

NUEVAS REGLAS PARA LA SUPLENCIA PRESIDENCIAL

Mario MELGAR ADALID*

A la memoria de mi amigo Jorge Carpizo

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *La suplencia presidencial en las Constituciones mexicanas.* III. *Las reformas al esquema de suplencia presidencial de 1917.* IV. *La reforma de 2012.* V. *Vicepresidencia, una mirada al sistema estadounidense.*

I. NOTA INTRODUCTORIA

La suplencia presidencial fue un tabú en el constitucionalismo del siglo XX mexicano. Una cortesía mal entendida hacia del tema un asunto escondido, apartado de los afanes renovadores y reformistas del texto constitucional, que no fueron pocos durante el régimen revolucionario. Ya en este siglo, en la última etapa de gobierno de Felipe Calderón se planteó ante el Constituyente Permanente la reforma que estableció nuevas reglas para el improbable, indeseable, pero posible supuesto de falta del titular del Ejecutivo Federal. En este trabajo se revisan las distintas soluciones de los textos constitucionales a la hipótesis de la ausencia presidencial y el entorno político y jurídico en que tales normas se generaron. El trayecto histórico jurídico muestra la tendencia de legisladores mexicanos tanto de adoptar disposiciones constitucionales del sistema estadounidense, que tanto influyó al constitucionalismo mexicano en ciernes, como propuestas vernáculas surgidas para resolver crisis o para adelantarse a los problemas que podrían surgir en el terreno político.

Los artículos 83, 84 y 85 constitucionales fueron reformados para establecer nuevas reglas que impidan una catástrofe política o una crisis

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del SNI.

constitucional de dimensiones insospechadas en el supuesto de la falta del presidente. Las razones para que estas reformas no hubieran ocurrido antes derivan de las características del régimen político de partido único, o prácticamente único, que operó en el país durante más de 70 años. Nadie hubiera osado plantear, nadie lo hizo al menos, reglas efectivas para resolver la falta del presidente. Se consideraba que hacerlo significaría una descortesía política. La solución anterior a la reforma de 2012, resultó en su momento adecuada, en tanto el Congreso respondía a una sola línea, sin que pudiera darse un resquebrajamiento político en caso de la falta del presidente. Por otra parte, la mala experiencia histórica de la figura de la vicepresidencia en el siglo XIX mexicano fue determinante para que esta solución, que ha funcionado razonablemente bien en situaciones extremas en sistemas como el estadounidense, esté aparentemente proscrita en el sistema mexicano. No obstante, no queda suficientemente claro si el sistema que plantea la reforma de 2012 resuelve totalmente el problema de la repentina falta del titular del Ejecutivo Federal o si debe debatirse la conveniencia de instaurar la vicepresidencia sin resabios históricos y con madurez democrática. El tema de la suplencia toca el de la vicepresidencia que tan mala fortuna ha tenido en la historia de México, por lo que no obstante la reforma de 2012, incorporada al texto constitucional, queda como un pendiente a dilucidar con una nueva perspectiva.

II. LA SUPLENCIA PRESIDENCIAL EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

1. *De 1824 a 1857*

La suplencia presidencial tiene su primer antecedente en la Constitución de 1824 que estableció la vicepresidencia. México había adoptado un curioso sistema vicepresidencial al crearse como un cargo atribuible al segundo candidato más votado en una elección. Efectivamente, como lo estipulaba la Constitución en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todos las facultades y prerrogativas recaerían en un vicepresidente.¹ Este sistema fue copiado de la Constitución de los Estados Unidos, donde generó problemas políticos muy serios. La adopción de la vicepresidencia en la primera Constitución resultó inadecuada. La persona que obtuviera el mayor número de votos en una elección indirecta a cargo de electo-

¹ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 75.

res designados por las legislaturas locales le correspondería desempeñar el cargo de presidente. El segundo lugar en votos recibidos se haría cargo de la vicepresidencia.² La experiencia histórica mostró lo inadecuado de este poco imaginativo sistema que favorecía las luchas entre las facciones y extendía las naturales tensiones que provocan los procesos electorales para que formaran parte de la institucionalidad. Los constitucionalistas mexicanos coinciden en lo pernicioso que resultó o puede resultar el sistema para la estabilidad nacional.³ Felipe Tena Ramírez por ejemplo, señala que la creación de la vicepresidencia como función autónoma no tenía nada de recomendable ya que el presidente tenía como sucesor nada menos que al candidato del partido contrario que podría convertirse en centro de intrigas y de políticas contrarias a las enarboladas por el presidente. Imaginemos, de haber subsistido este sistema, lo que hubiera ocurrido en las últimas elecciones entre quienes ganaron la presidencia y quienes obtuvieron el segundo lugar que hubieran fungido como los sucesores naturales en caso de falta presidencial.⁴ En Estados Unidos fue tan inadecuado que en 1803 el Congreso aprobó la Enmienda XII, ratificada al año siguiente.⁵

² *Ibidem*, artículo 85.

³ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 265; Valadés, Diego, “La substitución presidencial en México”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho Constitucional, memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 872; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 451.

⁴ Las elecciones donde resultó triunfador Carlos Salinas y en segundo lugar Cuauhtémoc Cárdenas, la de Vicente Fox en que Francisco Labastida quedó en segundo lugar, pero particularmente las dos elecciones en que Andrés Manuel López Obrador, que nunca reconoció los resultados oficiales, perdió sucesivamente frente a Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

⁵ Ratificada el 15 de junio de 1804. El texto dice lo siguiente: “Los electores se reunirán en sus respectivos Estados y, mediante boletas, votarán para elegir Presidente y Vicepresidente, de los cuales al menos uno deberá ser habitante del mismo Estado que ellos. Mencionarán en la boleta a persona votada para Presidente, y en boletas distintas a la persona por quien voten para Vicepresidente, y harán listas distintas de todas las personas votadas para Presidente y de todos aquéllos votos para Vicepresidente, y del número de votos para cada una; todas las listas se formarán, certificarán y enviarán selladas a la sede del Gobierno de los Estados Unidos, dirigidas al Presidente del Senado, quien abrirá, en presencia del Senado y de la Cámara de Representantes, todas las certificaciones, posteriormente los votos serán contados. La persona que obtenga el mayor número de votos para Presidente, será el Presidente, siempre y cuando dicho número represente la mayoría del número total de electores designados; y si nadie obtuviere dicha mayoría, de entre quienes tuvieren los números más altos, sin exceder de tres personas en la lista de aquéllos que fueron votados para Presidente, la Cámara de Representantes inmediatamente elegirá, mediante boletas, al Presidente. Se deberá tener en cuenta que al elegir al Presidente,

La Constitución de 1824 estableció, en imitación de lo contenido en la Constitución original de Estados Unidos sin tomar en cuenta la Enmienda Décima Segunda que ya había sido ratificada, el cargo de vicepresidente con los mismos elementos necesarios para la designación del presidente. Dispuso que ocuparía el cargo de vicepresidente el ciudadano que obtuviera el mayor número de votos en las elecciones generales después del que resultara electo presidente. En la primera República federal (1824-1835) fueron los casos que propiciaron las consecuentes desavenencias de Nicolás Bravo frente a Guadalupe Victoria, de Vicente Guerrero ante Manuel Gómez Pedraza, de Anastasio Bustamante contra el propio Guerrero. Era tan absurdo políticamente el sistema impuesto por la Constitución de 24 que conservadores luchaban contra liberales no solo en el Congreso sino en la contienda de la presidencia contra la vicepresidencia.

La Constitución de 1824 fue sustituida por el régimen centralista que implantó las Bases y Leyes Constitucionales de 1836. Este ordenamiento, conocido como las Siete Leyes centralistas, estableció un mecanismo más complicado que la solución de la Constitución anterior. La Constitución de 1836 no adoptó el sistema vicepresidencial. La sustitución del presidente debería hacerla el Senado al designar al presidente interino a propuesta en terna de la Cámara de Diputados.⁶ Este sistema fue desecharido en el Congreso Constituyente de 1846-1847 que revisaba la viabilidad de regresar al sistema federal. Para la sustitución del presidente siguió el sistema de la Constitución de 1824, en el supuesto de que faltaren el presidente y el vicepresidente.

