

ARTÍCULO 84

en un ritmo vertiginoso de cambios sociales y políticos. Cambios que precisan de nuevos enfoques y acciones que puedan ser favorecidos con el cambio generacional que se produce en el ámbito de los gobernantes.

Por lo que se refiere a la experiencia histórica de nuestro país, es posible encontrar casos que alternativamente podrían constituir ejemplos de la conveniencia o inconveniencia de admitir la reelección y la permanencia en el poder de los gobernantes. El único caso en favor podría ser el de Benito Juárez, quien permaneció en el poder de 1857 a 1872, si bien, gran parte de esos años pueden explicarse en función de la Guerra de Tres Años y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo. En contra de las reelecciones y la permanencia en el poder pueden citarse los casos de Antonio López de Santa Anna y de Porfirio Díaz. El caso de Obregón sólo se puede presentar como un intento fallido, pero amenazador por las circunstancias en que se dio, ya que los otros dos más destacados presuntos candidatos fueron asesinados, Arnulfo Gómez y el general Francisco Serrano.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que en el caso concreto de nuestro país la prohibición absoluta de reelección de Ejecutivo ha sido positiva, no solamente en el pasado, sino también en el presente, ya que dicha prohibición es uno de los fundamentos de nuestro sistema político. La expectativa de sustitución en el Poder Ejecutivo, cada seis años, contribuye notablemente a canalizar las expectativas de cambio, por canales institucionales y así alejar las opciones de forzarlo, por vías extrainstitucionales que apelen a la violencia y, consecuentemente, propicien condiciones adversas al clima de estabilidad e institucionalidad que han caracterizado al sistema político mexicano, en forma indiscutiblemente positiva.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 4ª ed., México, Porrúa, 1982, pp. 737-742; Carpizo Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., México, Siglo XXI, 1979, pp. 55-62; Iturriaga, José, "Los presidentes y las elecciones en México", *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, México, año IV, núms. 11-12, 1958, pp. 12 y 19; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Pax, 1972, p. 391; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 444-450.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

ARTÍCULO 84. En caso de falta absoluta del presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la desig-

nación del presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

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

COMENTARIO: La Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 4 de octubre de 1824, en su artículo 75 prescribía que en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas sus facultades y prerrogativas recaerían en la figura del vicepresidente, misma que aquel sistema político instituyó con función autónoma en la persona de un contrincante que el presidente había tenido en las elecciones, las cuales se hacían entonces mediante el voto mayoritario de las legislaturas de los estados y no alcanzándose dicho voto por algún candidato, el asunto se resolvía en intrincada elección de la Cámara de Diputados, todo ello dentro de un galimatías político y pésima técnica jurídica, propiciándose, además, claro está, los centros de intrigas, cuartelazos, golpes de Estado, etcétera, como históricamente ocurrió; en caso de impedimento del presidente y del vicepresidente para ejercer sus funciones, el presidente de la Suprema Corte debía hacerse cargo, temporalmente, junto con otras dos personas, del supremo Poder Ejecutivo (artículos 97 y 98 de la Constitución citada).

La cuarta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana (centralistas), de 29 de diciembre de 1836, en sus artículos 10 y 11 regulaban los casos en que por muerte o destitución legal del presidente de la República quedaba vacante el cargo, nombrándose por los senadores un interino entre tres individuos que elegiría la Cámara de Diputados y posteriormente se efectuarían las elecciones, conforme al precepto 2º de la propia Ley, o sea por tres ternas designadas por el Presidente de la República interino en una junta con su Consejo de Ministros, por el Senado y por la Suprema Corte de Justicia, enviándolas a la Cámara de Diputados, la cual escogería entre todos los nombrados otra terna, misma que se remitía a todas las juntas departamentales, a efecto de que escogieran su candidato y así por mayoría de los votos de dichas juntas departamentales resultaba electo el nuevo presidente de la nación.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 12 de junio de 1843 (cen-

tralistas), en su artículo 91 dispusieron que en las faltas temporales del presidente de la República, el Poder Ejecutivo quedaría depositado en el presidente del Consejo; si la ausencia pasare de 15 días, el Senado elegiría la persona que debía remplazarlo; pero si era absoluta y no ocurriese en el año de la renovación, la elección se verificaría del modo prevenido en los artículos 158 y siguientes y el así nombrado quedaría el tiempo que le faltaba al que suplía.

