.

20 *Ibidem*, artículo 108.

capital de los Estados Unidos. Ya en pleno vuelo y dadas las condiciones de la Guerra Fría, se consideró indispensable que el vicepresidente asumiera el cargo para poder tomar cualquier decisión conforme a sus facultades constitucionales. Surgió el problema de cómo hacer el juramento. Afortunadamente para resolver la preocupación de ese trágico momento, el avión presidencial llevaba además de una Biblia, sobre la que se jura, la Constitución de ese país. El juramento se dio en pleno vuelo.

VI. CONCLUSIÓN

Hay quien ha escrito que dado que la Constitución establece que si el presidente electo no se presentara, o no se hubiera hecho la elección, el presidente en funciones cesará y el Congreso de la Unión designará al presidente interino para que se haga cargo del Poder Ejecutivo. Serrano Migallón lo plantea de esta manera: “Es evidente que la mención ‘si no se presentare el presidente electo’, se refiere al inicio de sus funciones constitucionales, de las cuales la primera y fundamental, sin la cual todas las demás no pueden legalmente ocurrir, es rendir la protesta constitucional”.²¹

Me parece, por el contrario, que si bien la protesta es como el autor antes citado considera “un rito del poder”, se trata solamente de un rito sin consecuencias constitucionales.²² La misma Constitución distingue entre “prestar protesta ante” y acudir a una cita, como lo exige a los auxiliares del presidente que deben acudir al llamado de las cámaras legislativas y dar cuenta del estado que guardan sus despachos y deben informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo al ramo que les hubiere encomendado el presidente.²³

En efecto, la Constitución establece que cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los Jefes de los Departamentos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuan-

21 Serrano Migallón, Fernando, “Prestar protesta”, *El Universal*, México, 18 de noviembre de 2006.

22 *Id*, *La protesta. El Rito del Poder*, México, Porrúa, 1998.

23 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 93.

do se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. La Constitución, por el contrario, no establece que el presidente comparecerá, asistirá o será citado, ya que únicamente señala que rendirá protesta ante el Congreso. Esto lo podría hacer aún por escrito si fuera el caso de prescindir por alguna circunstancia de la solemnidad y los formalismos a los que se refiere la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.²⁴

Esta Ley señala que el presidente de la República portará la banda presidencial en las ceremonias de mayor solemnidad como es la transmisión del Poder Ejecutivo Federal. Señala, además, que en esta ceremonia la banda presidencial debe portarse descubierta por el presidente saliente y el entrante.²⁵ Establece las formalidades del uso de la banda, pero no fija reglas para la protesta al cargo de presidente de la República. De hecho, la clasificación que hace de presidente saliente y entrante es jurídicamente equívoca en tanto no existen tales categorías. La terminología que utiliza la Ley es para dar claridad al acto protocolario de entregar la banda, pero es algo relacionado con los símbolos patrios y por ello mismo, si bien relevante, es meramente simbólico.

La Constitución señala el supuesto de que en caso de que el presidente no se presente (a ejercer el cargo), pero no dice que se presentará al Congreso a rendir la protesta, por lo que naturalmente no puede derivarse de esta situación que la presentación es al Congreso.

Habría otras maneras legales si bien cuestionables desde el punto de vista protocolario y solemne como sería el caso de que el titular del ejecutivo enviara por cualquier medio de los previstos por la ley su protesta constitucional. En términos jurídicos estaría presentándose al Congreso a rendir su protesta y no habría impedimento alguno. De cualquier manera es claro que proteste o no físicamente ante el Congreso, la obligación inicial del presidente de la República es la de guardar y hacer guardar la Constitución. Esta obligación no puede quedar sujeta a la protesta en tanto el presidente lo es a partir del primer segundo del día 1o. de diciembre, como lo establece la Constitución para los presidentes que sean electos popularmente conforme a los procedimientos previstos en la Constitución y en las leyes.

24 *Diario Oficial de la Federación*, 8 de febrero de 1984.

25 Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, artículos 34, 35 y 36.

Jorge Carpizo señala: “la protesta no constituye al cargo, porque con o sin ella el presidente está obligado a guardar y hacer guardar la Constitución”. La solución es la que ya se dio en la práctica constitucional mexicana cuando el presidente Lázaro Cárdenas rindió su protesta constitucional el 30 de noviembre, horas antes de asumir el cargo.²⁶

La experiencia que puede obtenerse de este episodio de la vida político-constitucional es doble: el presidente electo debe acudir con ese carácter al Congreso para presentar su protesta. Lo debe hacer antes de que inicie su gestión y las responsabilidades oficiales que le son inherentes; por otra parte, la Suprema Corte de Justicia debió haber expresado su interpretación constitucional del precepto relativo a los términos y alcances de la protesta constitucional, con lo que se hubiera distendido el conflicto que vivió el país. Se hubiera evitado la imagen negativa de nuestro país en el exterior y el riesgo de una confrontación violenta de consecuencias impredecibles.

Es explicable y evidente que la Suprema Corte no lo hizo porque no existe disposición expresa que así lo prevea. No obstante la ausencia de la Corte como auténtico tribunal constitucional para resolver un conflicto de interpretación constitucional, como el que se generó en noviembre de 2006, indica que la reforma judicial iniciada en 1994 está detenida e incompleta. No alcanza la Suprema Corte el carácter de tribunal constitucional porque no ha dejado de ser un tribunal de pleno derecho y no logra dar el paso definitivo para convertirse en un verdadero tribunal constitucional, como lo exige esta etapa de la vida política de México. De contar con un Tribunal Constitucional pleno, éste se hubiera pronunciado y hubieran cesado las tensiones y los roces entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.



²⁶ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 3a. ed., México, Siglo XXI, 1983, p. 62.