Conforme a este sistema para la elección del presidente y también para resolver su ausencia por muerte o destitución legal del mismo, el 16 de agosto del año anterior a la renovación, elegirán el presidente de la República en junta de Consejo de Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día pasa-

la votación se hará por Estado, teniendo la representación de cada Estado un voto; el quórum para este propósito deberá formarse por un legislador o legisladores que representen las dos terceras partes de los Estados, y para tomar decisiones será necesaria la mayoría de los Estados. La persona que obtenga el mayor número de votos como presidente, será vicepresidente siempre y cuando dicho número represente la mayoría del número total de electores designados; y si nadie alcanzara la mayoría, entonces entre los dos nombre con más altos números en la lista, el Senado elegirá al vicepresidente; el quórum para este propósito será de las dos terceras partes del número total de senadores, y para tomar decisiones será necesaria la mayoría del mismo número total. Pero nadie que sea constitucionalmente inelegible para el cargo de presidente, podrá ser elegible para aquel de vicepresidente de los Estados Unidos.

⁶ Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de Diciembre de 1835, Cuarta Ley Constitucional, artículo 11.

rán directamente a la Cámara de Diputados. Ésta, en el día siguiente, escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas y remitirá la terna resultante a todas las juntas departamentales. Éstas elegirán un individuo de los tres contenidos en la terna que se les remita, verificando su elección el 13 de octubre del año anterior a la renovación, y remitirán en pliego certificado el acto de elección, precisamente por correo próximo inmediato a la Secretaría de la Cámara de Diputados, siendo caso de responsabilidad para las juntas departamentales, la falta de cumplimiento a lo prevenido en este párrafo. El día quince inmediato del mes de diciembre se reunirán las dos Cámaras, abrirán los pliegos de actas que hubieren recibido, nombrarán una comisión especial de cinco individuos que las examine y califique las elecciones (solo por lo relativo a su validez y nulidad). Haga la regulación de los votos y presente el correspondiente dictamen. Discutido y aprobado dicho dictamen en el Congreso General reunido, se declarará presidente al que haya obtenido mayor número de votos, y en caso de igualdad la que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión.⁷

La sustitución por falta del presidente se resolvía de la siguiente forma: “En caso de vacante por muerte o destitución legal del Presidente de la República se procederá a las elecciones en los mismo términos dichos en el artículo 20., designando el Congreso, por Decreto especial, el día en que cada una deba verificarse. Si la muerte o destitución aconteciera en el último año de su mando, se procederá a las elecciones de que habla el artículo siguiente”.⁸ El artículo a continuación consignaba que mientras se verificaba la elección y toma de posesión del presidente propietario, electo ordinaria y extraordinariamente, se nombraría un interino a partir de una terna que integrara la Cámara de Diputados. La terna se enviaría al Senado, cuerpo colegiado que escogería de entre la terna al individuo que sería designado presidente interino. Lo avisaría a la Cámara de Diputados y el Decreto del nombramiento se comunicaría al gobierno para su publicación y comunicación al interesado, señalándose el día para presitar el juramento.⁹

La siguiente ley fundamental del país se conoce como las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. Las Bases Orgánicas fueron expedidas por Antonio López de Santa Anna en su calidad de presidente

⁷ Bases y Leyes Constitucionales de la República (1836). Artículo 2 de la Ley Cuarta Organización del Supremo Poder Ejecutivo.

⁸ *Ibidem*, artículo 10.

⁹ *Ibidem*, artículo 11.

provisional y establecían un Consejo de Gobierno compuesto por diez y siete vocales nombrados por el presidente que tendría un papel crucial en las sustituciones. Estas disposiciones de corte centralista resolvieron la suplencia asignando la presidencia, en el supuesto de faltas temporales del presidente de la República, al presidente del Consejo. Si la falta o ausencia fuera mayor a quince días, el Senado elegiría a la persona que deba remplazar al presidente, la cual debería cumplir con los requisitos para ocupar el cargo. Si “la falta fuera absoluta y no ocurriera en el año que deba hacerse la renovación, se verificará la elección en el modo prevenido en los artículos 158 y siguientes, y el nombrado durará el tiempo que faltaba aquél en cuyo lugar entra”.¹⁰

Imaginativa resultó la solución consignada por el Acta de Reformas de 1847 que hizo retornar el sistema federalista al país y regresó la vigencia de la Constitución de 1824, tal y como la había externado Santa Anna —ahora federalista— en un manifiesto a la Nación. En caso de que el presidente o el vicepresidente estuvieran impedidos temporalmente se estaría a lo previsto en la Constitución de 1824, en el sentido de que la Cámara de Diputados nombraría un presidente interino.¹¹ Si el Congreso no estuviera reunido se depositaría el Poder Ejecutivo en el presidente de la Suprema Corte de Justicia y en dos individuos que elegiría la pluralidad absoluta de votos en el Consejo de Gobierno. El Acta de Reformas derogó los artículos de la Constitución de 1824 que establecían el cargo de vicepresidente. La falta temporal del presidente se cubriría por lo establecido en la propia Constitución, esto significaba que se crearía un Ejecutivo Colegiado.¹²

2. *La Constitución de 1857*

La Constitución de 1857 canceló la vicepresidencia autónoma pero estableció una regla que tuvo relevantes consecuencias en la historia de México: en las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrara a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia.¹³ Los episodios en que se aplicó esta disposición mostraron que se trataba —como escribe Tena

¹⁰ Bases Orgánicas de la República Mexicana, artículo 104.

¹¹ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 95 y 96.

¹² Acta de Reformas de 1847, artículo 11.

¹³ Constitución Política de la República Mexicana (1857), artículo 79.

Ramírez—en su sistema “tan malo como el de 1824” debido al carácter del Poder Judicial en cuanto a su independencia e imparcialidad. Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte contra el presidente Ignacio Comonfort, Jesús González Ortega contra Juárez y Manuel Iglesias contra Sebastián Lerdo de Tejada.¹⁴

Esta disposición fue el factor decisivo para que Benito Juárez accediera a la presidencia de la República. Al renunciar Ignacio Comonfort a la presidencia, al haber desconocido la Constitución de 1857, misma que había jurado el 5 de febrero, Benito Juárez era el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Adicionalmente, la Constitución de 1857 establecía en otro precepto que si por cualquier motivo la elección no estuviere hecha y publicada para el 10. de diciembre, en que debería verificarse el remplazo presidencial o el electo no estuviere pronto a entrar en funciones, cesaría el antiguo y el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría en el presidente de la Suprema Corte de Justicia.¹⁵ Esta disposición generó problemas políticos que ocuparon la atención nacional en las últimas tres décadas del siglo XIX. Uno de ellos ocurrió al término de la gestión presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada, quien había llegado a la presidencia en virtud de la disposición contenida en el artículo 79. A la muerte del presidente Benito Juárez accedió al cargo en virtud de desempeñarse como presidente de la Suprema Corte. La Constitución de 1857 fijó en cuatro años el término de la gestión presidencial, lo que duraría hasta 1904 en que se amplió a seis años.

El presidente Lerdo intentó reelegirse, pero Porfirio Díaz le salió al paso con su Plan de Tuxtepec. El vicepresidente en ese momento era el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el jurista José María Iglesias. Lerdo decidió reelegirse en condiciones muy difíciles para el país. Además de la crisis económica que agobiaba al gobierno, se dieron una revolución cristera en Michoacán en contra de las reformas de Lerdo, la rebelión tuxtepecana, encabezada por Porfirio Díaz y finalmente el movimiento legalista de Iglesias que reclamaba tanto su legitimidad como vicepresidente ante la perspectiva de que las elecciones no habían existido por las revueltas. Lo anterior lo pondría en la antesala de la presidencia que ocuparía interinamente el primer minuto del 10. de diciembre al concluir su periodo el presidente Lerdo y no poder continuarlo en virtud de unas elecciones inexistentes. Tanto Iglesias como Lerdo se quedaron como en el refrán del perro de las dos tortas: sin ninguna de ellas.

¹⁴ Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 451-453.

¹⁵ Constitución Política de la República Mexicana (1857), artículo 82.

Lerdistas e iglesistas dividieron al gobierno y confundieron a la opinión pública. El Decreto del Congreso del 26 de octubre de 1876 declaró válida la elección de Lerdo lo que situó a Iglesias, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, frente a una disyuntiva: 1) en el supuesto de aceptar el Decreto y aprobarlo infringiría sus deberes oficiales como cabeza del Poder Judicial de la Federación; 2) de reprobarlo formalmente debería asumir sus responsabilidades como vicepresidente y por tanto la autoridad de Lerdo no podía desconocerse ni antes ni después del 30 de noviembre, aun cuando al ser ilegal no debería esperarse a desconocer la autoridad presidencial hasta el 30 de noviembre.