La Constitución Política de la República Mexicana, de 5 de febrero de 1857, en sus preceptos 79 y 80 definía la mecánica operativa en los casos de faltas temporales y absoluta del primer mandatario del país, siendo el presidente de la Suprema Corte de Justicia quien debía cubrir interinamente el cargo en ambos supuestos; pero tratándose de una ausencia absoluta, se procedía entonces a nueva elección del presidente, acorde al precepto 76 de dicha Constitución, o sea indirecta en primer grado y por escrutinio secreto, en los términos de la ley electoral correspondiente.

El Código Político de 1857 fue reformado el 3 de octubre de 1882 en sus artículos 79, 80 y 82, ordenándose que en las faltas temporales y absoluta del primer mandatario, supliera interinamente el ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado o en su receso de la Comisión Permanente, señalando una serie de medidas que observar al respecto, así como determinados cómputos de tiempo sobre el particular.

El 24 de abril de 1896, la Constitución de 1857 fue nuevamente reformada en el precepto 79, disponiéndose entonces en la fracción I, que salvedad hecha de dos casos, las faltas absolutas y temporales del presidente del país fueran cubiertas desde luego por el secretario de Relaciones Exteriores y si no lo hubiere o estuviese impedido por el secretario de Gobernación, y en las fracciones subsecuentes indicaba que el Congreso de la Unión debía reunirse de inmediato y nombrar un presidente sustituto por mayoría absoluta de los miembros presentes, en votación nominal y pública, y en su receso la Comisión Permanente, así como otras disposiciones relativas, alguna curiosa como la de que el presidente al solicitar licencia propondría al ciudadano que debía remplazarlo (fracción VIII): igualmente fueron reformados los preceptos 80, 82 y 83 constitucionales en la fecha antes señalada.

El 6 de mayo de 1904, y entre otros artículos, fueron reformados otra vez los preceptos 80, 81 y 83, sobresaliendo las disposiciones de que en ausencia absoluta o licencia del primer mandatario, el vicepresidente asumiría el ejercicio del Poder Ejecutivo por ministerio de la ley, sin necesidad ya de protesta, así como que substituiría en el cargo al presidente hasta el fin del periodo para el que había sido electo si la falta fuese absoluta; cuando al comenzar un periodo constitucional no se hubieren presentado ni el presidente ni el vicepresidente electos, cesaba sin embargo el presidente cuyo periodo había concluido, encargándose desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el secretario de Relaciones Exteriores, y en su defecto uno de los demás secretarios conforme al orden de la ley que establecía su número.

En el proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza ante el Congreso de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, el número del precepto

correspondía al actual, si bien había diferencias con el texto que se aprobó y de éste con el vigente.

El 84 constitucional ha sufrido dos reformas, a saber:

a) La primera únicamente modificó el titular de la obligación para convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, en el caso de que ocurriendo la falta absoluta del presidente en los primeros dos años de su mandato y encontrándose el Congreso en receso, la Comisión Permanente nombraba desde luego un presidente provisional, y era éste precisamente quien debía convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que a su vez lanzara la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales, a efecto de que el ciudadano que resultase elegido terminase el periodo correspondiente, la reforma consistió en conferir a la Comisión Permanente dicha obligación de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, para los efectos señalados en el precepto comentado. La modificación de que se trata fue expedida por el Constituyente Permanente, promulgada por el presidente Álvaro Obregón, en Celaya, Guanajuato, el 15 de noviembre de 1923, y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 24 siguiente.

b) La segunda reforma rehizo varias e importantes disposiciones del precepto constitucional en comentario, ya que habían cambiado algunos mecanismos de nuestro sistema político, como el tiempo de duración del periodo presidencial, así como el de los diputados y senadores y otro importantísimo, el de la definitiva no reelección del primer mandatario, cuya última enmienda en tal sentido coincidió en promulgación y publicación con la reforma que nos ocupa; la sola lectura del texto anterior al actual muestra claramente las correspondientes diferencias. Esta importante reforma global fue expedida por el Constituyente Permanente y promulgada por el presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, en México, D.F., el 29 de marzo de 1933, y fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de abril siguiente.

