de un órden altamente político: por ejemplo, tratándose de empleados de Hacienda que hubieren caucionado su manejo, no debe removérseles repentinamente, exponiéndolos á una imposibilidad material de rendir sus cuentas, sin embargo de hacérseles efectiva la caucion.

"Pero como toda suspension ó destitucion puede afectar el nombre del empleado ó funcionario, y acaso hasta ocasionar la pérdida de la reputacion, y con ella la ruina completa del empleado, éste tiene el derecho de pedir que se forme un expediente instructivo sobre las causas de la suspension ó remocion, con el fin no de impedir al gobierno el ejercicio de una facultad legal, sino de hacer constar de una manera fehaciente que la remocion no procede de causa que sea deshonrosa para el empleado.

"La ley de 21 de Mayo de 1852 dispuso en su primer artículo que todos los empleados en las oficinas de la Federacion, fuesen amovibles á voluntad del gobierno y que no tuviesen derecho á cesantía. En el art. 2º dispuso la ley que para usar el gobierno de la facultad de remover á los empleados, mandara formar un expediente instructivo para justificar la conveniencia de la remocion, la cual habia de ser acordada con audiencia del interesado en junta de ministros y por mayoría de los votos de estos altos funcionarios. Aunque esta ley no está expresamente derogada no puede considerarse vigente, porque impone al Ejecutivo federal condiciones que la Constitucion de 1857 no exige para el ejercicio de la facultad de remover y nombrar á los empleados; pero establece la referida ley principios de moralidad que deben servir de fundamento para todas las resoluciones del gobierno. La buena reputacion del hombre puede peligrar en la remocion del empleado, y éste por tal motivo tiene derecho para exigir que se haga constar que ella procede del ejercicio de una facultad constitucional muy conveniente á la verdad, y no de alguna causa que pudiera manchar la limpia reputacion del empleado removido.

"La facultad de remover libremente á los empleados en las oficinas de la Federacion, es una atribucion exclusiva del poder Ejecutivo y no le está concedida á ningun otro funcionario, si no es al Gobernador del Distrito Federal respecto de los empleados y agentes que sirven á sus órdenes en la administracion local del mismo Distrito, y á los Ayuntamientos respecto de sus empleados y dependientes, con los requisitos y formas que exigen sus ordenanzas, de las cuales se trata en lugar conveniente; siendo de notar la frecuencia con que estas corporaciones han ejercido tal facultad, y muchas veces sin los requisitos ántes indicados, lo cual debe producir siempre algun desconcierto en la administracion, y muchas una repugnante violacion de los principios de justicia y de moralidad.

"La ley de 21 de Mayo ántes citada no puede estimarse vigente en las condiciones que exige al Ejecutivo de la Union para que pueda remover á los empleados; pero no estando derogada, sino ántes por el contrario citada en algunos de los despachos que expide el mismo Ejecutivo, debe considerarse en vigor en cuanto al derecho que concede al empleado para que por medio del expediente instructivo se evite que sea víctima de malas pasiones en perjuicio de su honra individual."[1]

Para concluir dirémos que los empleados son agentes auxiliares que no tienen autoridad propia, pero que ayudan á las autoridades á preparar sus actos y sus decisiones. Cuando el empleado ocupa una posicion elevada y ejerce por el carácter mismo de la categoría que desempeña una influencia considerable en la administracion pública, se le llama funcionario, nombre que se da con más exactitud á los representantes electos para desempeñar el ejercicio de los poderes. Los demas agentes públicos son los que propiamente se denominan empleados.

Podemos resumir diciendo que los funcionarios, propiamente tales, son los representantes de la Nacion; miéntras que los empleados no son más que los servidores de ésta.

1 Castillo Velasco. Derecho administrativo. Tomo I páginas 70 y 71.

III.—Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobacion del Congreso, y en sus recesos, de la Diputacion permanente.

IV.—Nombrar con aprobacion del Congreso, los coroneles y demas oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de Hacienda.

Al hablar de la fraccion *B*, inciso II del artículo 72 reformado, nos ocupamos del asunto á que se contraen estas dos fracciones que implícitamente están reformadas, pues ya hemos visto que es atribucion exclusiva del Senado, y en su receso de la Comision Permanente conceder ó negar la aprobacion al nombramiento.

V.—Nombrar los demas oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo á las leyes. Las leyes para el nombramiento de oficiales, desde teniente coronel hasta subteniente ó alférez en el ejército, y comandantes y oficiales en la armada, son el título XIX del Tratado III de la Ordenanza general del ejército para los primeros, y el decreto de 20 de Marzo de 1873 para los segundos.

VI.—Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federacion.

VII.—Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fraccion XX del artículo 72.