¿Cómo entender que Lerdo era legítimo antes de que sonarán las doce de la noche del 1º. de diciembre y al minuto siguiente correspondería a Iglesias ser el presidente interino? Iglesias esperaba que el Congreso declarara nulas las elecciones para que como vicepresidente asumiera la presidencia. Porfirio Díaz aprovechó el momento y a él correspondió asumir la presidencia. No obstante antes de que esto ocurriera intentó “legalizar” su movimiento al reformar desde Brownsville, Texas, el Plan de Tuxtepec. Conforme al Plan de Palo Blanco, llamado así lo que en realidad era un nuevo artículo, el sexto, con el que la presidencia interina no recaería, como la planteaba el de Tuxtepec, en la mayoría electa de los gobernadores adheridos al Plan, sino en términos de la Constitución de 1857, en el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Moctezuma Barragán escribe que resultaba políticamente atractivo para Porfirio Díaz cooptar al presidente de la Corte “cuyo prestigio era ampliamente reconocido, pues José María Iglesias como presidente interino —y prohibida entonces la reelección— dejaría de ser un rival para Porfirio Díaz en la candidatura por la presidencia”.¹⁶ Con ello trataba de tender un puente entre el gobierno derrocado de Lerdo y el que surgiría de las elecciones que habrían de llevarse a cabo.¹⁷ Porfirio Díaz intentaba aprovechar el evidente conflicto entre el presidente Lerdo y José María Iglesias, el presidente de la Suprema Corte. Iglesias representaba la “legalidad” de la que el movimiento porfirista carecía.

Era claro que Porfirio Díaz pretendía que Iglesias aceptara asumir la presidencia interina al derrocamiento de Lerdo, pero también que no

¹⁶ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 169.

¹⁷ El artículo 6 del original Plan de Tuxtepec señalaba: “El Poder Ejecutivo se depositará, mientras se hacen las elecciones en el ciudadano que obtenga la mayoría de votos de los gobernadores de los estados y no tendrá más atribuciones que las meramente administrativas”.

tenía la certeza de que esto ocurriría indefectiblemente. Por ello agregó una salvedad para el caso de que “el silencio o la negativa del funcionario que rija la Suprema Corte, investirá al jefe de las armas con el carácter de jefe del Ejecutivo”.¹⁸ En efecto, José María Iglesias rechazó el ofrecimiento y al día siguiente de imprimirse el Plan de Palo Blanco en el periódico *El Siglo*, publicó una carta en la que no aceptaba, ni había de aceptar ningún plan revolucionario. José María Iglesias al considerar ilegales las elecciones y conforme al artículo 79 que establecía la suplencia del presidente y con base en su carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia se proclamó presidente de la República mediante el Plan de Salamanca con el apoyo de varios generales que lo reconocieron. Todavía Díaz pretendió aprovechar el prestigio de Iglesias para su causa y propuso el Convenio de Acatlán, según el cual reconocería a José María Iglesias, el presidente de la Corte como presidente interino. Iglesias rechazó esta propuesta con la que Porfirio, mantendría el control militar para convocar a elecciones. Es evidente que Porfirio Díaz no tenía ningún interés en la cruzada “legalista” de Iglesias. El llamado “Convenio de Acatlán” no llegó a convenirse, Iglesias asumió lo que él pensaba era la presidencia legítima y lo llevó a perder en los terrenos militar y político. Iglesias se exilió en Estados Unidos y Porfirio Díaz gobernó al país durante treinta años. El conflicto entre Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias y Porfirio Díaz dio un giro extraño al país, incorporó nuevos actores políticos que renovaron la atmósfera nacional. Daniel Cosío Villegas lo conceptualiza como “el último desgajamiento liberal”.¹⁹

En un mundo ideal lo mejor que le hubiera pasado al país hubiera sido que Iglesias sucediera en la presidencia al presidente Lerdo. Como lo preguntó Daniel Cosío Villegas: “¿Por qué la candidatura de Iglesias no enchufó en los planes de Lerdo? ¿Por qué no hubo ese entendimiento elemental que habría asegurado un progreso político continuo para el país?”. El mismo Cosío Villegas consideró que aparte de la ambición de Lerdo, que trataría de reelegirse, y del hecho que la conducta de Iglesias orientada a afirmar su independencia lastimó a Lerdo, en el fondo Porfi-

¹⁸ Plan de Tuxtepec, Reformado en el campamento de Palo Blanco, citado en Iglesias, José María, *La Cuestión Presidencial en 1876*, México, Tipografía Literaria de Filomeno Mata, 1892, pp. 427-430.

¹⁹ Cosío Villegas, Daniel, “Vida real y vida historiada de la Constitución de 1857”, en Quirarte, Martín, *Relaciones entre Juárez y el Congreso*, México, Cámara de Diputados, 1973, p. 92.

rio Díaz pudo haber calificado la elección de Iglesias, como una variante de la reelección, al ser vicepresidente.²⁰

3. La reforma que canceló la vicepresidencia

Iglesias renunció a la Suprema Corte y no volvió a ocupar cargo alguno. Porfirio Díaz lo invitó a lo largo de varios lustros que estuvo en el poder, en varias ocasiones a sumarse a su gobierno sin haber obtenido respuesta favorable. José María Iglesias escribió durante su estancia en Nueva York, de mayo a septiembre de 1877 una obra que se volvería clásica en el constitucionalismo mexicano: *La cuestión presidencial* que no fue publicada sino hasta después de su muerte. Iglesias confiesa en el texto que no quiso provocar polémicas que pudieran perturbar la tranquila resignación a que se había sometido. La obra la volvió a revisar a ocho años de distancia y la dejó como encomienda a su familia para que se publicará a seis meses de su muerte. Si la disposición sobre la suplencia presidencial no hubiera existido es altamente probable que el final de la vida del jurista José María Iglesias hubiera transcurrido de manera distinta.

Las elecciones de mayo de 1877 dieron el triunfo a Porfirio Díaz como presidente de la República y a Ignacio Vallarta como presidente de la Suprema Corte y virtual vicepresidente. Vallarta se desempeñaba como secretario de relaciones exteriores designado por Porfirio Díaz como presidente interino derivado de la revolución tuxtepecana. Se separó de su cargo en Relaciones Exteriores para asumir la presidencia de la Corte; más adelante solicitó licencia a la Corte para atender asuntos urgentes en Relaciones, uno de los más relevantes fue el reconocimiento al gobierno de Díaz por parte de los Estados Unidos. La Suprema Corte revocó la licencia y Vallarta regresó a la presidencia de la Corte después de un exitosa gestión en política exterior, que incluyó el reconocimiento por parte de los vecinos del norte. Vallarta permaneció en la Corte de mayo de 1878 a 1882, cuando entró en vigor la reforma que canceló la suplencia del presidente de la República por parte del presidente de la Suprema Corte.

Ignacio Vallarta tuvo frente a sí dos propósitos centrales en su gestión como presidente de la Suprema Corte. Conocedor al detalle de los problemas que generó José María Iglesias al sostener la posibilidad de que la Corte se inmiscuyera en las cuestiones políticas, en la política activa,

²⁰ Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México, La República Restaurada, La Vida Política*, 5a. ed., México, Buenos Aires, Hermes, 1988, pp. 104 y 105.

circunstancia agravada además por el hecho jurídico-político de que el presidente de la Suprema Corte fuera el vicepresidente de la República, se impuso a la tarea de superar la tesis de la incompetencia de origen defendida por Iglesias y reformar la Constitución para suprimir la suplencia del presidente de la Corte en caso de falta del presidente de la República.²¹

En el afán de eliminar la suplencia el propio Vallarta mencionó que hubo de dedicar todos sus esfuerzos desde que asumió la presidencia de la Corte. Vallarta impulsó un curioso sistema de suplencia presidencial por medio de tres personajes “insaculados” que al momento de la falta absoluta o temporal del presidente la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente escogería uno de ellos para sustituir al presidente. En el supuesto de la falta repentina del presidente, el presidente de la Suprema Corte asumiría el cargo, pero solo momentáneamente hasta que se hiciera la insaculación en la Cámara. Los insaculados serían también considerados en el supuesto de que se declarase nula la elección o no se presentara el presidente electo. La Cámara de Diputados la aprobó, pero el Senado la rechazó. La propuesta de Ignacio Vallarta fue modificada por el Constituyente Permanente. No fue sin embargo hasta el 12 de octubre de 1882 que se publicó la reforma constitucional durante la gestión presidencial de Manuel González.