La sucesión del poder por causas inesperadas es uno de los temas más graves y fascinantes en la historia política de las naciones; tratemos de apreciar lo que ha sucedido en México con la sucesión presidencial por motivos distintos al de la conclusión normal del periodo relativo y conforme a sus constituciones, en ciertas y determinadas ocasiones:

Felipe Tena Ramírez manifiesta que el sistema de la Constitución de 1824, no tenía nada de recomendable, puesto que el jefe de la nación tenía frente a sí, como su inmediato sucesor, nada menos que al candidato del partido contrario, postergado en los comicios y que podía convertirse, como a veces sucedió, en centro de intrigas para suplantarlo al presidente y en director de una política contraria a la de éste; el caso concreto al respecto lo encontramos en el Pronunciamiento de Jalapa (4 de diciembre de 1829), firmado por Melchor Múzquiz y José Antonio Facio, con el fin de derrocar al presidente Vicente Guerrero, plan al cual se adhirió su autor intelectual, general Anastasio Bustamante, de filiación iturbidista y vicepresidente de Guerrero. Poco después, por los azares políticos del tiempo, el propio Bustamante entró a fungir como presidente el 1º de enero de 1830; el Congreso decretó que Guerrero estaba imposibilitado para

gobernar la nación, y las maquinaciones en su contra concluyeron con la traición de Picaluga, que condujo a Guerrero a su fusilamiento en Cuilapan, Oaxaca, el 14 de febrero de 1831; para entonces, Antonio Facio era ministro de Guerra y Marina de Bustamante.

La cuarta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, tuvo indudablemente soluciones sanas y más congruentes, con mejor técnica, sin dejar ésta de ser complicada por cuanto se refería a la elección definitiva para presidente constitucional.

Las Bases Orgánicas para la República Mexicana de 1843, establecían para la sucesión presidencial, en caso de faltas temporales, un sistema sencillo, pero si la ausencia era definitiva se debía cubrir mediante el procedimiento de renovación normal, el cual, si no era resuelto en los primeros supuestos del proceso electoral, se volvía complejo.

La Constitución federal de la República Mexicana de 1857 cuyos preceptos 79 y 80 en sus textos originales rigieron hasta la reforma de 1882, decretaron que fuese el presidente de la Suprema Corte de Justicia quien supiera las faltas temporales y absoluta del primer mandatario, y en este último caso mientras se procedía a nueva elección conforme al artículo 76, procedimiento claro y sencillo, pero como bien señala el tratadista Tena Ramírez, era tan malo como el de la Constitución de 1824, con la agravante de que se trasladaba al poder que por su naturaleza debe ser imparcial e independiente, como es el judicial, el centro de maquinaciones y de rivalidades políticas que entrañaba el vicepresidente, e indica Tena Ramírez que por lo menos tres casos ocurrieron durante la vigencia de dicho sistema, en que por ambicionar el máximo cargo, el presidente de la Suprema Corte se enfrentó al de la República y fueron el de Juárez contra Comonfort, el de González Ortega contra Juárez y el de Iglesias contra Lerdo de Tejada, habiendo sido el de Juárez de incalculable y decisiva trascendencia histórica, pues primero reivindicó la Constitución de 57 y luchó exitosamente contra el partido conservador en la Guerra de Tres Años (1858-1860) y después combatió con denuedo la intervención francesa y venció al Imperio en Querétaro (1867), poniendo fin a los sueños de establecer una monarquía en México.

De las reformas sufridas por la Constitución de 1857 sobre este tema, impone nuestra atención la de 1896, por la que el secretario de Relaciones Exteriores cubriría desde luego y en forma transitoria las faltas temporales y la absoluta del Ejecutivo federal, y en su defecto lo haría el secretario de Gobernación; la de 1904 adjudicó al vicepresidente y por ministerio de la ley la suplencia presidencial, hasta el final del periodo cuando la falta fuese absoluta; pero en caso de ausencia del presidente y del vicepresidente, recaía en el secretario de Relaciones la presidencia interina y en su defecto en los demás secretarios conforme al orden de la ley que establecía su número; tales disposiciones regían precisamente cuando el general Porfirio Díaz renunció a la presidencia de la República, el 25 de mayo de 1911; ya el vicepresidente Ramón Corral lo había hecho el día 4 del propio mes, por cable, desde Europa, y siendo secretario de Relaciones Exteriores Francisco León de la Barra asumió el cargo por ministerio de la ley como presidente interino, y lo ejerció hasta el 6 de noviembre del mismo año.

día en que entregó el poder al señor Francisco I. Madero, nuevo presidente constitucional.

