

Artículo 85

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 Alvaro 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 Angel, 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 substituto 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 la 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 interi-

no 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*, 2^a 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*, 12^a ed., México, Porrúa, 1973, pp. 468-474; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1964*, 2^a 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 estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

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

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

COMENTARIO: Los antecedentes del artículo 85 respecto a la no presentación del presidente electo, el día que debe tomar posesión del cargo, se encuentran en los textos constitucionales mexicanos a partir de 1824. En la Constitución de ese año, que establecía la vicepresidencia, se preveía que si el presidente y el vicepresidente no pudieran entrar en el ejercicio del cargo, o la elección no estuviese hecha y publicada, la Cámara de Diputados, votando por estados, designaría interinamente un presidente. Entonces era el 1º de abril el inicio del periodo presidencial.

En caso de falta temporal debería de procederse de igual manera, pero si el Congreso no estuviese reunido, ejercería el cargo el presidente de la Suprema Corte de Justicia junto con otros dos individuos que elegiría el Consejo de Gobierno. Esto es, instauraría un triunvirato por decisión del mencionado cuerpo colegiado que se integraba por la mitad de los miembros del Senado y funcionaba durante los recesos del Congreso.

Las Leyes Constitucionales conservadoras de 1836 establecían que en ausencia del presidente electo, el Congreso, atendida la distancia, le prefijaría el día en que debía presentarse a asumir el cargo. Aunque no se decía expresamente, como en la Constitución de 1824, que el que hubiere concluido el periodo cesaría en el cargo, esto se entendía al indicarse que el presidente del Consejo se encargaría del gobierno "desde la cesación del antiguo hasta la presentación del nuevo Presidente". El Consejo en la Constitución de 1836, era un cuerpo constituido por 13 notables escogidos por el presidente de entre 39 individuos propuestos por el Congreso.

En las Bases Orgánicas de 1843 se indicaba que las faltas temporales del presidente, serían suplidas por el presidente del Consejo, pero si la falta o ausencia pasare de 15 días, el Senado nombraría un presidente interino. En este documento constitucional el Consejo de Gobierno se componía de 17 vocales nombrados por el presidente, y en él no se preveía el supuesto de que el presidente electo no se presentase o bien que la elección no se hubiere realizado o no estuviese declarada.

La Constitución de 1857 determinaba que el presidente de la Suprema Corte de Justicia se encargaría del Ejecutivo tanto en la hipótesis de no asunción del cargo por parte de un nuevo presidente al concluir un periodo, como en las faltas temporales.

Por virtud de las reformas introducidas en 1882 se estableció que en los supuestos anteriormente señalados entraría a ejercer la presidencia el presidente o el vicepresidente del Senado o los de la Comisión Permanente. En 1896 se incorporaron nuevas modificaciones, según las cuales, en las faltas temporales en que no procediera la licencia, se encargaría del Poder Ejecutivo el secretario de Relaciones Exteriores y, en su defecto, el de Gobernación. Se creaba la posibilidad, en caso de solicitud de licencia, de que el presidente propusiera al Congreso quién asumiría el cargo. Esto se explica por el fuerte poder de Porfirio Díaz en esa época. En cuanto a la hipótesis de no presentarse a la toma de posesión, se indicaba en estas últimas reformas que el Congreso nombraría a un presidente interino que duraría en sus funciones, si la causa del impedimento era transitoria, hasta que el electo pudiera encargarse de la presidencia. Si la elección no estuviese hecha y publicada el día previsto

para la transmisión —ya entonces el 1º de diciembre— se nombraría un presidente interino "el cual desempeñará la Presidencia mientras queden llenados esos requisitos y proteste el Presidente electo".

De acuerdo con la reforma de 1904, que instauró nuevamente la vicepresidencia, el vicepresidente substituiría al presidente en los casos que comentamos. Si no se presentase tampoco el vicepresidente o no se hubiere realizado o consumado el proceso electoral, se encargaría interinamente de la presidencia el secretario de Relaciones Exteriores, y si faltare, los sucesivos secretarios en el orden establecido por la ley.