Vallarta sostiene en la renuncia que presentó a la Cámara de Diputados que había fijado como condición para aceptar la reforma constitucional que “ha divorciado ya a la magistratura de la política y quitado al Presidente de la Corte el carácter de Vicepresidente de la República, exigiendo además que una vez que ella fuera aprobada con los requisitos legales, se me permitiera renunciar al cargo del que nunca me he creído capaz”.²² Ya retirado de la vida pública Vallarta reiteró en la presentación del cuarto tomo de sus célebres votos, el “ahínco con que procuré ser exonerado del cargo de Vicepresidente de la República”.²³ La reforma al artículo 79 suprimió la suplencia del presidente de la República por el de la Corte. Se estableció la del presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente en períodos de receso del Congreso, durante el mes anterior al en que ocurrieran las faltas temporal o defi-

²¹ Fix-Zamudio, Héctor, “La incompetencia de origen y los derechos políticos”, en *Cuadernos, A Cien Años de la Muerte de Vallarta*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p. 26.

²² Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones Constitucionales, Votos*, Tomo Cuarto, México Imprenta de Francisco Díaz de León, 1883, p. 581

²³ *Ibidem*, p. VII.

nitiva del presidente de la República.²⁴ Otra reforma en 1896, estableció la sustitución en el secretario de relaciones exteriores y en su ausencia en el secretario de gobernación.²⁵ Esta reforma nuevamente sufrió otra modificación con la que se estableció la vicepresidencia autónoma en caso de la falta absoluta del presidente y del vicepresidente, es decir del secretario de relaciones exteriores que asumiera la vicepresidencia y faltara y de igual manera la falta del secretario de gobernación.

4. La reforma que reinstauró la vicepresidencia

En 1904, concluía otro periodo presidencial del dictador Porfirio Díaz. A sus 74 años de edad conservaba su fortaleza física y capacidad mental para continuar al frente del poder. No obstante existía la preocupación de lo que podría suceder en caso de muerte del presidente. Existía notable tensión entre el grupo de los científicos que pretendían la candidatura a la presidencia de José Ives Limantour, quien a la postre habría de renunciar a esta posibilidad, los jacobinos que formaban parte de la oposición al régimen agrupados en el Partido Liberal y el grupo del presidente Díaz que deseaba su continuación en el poder. La solución que se dio con la reforma constitucional de 1904 dejó satisfechos a casi todos. Díaz se reeligió, como era su ferviente deseo, si bien llevando en la fórmula de las elecciones a un vicepresidente que podría sucederlo. El escogido por una pantalla que se creó *ex profeso*, el “Partido Nacionalista”, del que nada se sabía, organizó una convención que designó para vicepresidente a Ramón Corral que se desempeñaba como un gris secretario de gobernación, cuya mayor virtud es su “adhesión inquebrantable” al presidente.²⁶ Antes de las elecciones de junio, Porfirio Díaz envió a los gobernadores la lista de diputados y senadores que serían electos, así como el nombre de Ramón Corral para la vicepresidencia. Algunos de los gobernadores encontraron las listas acertadas y expresaron su ferviente esperanza de que la correspondiente a la vicepresidencia “no funcionara”.²⁷

Su selección dejó satisfechos a los científicos que si bien no consideraban a Corral como miembro de su grupo, al menos lo veían como dúctil

²⁴ 3 de octubre de 1882.

²⁵ 24 de abril de 1896.

²⁶ Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México, El Porfiriato, Vida Política Interior, segunda parte*, 5a. ed., México, Buenos Aires, Hermes, 1988, t. X, p. 348.

²⁷ *Ibid.* p. 626.

para sus intereses.²⁸ Adicionalmente, se amplió el periodo presidencial a seis años, lo que equivaldría a mantener a Díaz en el poder otros seis años más, lo que le daría tiempo al dictador para preparar su sucesión. La reforma de 1904 se hizo con influencia de la Enmienda XII de la Constitución de Estados Unidos. Se atribuye a Emilio Rabasa su diseño jurídico, pero debe considerarse que además de la presencia de Rabasa como senador de la República, Venustiano Carranza también fungía como influyente senador. El único diputado que votó en contra fue José López Portillo y Rojas. Las reformas de 1904, confirieron a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de erigirse en Colegio Electoral para ejercer facultades respecto a la elección del presidente y vicepresidente. De igual manera para decidir sobre las renuncias y licencias de presidente y del vicepresidente.²⁹ Las reformas consignaron además que los electores que designen al presidente de la República elegirán también el mismo día al vicepresidente, quien debería reunir las mismas condiciones que la Constitución exige para el presidente.

El modelo que siguió el Congreso fue —como señalábamos— el de la Constitución de Estados Unidos. El vicepresidente sería el presidente nato del Senado, aun cuando se separó de lo que establece la Constitución estadounidense al consignar que podría desempeñar algún nombramiento que le confiriera el Ejecutivo. En este supuesto se tuvo cuidado en señalar que debería ser sustituido en el Senado en los términos de legislación secundaria. La reforma estableció que en el supuesto de que ni el presidente ni el vicepresidente electos se presentasen al comenzar el periodo constitucional, o la elección no estuviere hecha, el presidente cesaría y se haría cargo de la presidencia interina el encargado del despacho de Relaciones Exteriores y si no hubiere o estuviera impedido el siguiente en el orden en que establezca la ley. La solución era impracticable pues en el supuesto de que el presidente faltara al iniciar el periodo presidencial, el secretario de relaciones hubiera cesado en tanto su nombramiento fue hecho por el presidente que hubiera concluido el periodo y consecuentemente no era posible ratificarlo en el cargo. En cierta medida la vicepresidencia incorporada al texto constitucional en 1904 detonó el movimiento revolucionario en 1910. Al pretender imponerse nuevamente como vicepresidente a Ramón Corral en 1910, esto activó el movimiento maderista. La avanzada edad del presidente Díaz

²⁸ *Ibidem*, p. 348.

²⁹ Se derogaron las fracciones XXXI y XXXII del artículo 72, y se reformaron los artículos 72, inciso A, 74, 78, 79 a 84, inclusive, y la primera parte del 103.

en ese momento (80 años) hacía del vicepresidente una expectativa real de convertirse en presidente. La selección de Corral fue mal recibida por los grupos contrarios a la reelección como por los científicos que no confiaban en Corral.

Esta reforma que pretendía darle un tono democrático al sistema de suplencia sería invocada más adelante por Victoriano Huerta. Asesinados el presidente Francisco I. Madero y el vicepresidente José María Pino Suárez, conforme el texto constitucional, la presidencia de la República debería ocuparla el secretario de relaciones exteriores, Pedro Lascurain quien a los cuarenta y cinco minutos renunció después de haber designado al general Victoriano Huerta, secretario de gobernación para que ocupara la presidencia. La simulación constitucional, a pesar de haberse apegado al texto, fue tan burda que Huerta es considerado históricamente como el usurpador. Fue Huerta quien desató todas las pasiones de México que entró a una larga lucha fraticida de varios años de Revolución. Lascurain llevaría a cuestas el oprobio de haber facilitado, con la burda simulación, la llegada al poder de Huerta.

Los antecedentes anteriores y el des prestigio de la institución vicepresidencial, como un escalón para acceder al poder determinó que el Constituyente de 1917 cancelara la vicepresidencia. El sistema de suplencia había resultado nefasto, particularmente la aplicación del precepto para suplir la muerte del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez. En su breve gestión presidencial el presidente Francisco I. Madero por Decreto de Congreso reformó la Constitución el 27 de noviembre de 1911. La reforma a los artículos 78 y 102, aumentó la gestión presidencial a seis años, prohibió la reelección del presidente y vicepresidente y otras reglas aplicables a los mismos, así como a los gobernadores de los estados. Esta fue la última reforma a la Constitución de 1857.