Posteriormente el señor Madero fue derrocado y obligado a firmar su renuncia, así como también lo hizo el vicepresidente José María Pino Suárez, el 19 de febrero de 1913, siendo aceptadas las renunciaciones por el Congreso ese mismo día, por lo que de inmediato asumió la presidencia el secretario de Relaciones Exteriores Pedro Lascuráin Paredes, quien ocupó la presidencia sólo 45 minutos, tiempo suficiente para cubrir la fórmula y nombrar a Victoriano Huerta como ministro de Gobernación; de esta manera el traidor subió a la silla presidencial legalmente, el Congreso le tomó la protesta como presidente interino; tres días después se consumaba la felonía con el asesinato de Madero y Pino Suárez. El sistema de la sucesión presidencial así estructurado propició la maquinación empleada y demostró así, con un trágico suceso, su mala técnica jurídica.

La historia ha exhibido suficientemente la infortunada figura de la vicepresidencia para México, incluso Díaz y Madero sufrieron las consecuencias de empuñarse en nombrar a quienes fueron sus vicepresidentes; en ambos casos fue la gota que derramó el vaso, y en el seno del Constituyente queretano (1916-1917), se hizo palpable el repudio de la Revolución por la vicepresidencia y por ello se eliminó de nuestro sistema constitucional vigente. Por cuanto a la mecánica operativa legal para substituir al primer magistrado en sus faltas, temporales o por ausencia definitiva, más o menos repentina (enfermedad, muerte, renuncia, etcétera), en el artículo 84 en comentario se ha estructurado un sistema que aleja toda posibilidad de conocimiento previo sobre la persona que pueda, en un caso así, suplir la falta del presidente y aunque siguiendo al jurista Tena Ramírez decimos que si bien adolece de defectos, como el de que la designación en ciertos casos se convierta en indirecta, a lo que Herrera y Lasso, citado por Tena Ramírez, señala que en realidad y tal como está concebida dicha asamblea de congresistas, pueda parecerse mejor a una Junta de Notables del pasado, es sin embargo el procedimiento más idóneo hasta ahora encontrado.

Ya el artículo 84 del código fundamental rindió frutos en la realidad, recordemos que habiendo sido nuevamente electo presidente el general Álvaro Obregón, por las reformas al artículo 83 publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación los días 22 de enero de 1927 y 24 de enero de 1928, aumentándose en esta última a 6 años el periodo presidencial, fue asesinado por José de León Toral en el restaurante "La Bombilla", en San Ángel, el 17 de julio de 1928, por lo cual el Congreso, erigido en Colegio Electoral, tuvo que designar al licenciado Emilio Portes Gil como presidente (interino), el 1º de diciembre de 1928, y convocó a nuevas elecciones (primer supuesto del precepto), habiendo resultado electo presidente constitucional el ingeniero Pascual Ortiz Rubio (segundo supuesto del precepto), quien tomó posesión el 5 de febrero de 1930, pero renunció el 3 de septiembre de 1932 y por lo tanto nuevamente el Congreso, erigido en Colegio Electoral, designó presidente sustituto al general Abelardo L. Rodríguez el propio día 3 de septiembre de 1932 (tercer supuesto del precepto); el general Rodríguez gobernó por el tiempo que faltaba para terminarse el periodo presidencial, o sea hasta el 30 de noviembre de 1934; desde entonces y

hasta la fecha, todos los presidentes de México han cumplido su periodo de seis años; pero como se advierte, el actual sistema incluso perfeccionado ya por las reformas citadas, funcionó bien y demostró su eficacia.

Sobre la función de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión durante el receso de éste, es importante por la facultad que tiene conferida al nombrar de inmediato un presidente provisional, así como convocar desde luego al Congreso a sesiones extraordinarias para los demás efectos del artículo 84 en cuestión.

Este precepto se relaciona, muy directamente, con los artículos 73-XXVI (Facultad del Congreso Federal para conceder licencia al presidente, constituirse en Colegio Electoral y designar al suplente); 79-VI (facultad de la Comisión Permanente para otorgar licencia al presidente hasta por 30 días y nombrar al interino que lo supla); 82 (requisitos para poder ser presidente); 83 (fecha de inicio del ejercicio presidencial, su duración y prohibición absoluta de reelección); 85 o artículo gemelo (designación de presidente interino por no presentarse el electo a tomar posesión de su alta investidura, o en caso de falta temporal); 86 (renuncia del presidente) y 88 (ausencia del presidente del país).

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VII, pp.333-375; Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cultura, 1961, pp. 430-443; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 468-474; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, 2ª ed., México, Porrúa, 1964.

Francisco Arturo SCHROEDER CORDERO

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

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.