El sistema previsto actualmente por la Constitución se inició prácticamente desde el Decreto por el que Venustiano Carranza reformó el artículo 81, el 29 de septiembre de 1916.

La única reforma del artículo 85 después de la promulgación de la Constitución de 1917, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril de 1933, a efecto de hacerlo congruente con el principio de no reelección absoluta, pues el texto originalmente aprobado por el Constituyente de 1916-17 permitía que quien hubiere cubierto un interinato por licencia del presidente, pudiera ser electo como titular del Ejecutivo, siempre que no estuviese en funciones al celebrarse la elección.

El artículo 85 establece la manera de proceder para el caso de que al comenzar el periodo constitucional de seis años del presidente de la República, el que hubiere resultado electo no se presentare, o bien la elección no estuviera hecha y declarada el 1º de diciembre, así como la manera de suplir las faltas temporales del presidente. El artículo que comentamos plantea tres supuestos diferentes. El primero, que el presidente electo esté imposibilitado por alguna razón para asumir el cargo, sea porque no se encuentre en el lugar o porque se halle impedido en virtud de alguna enfermedad u otra causa para encargarse de la presidencia de la República; segundo, que no se hubiere hecho y declarado la elección, y tercero, que falte temporalmente.

La primera consecuencia que señala el artículo correspondiente es la no prolongación del periodo del presidente en funciones, esto es, que una vez concluido el término para el cual fue electo el presidente correspondiente, éste debe cesar en el cargo, a fin de que no se prolongue en el tiempo la titularidad en el Poder Ejecutivo. Se prevé, pues, la cesación del término presidencial precedente y se deposita en el Poder Legislativo la facultad de decidir la titularidad del Ejecutivo, con el carácter de presidente interino, siempre que sea el Congreso de la Unión el que decida; si éste no estuviese reunido, la Comisión Permanente procederá, conforme al artículo 84, a nombrar un presidente provisional, convocándose al Congreso el cual designará al interino. Se plan-

tea aquí una cuestión constitucional de suma importancia, dado que el artículo 85 remite para la solución de la titularidad del Poder Ejecutivo al artículo anterior, que señala que el presidente interino convocará a elecciones. Se aprecia claramente que bien pudiera ocurrir que el presidente constitucionalmente electo, impedido para tomar posesión del cargo el día señalado por la Constitución, estuviera en condiciones de asumirlo más tarde, por ejemplo en el caso de una enfermedad de la que se recuperase posteriormente. Estamos aquí en presencia de uno de los llamados casos de soberanía, dado que corresponderá al Congreso decidir si efectivamente la ausencia del presidente electo en el momento de la toma de posesión constituye una falta absoluta, como lo prevé el artículo 84, en cuyo caso deberá procederse a la convocatoria a elecciones, o sólo se trata de una falta temporal que el Congreso determine cubrir con un interinato hasta en tanto el presidente electo esté en condiciones de asumir el cargo. Por lo que respecta al supuesto de una indefinición electoral, ésta, a su vez, puede consistir en que la elección no se hubiera realizado, o que estando hecha, no haya sido declarada. La segunda probabilidad consiste en que el Congreso no haya calificado la elección y declarado formalmente electo al triunfador. Dentro de este mismo orden de ideas queda la hipótesis de que el Congreso hubiere considerado nula la elección presidencial, aunque la Constitución no lo dice expresamente.

En realidad deben distinguirse dos situaciones diversas. Si la elección no se ha hecho o ha resultado nula, no parece haber inconveniente en proceder de la forma que previene el artículo. Pero en cambio, si está pendiente la calificación de la misma, las reglas previstas en este precepto impedirían la realización del proceso calificador, lo que podría llevar a burlar la voluntad popular.