5. La solución de 1917, nuevamente la cancelación de la vicepresidencia

La Constitución de 1917 canceló la vicepresidencia y redujo el periodo presidencial a cuatro años, lo que después tendría un efecto relevante sobre la fórmula para determinar qué hacer en caso de falta absoluta del presidente. Efectivamente, González Oropeza señala que el tema más rico en el debate del Constituyente de 1917 sobre el Poder Ejecutivo fue el relativo a la sustitución presidencial. Expresa que el punto de acuerdo unánime entre el proyecto de Venustiano Carranza y los diputados constituyentes fue la supresión de la figura vicepresidencial, restaurada conforme

al modelo estadounidense por la reforma de 1904.³⁰ La solución de 1917, sigue en cierta medida, la tradición de la doctrina constitucional francesa en boga al momento de los debates. Conforme a esto, si la presidencia queda vacante por defunción o por otra causa antes de la expiración de los siete años que prevé la ley constitucional las dos Cámaras reunidas procederán a la elección de un nuevo presidente. La distinción es que mientras esto ocurre el Consejo de Ministros quedará investido del Poder Ejecutivo. Correspondría al presidente del Senado en su calidad de presidente de la Asamblea convocar a los miembros ésta a la mayor brevedad.³¹

El sistema adoptado por la Constitución de 1917 y por todas las reformas, hasta la que ocurrió en 2012, desvincula la sucesión presidencial de cualquier persona que antes de la falta del presidente, esté designada para sucederlo. En los nueve sistemas diferentes que existieron antes de la Constitución de 1917, alguno de los funcionarios señalados por los textos constitucionales estaba llamado a cubrir, así fuera en etapa provisional, lo que no ocurrió después de 1917 en que el Congreso o la Comisión Permanente deben designar a la persona que reemplace al titular. El sistema contenido en la Constitución de 1917 ha tenido muchas críticas, si bien algunos notables constitucionalistas, el maestro Felipe Tena Ramírez entre ellos, consideran que a pesar de sus imperfecciones “parece el más idóneo entre los numerosos ensayos a que nos hemos referido”.³²

La comisión que dictaminó el artículo 84 constitucional tenía frente a sí tres posibilidades (i) el presidente podría ser sustituido por el presidente del Senado o de la Gran Comisión, (ii) el Congreso podría nombrar al sustituto y (iii) la sustitución recaería en un secretario de estado. Se desecharon las opciones (i) y (iii), la primera por no ser democrático hacer recaer la presidencia en un accidente como ser presidente del Senado, y la otra (iii) por la misma razón, en tanto que el designado no había resultado electo sino nombrado arbitrariamente por el presidente, a quien debería sustituir.³³

Se decidió finalmente que fuera el Congreso, en principio, el órgano encargado de la sustitución. Como el diablo está en los detalles, el Congreso Constituyente determinó que el Congreso designara a quien

³⁰ González Oropeza, Manuel, “Comentario al artículo 84”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, 18a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, t. II, p. 305.

³¹ Duguit, León, *Manual de Derecho Constitucional*, 2a. ed., Madrid, Francisco Beltrán, 1926, pp. 454 y 455.

³² Tena Ramírez, *op. cit.* p. 456.

³³ González Oropeza, “Comentario...”, *cit.* p. 309.

debería sustituir al presidente. No obstante el Congreso sesionaría durante cuatro meses al año, por lo que el resto del tiempo tendría que ser la Comisión Permanente la encargada de nombrar al sustituto del presidente. Sin embargo, la Comisión Permanente no estaba facultada por la Constitución para convocar a periodo extraordinario de sesiones, pues era facultad exclusiva del Ejecutivo Federal.³⁴

Para subsanar esta complicación se propuso crear la figura de un presidente provisional que fuera nombrado por la Comisión Permanente hasta que esta sesionara y pudiera entonces designar a un presidente interino o sustituto según el momento en que ocurriera la falta del presidente. El presidente provisional estaría impedido de convocar a elecciones. Al conferirse la facultad a la Comisión Permanente de convocar a periodo extraordinario del Congreso, se facultó al presidente para convocar a sesiones al presidente provisional. Se presentaron varias opciones en aquella sesión del 18 de enero de 1917. El diputado por Oaxaca, Celestino Pérez y Pérez (último sobreviviente constituyente, después de haber sido electo senador por Oaxaca para el periodo 1970-1976), señaló que el Congreso no debería actuar en todos los casos de ausencia presidencial. Pérez hizo una propuesta impulsado por una pregunta del diputado por Veracruz, Eliseo L. Céspedes:

Vamos a suponer señores diputados, que el presidente de la República muere dos o tres días después de la elección. El Congreso está reunido, según la primera parte de este artículo (el que se discutía presentado por la Comisión), debe nombrarse un presidente que lo substituya por todo el tiempo que le falta, es decir, por tres años y pico. ¿Es conveniente que un ciudadano nombrado por la Representación Nacional, por el Congreso, substituya por tres años o por cuatro, al presidente de la República? ¿No será necesario que se convoque nuevamente a sesiones?³⁵

Celestino Pérez preguntó también a la Asamblea Constituyente si “Acaso el pueblo ha delegado o ha renunciado sus facultades en el Congreso? Yo entiendo que no”, se contestó a sí mismo.³⁶

Si la falta ocurriera en los dos primeros años la elección del sustituto debería hacerse mediante elección directa, pero si la falta fuera en los

³⁴ Durante la gestión del presidente Álvaro Obregón se reformó esta disposición en el artículo 79, fracción IV. 24 de noviembre de 1923.

³⁵ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, p. 431.

³⁶ *Idem.*

dos últimos años (el periodo presidencial aprobado en 1917 fue de cuatro años) señaló la conveniencia de que el Congreso eligiera al sustituto mediante un mecanismo de elección popular indirecta. El diputado queretano José María Truchuelo recomendó que el secretario de relaciones exteriores fuera el sustituto y el que convocara a elecciones y se rechazó. Sin embargo puso el dedo en el renglón al señalar que de aceptarse que el Congreso designara, se privaría al pueblo de elegir su representación directa y se aceptaría la forma centralista de gobierno en que el Congreso elige al presidente de la República. Se atacaría el principio democrático federalista.³⁷ El constituyente Alfonso Cabrera planteó que si la falta ocurriera en los dos primeros años se convocará siempre a elecciones sin que interviniere el Congreso en la elección del sustituto, pero si la falta ocurre en los dos últimos años el Congreso debería nombrar al sustituto. Dice González Oropeza que esta propuesta se basó en que era altamente probable que los dos primeros años el Congreso estuviere integrado por el o los partidos del presidente, mientras que en el último bienio esta coincidencia podría no darse.³⁸

La norma aceptada, con aportaciones varias dio como consecuencia una tipología de especies de presidentes mexicanos. Las especies de presidentes serían: interino, sustituto y provisional.

Presidente interino. Corresponde al Congreso designar a un presidente interino que es transitorio, en tanto su función central es convocar a elecciones. El presidente interino surge por la eventualidad de que surja una falta absoluta que puede provenir del fallecimiento o renuncia del titular, así como de la circunstancia que el presidente electo no se presente o la elección no se haya celebrado y consecuentemente no se haya hecho la declaración correspondiente y el presidente en funciones concluya el mandato para el cual fue electo.³⁹ La Constitución establecía que:

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. La persona que sea designada presidente interino durará en el cargo el tiempo necesario para que se elija a quien deba concluir el periodo presidencial que corresponda y tome posesión.

³⁷ *Idem.*

³⁸ González Oropeza, *op. cit.*, p. 310.

³⁹ Artículos constitucionales 84 y 85, párrafo primero constitucionales.

La elección, hemos señalado antes, la convoca el mismo Congreso y debe mediar entre la fecha de la convocatoria y la verificación de las elecciones un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.⁴⁰ En la historia de México Emilio Portes Gil ocupó la presidencia interina por designación del Congreso al darse el supuesto previsto en la Constitución de que no se presentare el presidente electo. La razón de la imposibilidad de presentarse se dio por el asesinato del presidente electo Álvaro Obregón. Portes Gil ocupó el cargo hasta el 5 de febrero de 1930, en que trasmittió el poder a Pascual Ortiz Rubio, quien resultó dudoso vencedor en la contienda electoral frente a José Vasconcelos del Partido Nacional Antireelecionista.

Presidente sustituto. Si la falta del presidente ocurre durante los últimos cuatro años del periodo correspondiente, el Congreso de la Unión debe nombrar a la persona que ocupe el cargo hasta la conclusión del mismo periodo. La persona designada por el Congreso tendría el carácter de presidente sustituto.⁴¹ El presidente Pascual Ortiz Rubio renunció al cargo y se dio el supuesto de designación a cargo del Congreso que recayó en Abelardo Rodríguez quien ocupó el cargo hasta el 30 de noviembre de 1934, como presidente sustituto.