VIII.—Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Union.

IX. Conceder patentes de corso con sujecion á las bases fijadas por el Congreso.

Las cuatro fracciones que anteceden se refieren al mismo asunto; á la guerra, sea interior ó exterior, y aunque hicimos algunas consideraciones sobre la materia, al ocuparnos de las facultades del Congreso ó de la Cámara de Senadores que corresponden con estas del Presidente de la República, creemos necesario decir unas cuantas palabras más que exclusivamente tocan al Poder Ejecutivo.

El Presidente tiene la libertad absoluta de disponer del ejército de mar y tierra para conservar la seguridad interior ó para restablecerla en caso de haberse turbado. Si las circunstancias lo demandan, puede tambien disponer de la guardia nacional en el modo que lo autorice el Senado, esto es, tiene la facultad de hacer la guerra interior siempre que surja y sin previa declaracion del Congreso. En los casos ordinarios de perturbacion del órden público, le bastará el mero empleo de la fuerza, sin recurrir á ninguna medida extrema ó violenta; pero cuando exista una perturbacion grave de la paz pública que ponga en peligro á la sociedad, entónces los caracteres de la guerra se agravan con la suspension de las garantías individuales, y el Ejecutivo tiene más expedita su accion en este importante deber que le impone la Constitucion. Las operaciones militares no deben exceder, sin embargo, del uso más económico posible de los medios propuestos en la suspension de garantías, pues hay que recordar que los delitos políticos se distinguen de los delitos comunes en que no tienen caracteres de criminalidad, sino que están inspirados tal vez por un sentimiento patriótico, aunque extraviado. No debe olvidarse tampoco que la guerra se hace entre mexicanos, unos contra otros, y que una victoria de cualquiera de los combatientes es siempre una pérdida para la Nacion.

Pero aparte de estas consideraciones, vemos que en esta clase de guerra, que se llama guerra civil ó intestina, toca al Ejecutivo una mision exclusiva. Encargado bajo su responsabilidad de la seguridad interior y de la defensa exterior de la Federacion, le corresponde, durante el imperio de la paz, el empleo de todos los medios adecuados para la conservacion de la tranquilidad pública, y en consecuencia, él sólo tiene la facultad de señalar los puntos de residencia de las tropas, de designar los castillos y fortalezas propios y conducentes para mantener la disciplina militar, y determinar los puntos en que deben estar situados los almacenes del ejército. Solamente con el ejercicio expedito de estas facultades podrá el Ejecutivo mantener y mejorar la disciplina

militar, y ser responsable por falta de cumplimiento de las obligaciones que le imponen los preceptos constitucionales que estamos estudiando.

Si la paz pública se interrumpe, la guerra puede ser interior ó exterior. En el primer caso toca exclusivamente al Ejecutivo, como lo hemos dicho, una amplia y expedita accion para restablecerla, pues aun en el caso de la suspension de garantías, el decreto correspondiente es un acto meramente administrativo que comienza á cumplirse desde que las circunstancias lo exigen, aunque no se haya obtenido todavía la aprobacion del Congreso ó de la Comision Permanente. Si el poder Legislativo rehusa concederla, habrá cesado la responsabilidad del Presidente, cualesquiera que sean los resultados de la guerra.

Pero téngase presente que la guerra civil de que hablamos es la que afecta á la Federacion, pues si el trastorno público se verifica en un Estado con un carácter meramente local y privado, aunque los Poderes de la Union tienen el deber de proteger al Estado, esto es sólo en el caso de ser excitados por la Legislatura, ó si ésta no estuviere reunida, por el Ejecutivo de aquella entidad federativa. Se funda esta limitacion en que en un movimiento meramente local, en que está interesado el régimen interior del Estado, se guarda el respeto debido á su soberanía.

Trátase pues, aquí, de una rebelion contra las instituciones ó contra las autoridades federales; y ya hemos visto que si ese movimiento es sólo un motin, basta la accion ordinaria y comun del Ejecutivo para sofocarlo; si afecta caracteres mas alarmantes que ameriten la suspension de garantías, esa accion es más amplia y poderosa, y en ella de alguna manera, aunque sea secundaria, interviene con sus funciones el poder Legislativo.

Todavía hay un ejemplo más grave en que la rebelion reviste caracteres de la más alta importancia; cuando uno ó más Estados, con sus poderes públicos, se insurreccionan contra la Federacion: no es este el caso previsto en la fraccion V, inciso *B* del artículo 72 reformado, en que el Senado y el Ejecutivo

intervienen para hacer cesar la acefalía. La simple suspension de garantías es ineficaz entónces, porque la guerra es de gobierno á gobierno. El Estado rebelde se coloca en la situacion de contravenir expresamente á las estipulaciones del pacto federal. En la lógica del derecho político es ese el momento de la declaracion de estado de sitio, en virtud de la facultad legislativa de declarar la guerra.