Este defecto constitucional es puesto de relieve por Jorge Carpizo, cuando hace notar que la declaración correspondiente a las elecciones, podría ser efectuada algunos días después del 19 de diciembre, en cuyo caso el presidente interino solamente cubriría el lapso de falta de definición jurídica de la elección, y no se estaría en el supuesto previsto por el artículo anterior, que supone la falta absoluta del presidente de la República y la necesidad de convocar a elecciones.

En la historia constitucional de nuestro país, a partir de la entrada en vigor del artículo que comentamos, sólo se ha dado un caso en el que el presidente electo no podía asumir el cargo, en virtud de haber fallecido. Tal cosa ocurrió con la muerte del presidente electo Álvaro Obregón, y el Congreso procedió, como lo decía la Constitución en su tiempo, a nombrar un presidente provisional cuyo nombramiento recayó en Emilio Portes Gil, quien convocó a elecciones.

Efectivamente, el texto vigente en la época denominaba como *provisional* al presidente desig-

nado para fungir en este supuesto, independientemente de que tal designación proviniera del Congreso o de la Comisión Permanente. En el texto del dictamen presentado al Constituyente decía *interino*, y pese a que no hubo discusión, el texto publicado decía *provisional*. Probablemente el cambio se produjo en la comisión de estilo, pero no encontramos prueba de ello. Con la reforma de 29 de abril de 1933 se volvió a la terminología correcta al referirse como *presidente interino* al nombrado por el Congreso, y *provisional* al designado por la Comisión Permanente.

Otra peculiaridad que presenta el proceso de creación de este artículo en el Congreso Constituyente es el hecho de que en el dictamen se incluía un párrafo que exigía que tanto el Congreso, como la Comisión Permanente al proceder a la elección de presidente, deberían declararse en sesión permanente que no concluiría hasta haber hecho la elección. Sin embargo, esta parte del precepto no apareció finalmente aprobada, y dado que no hubo debate, no hay elementos para saber a qué se debió su supresión.

La medida era importante pues creaba condiciones para acelerar una decisión de tanta trascendencia, particularmente si tomamos en cuenta que la elección de presidente interino —de acuerdo con el artículo 84— requiere la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, esto es, más de la mitad de los votos de los congresistas presentes, y para alcanzarla pueden necesitarse varias votaciones. El artículo tiende a evitar jurídicamente la acefalía de la primera magistratura del país y por ello se señala que en caso de que el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente designará un presidente provisional procediéndose conforme a lo señalado en el artículo 84, es decir, que el presidente provisional fungirá hasta en tanto pueda reunirse el Congreso de la Unión y designar, en su caso, al presidente interino que convocará a las elecciones correspondientes.

El resto del artículo se refiere a faltas temporales del presidente de la República, éstas pueden ser por enfermedad o por ausencia. La ausencia del territorio nacional en gira de trabajo, aprobada por el Congreso o la Comisión Permanente, ha sido considerada en nuestra práctica constitucional, como presencia efectiva, y no ha dado lugar a ningún tipo de substitución. Esto es comprensible dadas las facilidades de los medios de comunicación que impiden se interrumpa la vinculación con el país, de manera que el presidente está, en todo tiempo, en posibilidad de tomar decisiones.

Un caso particular de falta temporal previsto en el artículo que se comenta, es el que se refiere a la que ocurre no estando reunido el Congreso y aquélla se prolonga por más de treinta días. Se entiende que en tal circunstancia, habrá un presidente que estará cubriendo la falta, desig-