Presidente provisional. Si la falta del presidente ocurre en cualquier tiempo (en el primer bienio o en el último cuatrienio) durante los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente designará a un presidente provisional quien ejercerá el cargo hasta que el Congreso nombre al presidente interino o al sustituto. El 1o. de noviembre de 1920 Adolfo de la Huerta fue nombrado presidente provisional cargo que ejerció del 1o. de junio de 1920 hasta le 1o. de diciembre del mismo año. Fue sustituido por Álvaro Obregón.

En el supuesto de las faltas temporales la Constitución prevé que si la falta no excede de treinta días el propio Congreso de la Unión o la Comisión Permanente deberá nombrar al presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.⁴² Si la falta fuera mayor de treinta días, solo el Congreso podría designar al presidente interino, para lo cual sería necesario que antes de tal determinación el Congreso calificara la licencia que solicitara el presidente definitivo, si el Congreso no estuviere reunido correspondería a la Comisión Permanente convocar a sesión extraordinaria para tal designación.⁴³

⁴⁰ Artículo 84 constitucional, primer párrafo.

⁴¹ *Ibidem*, tercer párrafo.

⁴² Artículo 85 constitucional, párrafo segundo.

⁴³ *Ibidem*, párrafo tercero.

III. LAS REFORMAS AL ESQUEMA DE SUPLENCIA PRESIDENCIAL DE 1917

La lógica de la disposición constitucional estaba sustentada en que la duración del cargo presidencial sería de cuatro años. De esta manera, de ocurrir la falta de presidente en los dos primeros años de su gestión, el Congreso designaría un presidente interino que convocaría a elecciones, sujetas éstas a términos constitucionales para evitar dilaciones. El principio es que el presidente interino tendría como función central la de convocar a elecciones. Si la falta ocurriera en los dos últimos años la convocatoria para elecciones resultaría fuera de tiempo, en tanto la gestión presidencial estaría por concluir. Esto tenía lógica en tanto se trataba de cuatrienios. Ante esta hipótesis resultaba razonable que fuera el Congreso el encargado de designar un presidente sustituto que concluyera el periodo. No obstante esta lógica se rompió con reformas constitucionales que ampliaron la gestión presidencial a seis años, sin que el Constituyente Permanente hubiera reparado en la circunstancia de que el Congreso estaría designando a un presidente sustituto que eventualmente estaría en el cargo cuatro años, lo cual es un despropósito democrático, en tanto la misma Constitución señala que la elección del presidente será directa.⁴⁴

Conforme lo plantea Diego Valadés, hay todavía un problema mayor que consiste en la manera en que el Congreso debe designar al presidente interino. El artículo 84 constitucional, antes de la reforma de 2012, establecía que la designación del presidente interino se hacía con un quórum especial (dos terceras partes del número total de sus miembros) y por mayoría absoluta. Esta regla indispensable para una decisión de tal envergadura, no regía para la designación del presidente provisional ni para la del presidente sustituto.⁴⁵ En efecto, la designación de Abelardo Rodríguez como sustituto de Pascual Ortiz Rubio que renunció, se dio en el momento culminante del mando hegemónico ejercido por Plutarco Elías Calles. El problema no es solo constitucional, pues la Ley Orgánica del Congreso General al establecer las reglas para el Congreso General constituido en Colegio Electoral, únicamente se ocupa del supuesto contenido en el primer párrafo del artículo 84 constitucional (presidente

⁴⁴ Artículo 81 constitucional, primer párrafo.

⁴⁵ Valadés, Diego, “La substitución presidencial en México”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho Constitucional, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 861-897.

interino) fijando el quórum especial, en escrutinio secreto y con la mayoría de los votos presentes.⁴⁶ Es claro que en la hipótesis de que exista un solo candidato a presidente interino y el control político del Congreso sea tal que se logre la unanimidad, el asunto es baladí, pero en el caso de un Congreso plural, en donde es previsible que surgieran varios nombres para ocupar la presidencia sustituta, el conflicto podría llevar a una crisis constitucional. No sería el caso del presidente provisional que corresponde designar a la Comisión Permanente, pues en caso de premura grave conviene la designación acelerada para evitar un vacío riesgoso. El presidente provisional simplemente durará en el cargo en tanto opere la convocatoria al Congreso para que se ocupe de la designación del presidente interino o del sustituto, según el momento que se viva.

En 1933, una vez que la sombra de la reelección se había disipado, se dieron numerosas reformas constitucionales de orden político. Además de establecerse la no reelección absoluta de quien hubiera ocupado el cargo de presidente, se reformó el artículo 84 para normar la falta absoluta del presidente. Se rompió la lógica de 1917, en cuanto a que las faltas absolutas en los dos primeros años darían como consecuencia la celebración de elecciones para determinar quién concluiría el periodo presidencial. Hubiera sido oportuno que se incorporara la misma lógica para que este supuesto ocurriera en los tres primeros años, a fin de que el Congreso designara un presidente sustituto si la falta ocurriera en el último trienio y no como quedó establecido. Lo más relevante, como lo plantea Diego Valadés, es haber mantenido el error inicial de no haber fijado las mismas reglas de quórum y mayoría requeridas para el presidente interino que para el presidente provisional y sustituto.⁴⁷

José Gamas Torruco planteó dos soluciones para evitar los riesgos un sistema tan poco funcional en un régimen pluripartidista. La primera es la instauración de la vicepresidencia con base en el modelo estadounidense de compañero de fórmula o planilla y eventual sucesor. La otra es ligar la presidencia interina a un cargo determinado. Excluye la solución de 1857 de atribuir este supuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia para evitar daño a la autonomía del Poder Judicial, así como a los funcionarios designados por el presidente en tanto están desconectados del proceso electoral. Propone por ello que la designación recaiga en el presidente del Congreso, con base en la Ley Orgánica del Congreso.⁴⁸

⁴⁶ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 9.

⁴⁷ Valadés, Diego, “La substitución presidencial en México”, cit. p. 867.

⁴⁸ Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa 2001, p. 906.

IV. LA REFORMA DE 2012

Meses antes de concluir su gestión, el presidente Felipe Calderón envió a la Cámara de Senadores una Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como señala la Exposición de Motivos de la Iniciativa, la propuesta de reformas y adiciones constitucionales está sustentada en la necesidad del país de “una política de fondo que permita ampliar el ejercicio de las libertades y capacidades ciudadanas y que haga posible traducir en acciones públicas concretas el mandato de los ciudadanos”. Las propuestas de la iniciativa fueron revisadas por el Congreso y algunas de ellas fueron aprobadas y otras desecharadas:

- 1) Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamientos y jefes delegacionales, imponiéndose un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.
- 2) Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de Senadores.
- 3) Adoptar para la elección del presidente, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria (segunda vuelta).
- 4) Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a 4% de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.
- 5) Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.
- 6) Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil.
- 7) Otorgar a la Suprema Corte de Justicia la atribución para presentar iniciativas de Ley en el ámbito de su competencia.
- 8) Facultar al presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinaria de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Así como establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reformas constitucionales de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie.

- 9) Establecer expresamente en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

Las nueve propuestas de la iniciativa presidencial no incluyeron modificación a los artículos 84 y 85 constitucionales que versan sobre la suplencia del titular de Ejecutivo Federal, pero formaron parte de lo que genéricamente se denominó “reforma política”.⁴⁹ Este tema había sido relegado por razones que tenían que ver más con aspectos de psicología política. Así como en 1904 algunos gobernadores al conocer la propuesta de reinstauración de la vicepresidencia y que ésta recaería en Ramón Corral, le manifestaron al presidente Porfirio Díaz que esperaban que no funcionara, durante el siglo XX no se aludió al tema bien fuera por considerarlo de mal gusto o por el temor de incomodar al presidente. Valadés señala con conocimiento de causa que:

Varios presidentes y sus colaboradores, aun reconociendo la necesidad de regular o incluso modificar el procedimiento del artículo 84, lo han soslayado por consideraciones coyunturales: “Se ha estimado que proponer alguna modificación o regulación podría dar lugar a que se creyera que el presidente estaba enfermo o que se sentía incapaz de gobernar y que el resultado de estas versiones, aun siendo infundadas, afectaría las posibilidades reales de gobernar”.⁵⁰

Sin embargo, la eventualidad de la falta presidencial en un sistema como el mexicano es de la mayor importancia. Se trata de un asunto de seguridad nacional, pues las consecuencias de que el Poder Ejecutivo Federal, que es unipersonal quede vacante, así sea por un lapso breve son de un alto riesgo. Durante los “gobiernos revolucionarios” se dieron episodios de enfermedades que pusieron en riesgo la capacidad de algunos presidentes. Son memorables los padecimientos durante su gestión del presidente Adolfo López Mateos (aneurisma) y del presidente Gustavo Díaz Ordaz (problemas oculares) que se mantuvieron en absoluto sigilo. Durante la etapa de la llamada “transición” el presidente Vicente Fox fue intervenido quirúrgicamente por una lesión en su columna vertebral, aparentemente

⁴⁹ La iniciativa fue enviada al Senado el 15 de diciembre de 2009.