Las tropas del Estado ó Estados coaligados en contra de la Federacion, asumen el doble carácter de rebeldes y de beligerantes. Los ciudadanos todos, cualquiera que sea la opinion política que profesen, deben considerarse como enemigos, y la guerra es á la vez una guerra civil y una guerra de potencia á potencia. Los medios, pues, de reprimirla son de doble carácter é imponen á los beligerantes y á las naciones neutrales las mismas obligaciones que en una guerra internacional.

"El derecho de una nacion, dice un publicista americano, [1] para tratar á sus ciudadanos rebeldes como súbditos y como beligerantes se ha reconocido largo tiempo há en Europa. Se ha sostenido que el bloqueo de la costa de Portugal, decretado por la reina de aquel país, era legal, como fué la captura de un buque que se atrevió á romperlo. El gobierno de los Estados Unidos de hecho consideró como beligerantes en varias ocasiones á los insurgentes, aunque sin reconocerles expresamente aquel carácter. Teniendo así plenos poderes y el derecho de hacer la guerra á los rebeldes, ya como súbditos, ya como beligerantes, este derecho liberta al Presidente y al Congreso de las dificultades que podrian surgir, si los rebeldes debiesen ser tratados sólo como súbditos. Si concediendo á los rebeldes los privilegios de beligerantes se les libertara de los más severos castigos de traicion, quedarian sujetos á las responsabilidades de beligerantes. Los privilegios y las desventajas son correlativos; pero no hay razon para admitir que el Gobierno deje de ejercer el derecho de tratar á los rebeldes como súbditos ó como beligerantes."

1 Whiting. War powers under the constitution.

Llegado ya al caso de una guerra extranjera, previa ley del Congreso de la Union, el Presidente es el único responsable de sus operaciones, y por lo tanto, libre para dirigirlas en el sentido que le parezca más conveniente. No tiene ya el Congreso general ninguna participacion en este asunto, no puede dirigir el curso de la guerra, no la puede dar por terminada. La guerra se rige únicamente por las reglas del derecho internacional, que en esto es superior á las constituciones de los pueblos, y jamas una nacion que violase los derechos de las otras podria excusarse alegando los preceptos de su constitucion peculiar.

En suma, el Presidente es el único que marca la conducta general de la guerra, el que dispone los movimientos militares y dicta todas las medidas necesarias para vencer ó combatir al ménos al enemigo. Su autoridad es suprema bajo la Constitucion, para mandar las fuerzas de mar y tierra, para reglamentar las presas, expedir patentes de corso, sin más limitacion que la de obrar de acuerdo con la ley que ha declarado la guerra. El Presidente, que en tiempos de paz es el Supremo Magistrado que ejecuta con una política propia las leyes expedidas entónces por el Congreso, es tambien en tiempo de guerra, con una política propia, el ejecutivo de las de guerra. En ambos casos su mision es enteramente constitucional.

Pero como la Nacion entera ha estado empeñada en la guerra, ora se considere como la unidad formada por el pueblo, ora como la reunion de Estados que constituyen la República federativa; por eso en este doble carácter, la Constitucion da una participacion directa á la representacion que en ambas manifestaciones le corresponde. El Congreso general declara la guerra el Presidente la ejecuta, y al terminarla, como sucede siempre, con un tratado de paz, que toca al Ejecutivo celebrar, interviene el Senado para aprobar las condiciones del término de la guerra.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos á la ratificacion del Congreso federal.

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

Estas dos fracciones contienen tres partes, de las cuales la primera, que consiste en dirigir las negociaciones diplomáticas, y la tercera en recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras, pertenecen exclusivamente al Ejecutivo; la segunda, que le encomienda la facultad de celebrar tratados, corresponde al Presidente y al Senado. Respecto de la intervencion de esta Cámara Legislativa en materia de tratados, ya hemos dicho lo bastante en su lugar respectivo. Para ocuparnos aquí de las atribuciones propias del Primer Magistrado de la República, acerca del mismo asunto, seguirémos las ideas de Pomeroy en su obra "Constitutional Law," procurando adecuar cuidadosamente su doctrina á las instituciones mexicanas, en lo que tienen de peculiar.

Todas las relaciones extranjeras, dice ese autor, se confian exclusivamente al Ejecutivo, en conexion con el Senado. El Congreso —unidas las Cámaras de senadores y de diputados— no tiene ni voz ni voto en materia de ejecucion, excepto el caso de que sean necesarias sus leyes para cumplir algunas estipulaciones de los tratados.