nado por la Comisión Permanente, pero dada la prolongación se prevé que la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias del Congreso, a fin de que resuelva "sobre la licencia y nombre en su caso, al presidente interino". En este caso, no se trata de la petición expresa de licencia por parte del titular del Poder Ejecutivo, sino de una resolución del Congreso de la Unión, respecto a la incapacidad de aquél para hacerse cargo de dicho poder. La figura del presidente interino por falta de más de 30 días del titular del Ejecutivo, puede darse también en los cuatro últimos años del periodo presidencial, puesto que supone no la falta absoluta, sino temporal, del titular del Poder Ejecutivo. En este caso, y de acuerdo con las circunstancias políticas imperantes, el presidente interino fungirá con ese carácter hasta en tanto el presidente constitucionalmente electo —o el substituto, si es el caso— pueda reasumir la presidencia de la República. Si la falta temporal, dice la Constitución, se convierte en absoluta, como sería el caso de la muerte del presidente durante una enfermedad por virtud de la cual haya sido substituido temporalmente, se procederá en los términos del artículo 84.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2^a ed., México, Siglo XXI, 1979, pp. 63-69; Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3^a ed., México, UNAM, 1977, p. 175; *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesiones ordinarias y del Colegio Electoral del Congreso General, XXXIII Legislatura, México, 24 y 25 de septiembre y 30 de noviembre de 1928; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 13^a ed., México, Porrúa, 1975, pp. 478-484.

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

ARTÍCULO 86. El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

COMENTARIO: El artículo 86 prevé la posibilidad de la renuncia del presidente en funciones, señalando que el cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. La hipótesis contenida en este precepto supone la existencia de algún tipo de crisis política que coloca al titular del Ejecutivo en la necesidad de separarse de su alto cargo. Es claro que aun tratándose de una causa vinculada con el estado de salud del presidente,

la situación tiene que haber llegado a tal extremo que no sea posible substituirlo temporalmente como lo previene el artículo 85 y, por consecuencia, se entiende que la situación política se ha tornado crítica al grado de que dicho funcionario presente su dimisión.

Este artículo se relaciona con la facultad que reconoce la fracción XXVII del artículo 73 de la propia Constitución al Congreso de la Unión para aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República. Se entiende que la aceptación debe derivar de la consideración política que haga el Congreso en cuanto a la gravedad de la causa que esgrima el renunciante. Sólo las circunstancias específicas que rodean la presentación de una renuncia de esta naturaleza determinan el juicio que se forma el Congreso acerca de si la causa es grave o no lo es, e incluso la voluntad del cuerpo colegiado puede resultar condicionada por la presión que en situaciones extremas pueda ejercerse sobre él. Históricamente, encontramos que la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión, aceptó la renuncia del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez en condiciones críticas derivadas del poder de facto del que disponía Victoriano Huerta, quien ya se había proclamado encargado del Poder Ejecutivo y había "invitado" a las Cámaras de la Unión para que determinaran sobre la situación política que consistía precisamente en haber detenido al presidente legítimo Francisco I. Madero y a su gabinete.

El texto de la histórica dimisión, arrancada por la fuerza, muestra en si mismo la gravedad de la situación precisamente por su brevedad y por la falta de detalle en la explicación de la causa invocada para separarse de sus respectivos cargos. He aquí su contenido: "Ciudadanos Secretarios de la Honorable Cámara de Diputados: En vista de los acontecimientos que se han desarrollado de ayer acá en la Nación, y para mayor tranquilidad de ella, hacemos formal renuncia de nuestros cargos de Presidente y Vicepresidente, respectivamente, para los que fuimos elegidos. Protestamos lo necesario. México, 19 de febrero de 1913. — Francisco I. Madero. José M. Pino Suárez."

Debe aclararse que esta renuncia fue presentada ante la Cámara de Diputados porque el texto constitucional vigente en la época así lo señalaba. Aunque la Constitución de 1857 atribuía al Congreso la facultad de calificar la renuncia del presidente —Congreso que fue unicameral entre 1857 y 1874— la reforma del 6 de mayo de 1904 preveía que las renuncias del presidente y del vicepresidente debían presentarse ante la Cámara de Diputados que calificaría la gravedad de la causa que las motivara. El orden de sucesión presidencial para el caso de falta absoluta del presidente