⁵⁰ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 862.

de gravedad y también se habló de incapacidad al grado que estuvo sujeto a un régimen de medicamentos controlados. La revista *Proceso* solicitó un informe al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sobre medicamentos que utilizaba el presidente, y que por sus componentes se suponía que eran antidepresivos. El IFAI aceptó la negativa de la presidencia a informar en tanto se trataba —considero equívocamente— de una cuestión personal.⁵¹

Independientemente de este incidente, el sistema constitucional debe tener una respuesta democrática a un problema que afectaría a la sociedad en su conjunto, de darse el lamentable caso de la falta repentina de un presidente de la República. Las reglas intocadas desde 1933 funcionaron para un país sustentado en decisiones autoritarias cuya estabilidad y corrección política hacían innecesario reglas para emergencias constitucionales. No obstante los cambios experimentados no solo aconsejan sino exigían atención a un asunto de tal dimensión.

1. La Iniciativa de Reforma a los artículos 84 y 85 constitucionales

Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura presentaron una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluidas reformas y adiciones a los artículos 84 y 85. La Exposición de Motivos de la Iniciativa en la parte conducente a la suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo, reitera la explicación histórica de la inestabilidad del siglo XIX mexicano a partir de uno de los factores más importantes como fue la sustitución presidencial. En cuanto a los mecanismos de suplencia previstos en la Constitución de 1917, no tuvieron mayor importancia pues la existencia de un partido hegemónico y un liderazgo evidente del presidente de la República, aseguraban un alto nivel de estabilidad y continuidad política muy elevado, como lo demostraron las sustituciones durante ese

⁵¹ Expediente IFAI 1326/004, derivado de una solicitud de acceso a la información sobre cualquier constancia que reflejara el estado de salud física y mental del presidente de la República. La respuesta del Estado Mayor Presidencial (EMP), responsable de la salud de los mandatarios y sus familias, fue que la petición no procedía porque estaban en juego datos confidenciales. El EMP sustentó su negativa en el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), el cual establece que las entidades públicas pueden considerar confidencial la información relacionada con el estado de salud físico y mental. El IFAI sostuvo el mismo criterio.

periodo. En efecto, las designaciones de Adolfo de la Huerta, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez ocurrieron sin conflicto en el Congreso y sin que ningún grupo político se hubiera opuesto a los que fueron los designios de los caudillos Álvaro Obregón en cuanto al primero y de Plutarco Elías Calles respecto a los tres restantes.

La iniciativa reconoce que la pluralidad política ha implicado fuertes enfrentamientos entre los intereses en pugna y parálisis o falta de acuerdos en los órganos de representación popular. El Grupo Parlamentario reconoce también que el Poder Ejecutivo es la pieza fundamental del sistema político y que destaca la “ineficaz regulación constitucional para procesar y acordar su remplazo en caso de ausencia. Esta es una omisión importante y para la que no existe salida institucional adecuada”.⁵² La pregunta que se formula en la Exposición de Motivos es lo que pasaría si el Congreso, como Colegio Electoral no logra ponerse de acuerdo o tarda mucho en hacerlo. Se advierte que el riesgo es mayúsculo y se mencionan los efectos políticos y económicos que traería consigo una situación de tal incertidumbre. Por ello plantean una “válvula de seguridad” para el supuesto de que el Poder Legislativo no se pusiera de acuerdo para nombrar a quien deba ocupar la vacante presidencial. Las ventajas que representa el mecanismo, según la Exposición de Motivos, es que al conocerse quién ocupará la vacante en tanto el Congreso decide, se cancela la incertidumbre. Se evita además el vacío de poder con las consecuencias inconvenientes para el sistema y se evita la enorme presión a que estaría sometido el Congreso, en una decisión de la mayor relevancia, que por su naturaleza no debería ser precipitada, pero las circunstancias extraordinarias obligarían a hacerlo apresuradamente.

La posición del Grupo Parlamentario del PRI respecto a la figura vicepresidencial fue simplemente desechar la opción de un vicepresidente con base en “razones históricas”. No obstante, es un tema que debe debatirse en los foros académicos y en la tribuna parlamentaria. Las condiciones históricas que aconsejan desechar esta opción son precisamente históricas y por ello dialécticas, cambiantes. Las razones que evidentemente determinaron que la adopción de la vicepresidencia bajo el modelo de la Constitución de 1824, resulte absurda en nuestros días, no son las mismas para un modelo moderno, cuidado y democrático que asegure estabili-

⁵² Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Grupo Parlamentario de senadores del PRI de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, 23 de febrero de 2010.

dad en el supuesto de la falta intempestiva del titular de Ejecutivo Federal. Se le asignó al secretario de gobernación la responsabilidad de asumir la presidencia, como un encargado del despacho, mientras el Congreso llega a una decisión. En la Iniciativa del PRI se daba como razón que el secretario de gobernación tiene la legitimidad acotada que proviene del nombramiento a cargo del presidente y de la eventual ratificación de su nombramiento a cargo del Senado. Los senadores del PRI plantearon en su Iniciativa que los integrantes del gabinete presidencial —incluido el secretario de gobernación— deberían estar ratificados por el Senado. La propuesta no prosperó, aun cuando esto no fue óbice para que la reforma que se aprobó estableciera que en caso de falta absoluta del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, el secretario de gobernación asumiría provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. Lo anterior no significa, jurídicamente al menos, que el secretario de gobernación tenga preeminencia entre los secretarios de Estado que auxilian al presidente en la administración pública. Al inicio del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se hicieron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para conferirle nuevas atribuciones a la Secretaría en cuestión. Recibió la estructura, recursos y personal de la Secretaría de Seguridad Pública. Con ello asumió la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad Pública y ejerce el mando de la Policía Federal. Tiene también el control del sistema penitenciario y se hace cargo de la información sobre seguridad pública y nacional.⁵³ Se ha difundido también la idea de que la Secretaría de Gobernación está por encima de las demás secretarías y que por ello tiene preeminencia respecto a las demás secretarías. Lo anterior no es exacto desde el punto de vista jurídico, aun cuando políticamente el secretario de gobernación es el eje de la política interna. La propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala expresamente que las secretarías de Estado tienen igual rango y por ello no hay entre ellas preeminencia alguna.⁵⁴ El presidente puede convocar al gabinete directamente o a través del secretario de gobernación, lo que no significa que los secretarios dependan o estén en situación jerárquica inferior respecto a este funcionario. Lo que es innegable es que la Secretaría de Goberna-

⁵³ Este modelo es similar en alguna medida al que opera en los Estados Unidos en que existe en la Casa Blanca un consejo de política interior y otro de seguridad nacional. O bien en Francia en que el Ministerio del Interior tiene a su cargo la gendarmería, la policía nacional y la defensa civil.

⁵⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 10.

ción recuperó la imagen que tuvo hasta la llegada de los gobiernos panistas hace doce años, y nuevas e importantes facultades.

La Exposición de Motivos señala que la función provisional del secretario de gobernación que asuma la presidencia estará restringida a administrar los asuntos ordinarios. Para exemplificar cuáles son estos asuntos ordinarios, señala que se trata del “día a día” y que consecuentemente el presidente provisional no podrá tomar decisiones trascendentales para la marcha de la administración o del país, sin que pueda destituir a los miembros del gabinete. Con base en lo planteado en la Exposición de Motivos el presidente provisional no podría ejercer prácticamente ninguna de las facultades que le confiere la Constitución en el artículo 89. La iniciativa de los senadores priistas comprendía la hipótesis de que en el supuesto de la falta o incapacidad absoluta del secretario de gobernación la sustitución debería hacerse conforme a la prelación contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siempre que se tratara de funcionarios ratificados por el Senado.⁵⁵ Con buen tino la reforma planteada por los senadores del Grupo Parlamentario del PRI, propuso exentar al presidente interino o sustituto del requisito de no ser secretario, subsecretario, procurador o gobernador seis meses antes de su nombramiento, conforme a la fracción VI del artículo 82, a fin de permitir la selección sin restricciones. La reforma no consideró esta excepción en los supuestos de los presidentes interino o sustituto, salvo para el caso del presidente provisional en que no se aplicará lo establecido en las fracciones II (35 años cumplidos), III (residencia en México durante el año anterior a la elección) y VI (no ser secretario, o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, procurador general de la República o gobernador, a menos que se separe del cargo seis meses antes) del artículo 82 constitucional.