Nadie puede poner en duda la extensa y trascendental importancia de estas ilimitadas funciones confiadas al Ejecutivo, ya sea que obre por sí solo, ya con intervencion del Senado. Cuando reflexionamos en los resultados favorables ó adversos para la Nacion ó para sus habitantes, que puede producir un tratado, no podemos ménos que comprender la inmensa responsabilidad que pesa sobre el Presidente de la República, en virtud de esta parte del desempeño de sus funciones.

Estas funciones son de dos maneras: la que consiste en las relaciones mercantiles y asuntos de mera administracion, por medio de los ministros residentes ó enviados extraordinarios;

y la que se refiere á la formal celebracion de contratos que deben ser obligatorios á todos los departamentos del Gobierno, y que, sin más limitacion que la que establece el artículo 15 constitucional, son parte de la Ley Suprema de toda la Union (artículo 126). Por tanto, las considerarémos separadamente.

El Presidente es el único órgano de comunicacion entre nuestro Gobierno y el de las demas naciones. Los embajadores y ministros extranjeros se acreditan cerca de él, le presentan sus credenciales y le hacen visitas oficiales. Sus notas, las negociaciones que dirigen, se entienden, es verdad, con el Secretario de Relaciones; pero es porque este funcionario es el órgano de comunicacion con el Presidente. Las contestaciones dadas por el Ministro, las conferencias que celebra, son en nombre del Supremo Magistrado, quien puede, y frecuentemente así lo hace, tomar una parte activa en las negociaciones. Nuestros Ministros en el extranjero son nombrados por el Presidente, con aprobacion del Senado; pero sin intervencion de este cuerpo puede removerlos. Una vez nombrados sólo con él se comunican, por conducto del Secretario de Relaciones, y de éste reciben instrucciones acordadas por el Presidente.

En ninguno de estos procedimientos tiene intervencion el Congreso.

Por regla general, la correspondencia y las negociaciones se siguen en secreto; y aunque es costumbre que el Presidente se ocupe de estos asuntos en su discurso al Congreso, lo hace en términos generales, y sin comprometer en nada la discrecion debida: á veces, sin embargo, permanecen esos asuntos en toda reserva, hasta darse cuenta al Senado, en el caso de un tratado.

Si por cualquier motivo llega á surgir una discusion sobre negociaciones pendientes en las Cámaras, el Ejecutivo aprovechará el peso moral que representen las razones expuestas; pero no es de su deber considerarlas como obligatorias.

Importantísima es, pues, la facultad que la Constitucion confía al Presidente, y que de ninguna manera puede ser delegada. Nuestros Ministros en el extranjero pueden, sin duda, usar de

su propio juicio y discrecion dentro de estrechos límites; pero en todo asunto importante reciben del Presidente instrucciones precisas y positivas. Y es tal la magnitud de esta facultad, que, aunque el Presidente no puede declarar la guerra, sí puede conducir las negociaciones diplomáticas de tal manera, que la hagan inevitable ó que produzcan su objeto de provocarla. Así lo hizo el Presidente Polk, de los Estados Unidos, trayendo la guerra á la República, y haciendo inevitable la campaña de Texas.

Pero el Supremo Magistrado de un país debe recordar su mision patriótica en el alto puesto que ocupa, y cuidar de que no caiga sobre el pueblo que representa una mancha de ambicion y de injusticia. Él es el guardian de la seguridad pública, del bienestar de la Nacion y de la firmeza de las instituciones. En el ejercicio de este poder, ningun otro puede intervenir ni oponerle obstáculos de ninguna clase.

Ese ejercicio tiene un carácter meramente político, y la responsabilidad que puede producir es tambien meramente política. En las negociaciones diplomáticas que preceden á los tratados, el Senado no tiene la menor autorizacion para entenderse con las potencias contratantes, y es constitucionalmente imposible que esa Cámara dicte las cláusulas del tratado ú obligue al Presidente á que siga determinada línea de conducta. Sólo él puede celebrar el tratado, fijar las estipulaciones y determinar la materia del contrato. Y sólo cuando la convencion está concluida, debe someterla al Senado para que la ratifique ó deseche.

Pero hay un principio de la más alta importancia, que revela la sabiduría de nuestra Constitucion. Parece que no impone límites ni á la materia ni al contenido de los tratados. Pueden ser innumerables y variadas sus estipulaciones y depender de diversas causas, circunstancias y relaciones; afectar los intereses de la Nacion entera ó de sus habitantes en particular; referirse al comercio, á la navegacion, á los derechos de extranjería y á la extradicion de reos; pero nunca el Presidente de la Repúbli-