La iniciativa de reforma constitucional contenía otro elemento importante que la reforma aprobada no incluyó: el texto constitucional señalaba que para que se diera la hipótesis de la designación del presidente interino o sustituto era necesaria la falta del presidente de la República. El elemento adicional es la incapacidad del presidente y la calificación de que la falta debería ser absoluta. La reforma aprobada no incluyó este elemento sobre el que es omisa la Exposición de Motivos, pero que reviste importancia. Puede darse el supuesto de que no exista la falta del presidente de la República, pero sí su eventual incapacidad absoluta.

⁵⁵ El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contiene el orden de prelación de las secretarías de estado que encabeza la de Gobernación a la que sigue la de Relaciones Exteriores.

Debió haberse considerado el supuesto de la incapacidad. La propia Ley Federal del Trabajo contiene múltiples disposiciones que regulan los alcances y efectos laborales de las distintas clases de incapacidades que pueden presentarse. La ley laboral federal establece como causa de terminación de la relación de trabajo “la incapacidad física o mental o la inhabilidad manifiesta del trabajador que haga imposible la prestación del trabajo”.⁵⁶ La definición legal de la incapacidad total permanente es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilitan para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida, cualquiera que sea el riesgo que la haya producido.⁵⁷ De igual manera la ley del ISSSTE, siguiendo textualmente a la ley federal de la materia laboral, al referirse a los riesgos del trabajo, señala que éstos pueden producir distintas incapacidades como la temporal, parcial o total. Según la ley que regula la relación entre los trabajadores y el Estado, entre quienes está incluido el presidente de la República, la incapacidad total es “la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilitan para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida”.⁵⁸

2. *El debate de la reforma*

Los artículos 84 y 85 fueron presentados al pleno del Senado con las reservas que formularon a ambos preceptos las comisiones y el senador Pablo Gómez, quien aclaró que no lo hacía a título personal, ni se trataba de una proposición de su autoría, sino por encargo de senadores integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales y de la Comisión de Estudios Legislativos. Hubo otras intervenciones y reservas, al mismo tiempo que las intervenciones del grupo parlamentario del PRI a favor de su iniciativa. La más notoria fue la aludida del senador Pablo Gómez del Partido de la Revolución Democrática. De entrada, antes de presentar formalmente las reservas, aseveró que el artículo 85 (propuesto) convierte al presidente de la Cámara de Senadores en presidente provisional de la República en tanto se designa al presidente interino. Dijo textual sin que el texto de la reforma tuviera que ver con su dicho: “Esto puede durar meses, digo yo; se me antoja que así sería, sería muy curioso ver a un senador que fuera presidente de la República al mismo tiempo en un país presidencial, a lo

⁵⁶ Ley Federal del Trabajo, artículo 53.

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 154.

⁵⁸ Ley del ISSSTE, artículo 56.

mejor es un buen experimento que habría que intentar hacer, a ver qué pasa”.⁵⁹ Adelante aclaró que en el supuesto de que al iniciar un periodo constitucional el Congreso se encuentra “abierto” y no se puede reunir inmediatamente a nombrar presidente interino, si no lo puede hacer es por falta de acuerdo y ello llevaría a la oportunidad de formar un gobierno de coalición. Es la oportunidad de nombrar como presidente provisional al presidente del Senado para que “esté unos meses mientras se encuentre a un presidente interino”. El supuesto del senador Gómez lo llevaría a mostrarse totalmente en contra de la reforma. Adujo que mientras no se nombrara presidente interino el presidente provisional —en su imaginación el presidente del Senado— ocuparía el cargo presidencial —lo que llevaría a ocupar los dos cargos, sin problemas para presentar su protesta constitucional—. “Todo el sistema de Querétaro es ante la urgencia y lo impostergable, parece mentira que estos hombres hayan tenido una sabiduría tan escasa hoy día”. Propuso entonces que se votará en contra del 84 y del 85, pues se trata de algo que está solamente en la mente de algunos.⁶⁰

El senador Dante Delgado tuvo alguna reserva en cuanto a la propuesta de que el secretario de gobernación asumiría la presidencia provisional y en caso de falta lo haría el secretario de Hacienda y si éste también faltare el de relaciones exteriores (tal y como se encontraba en el Dictamen). Se había previsto que en tal supuesto no serían aplicables las reglas que establecen las fracciones II, III y VI del artículo 82 constitucional. Le preocupó particularmente que se propusiera por Comisiones que el requisito de la edad para desempeñar el cargo de presidente no se hiciera efectivo en la designación del presidente provisional cuando éste no tuviera la edad que fija la Constitución. Esto lo llevó a proponer que se retiraran del texto constitucional los requisito de edad y se hablara de mayoría de edad. Dio como antecedente histórico el de Gustavo Baz: “Si no mal recuerdo, don Gustavo Baz, en época de la Revolución mexicana, fue gobernador del Estado de México a los 18 años”.

Al presentar formalmente su reserva el senador Gómez planteó que la reforma resultaba insustancial. Le inquietó que quien ocupara provisionalmente la Presidencia, no pudiera remover o designar a los secretarios, sin autorización previa de la Cámara. Para ello planteó un subterfugio como es obligar a los secretarios a renunciar y nombrar a los subsecretarios, lo que no está prohibido y dejarlos encargados del despacho de las secretarías. Le pareció deleznable: “Así que es pura ingenuidad”, decla-

⁵⁹ *Diario de los Debates*, núm. 25, 26 de abril de 2011.

⁶⁰ *Idem*.

ró. Le hubiera parecido mejor que la Comisión Permanente nombrara al presidente provisional. Reiteró que el texto vigente de la Constitución ofrece una mejor solución. Reconoció a la Comisiones que hubieran aceptado la sugerencia que formuló referente al supuesto de que si el Congreso no estuviere en sesiones cuando ocurriera la falta del presidente, la Comisión Permanente convocaría al Congreso General inmediatamente a fin de constituirse en Colegio Electoral. La preocupación central del senador perredista es que la reforma propuesta mostraría desconfianza en el Poder Legislativo. Adicionalmente consideró que esa hipótesis resultaba ofensiva, pero más grave aun si proviene del propio Congreso: “Cuando proviene del Congreso no confía en sí mismo. ¿Qué es eso? Es una cosa vergonzosa”.

El Senado aprobó con 94 votos a favor, 5 en contra y con 8 abstenciones el Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales, Reforma del Estado y Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶¹ Fue turnado a la Cámara de Diputados, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación las que prepararon un Proyecto de Dictamen, con Proyecto de Decreto por el que se reforman disposiciones de la Constitución. Las Comisiones de la Cámara Coleisladora (Diputados) aprobaron el Dictamen con modificaciones. El artículo 85 fue aprobado en sus términos junto con otras disposiciones. Los artículos 83 y 84 fueron modificados. En cuanto al artículo 83 la Cámara de Diputados agregó la prevención de impedir que la persona que hubiere ocupado el cargo de presidente provisional pudiera ocupar la titularidad del Ejecutivo Federal. La Minuta del Senado establecía que quedarían impedidos para volver a ocupar el cargo de presidente de la República quien lo hubiera desempeñado por elección popular, o con el carácter de interino o sustituto.

En cuanto al artículo 84 la Cámara de Diputados modificó la propuesta del Senado para dejar al secretario de gobernación como el único funcionario que puede asumir el cargo de presidente provisional, suprimiendo la hipótesis planteada en la Minuta del Senado de que en caso de la falta del secretario de gobernación lo hiciera el secretario de Hacienda y crédito público y a su falta el de relaciones exteriores. Adicionalmente, la Cámara de Diputados planteó que en el supuesto de la falta absoluta del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, esto deberá ocurrir en un término no mayor a

⁶¹ 27 de abril de 2011.

sesenta días. El Senado no había fijado plazo para la designación. Otra modificación incorporada por la Cámara de Diputados se refiere a la aclaración de los términos en que el Congreso General nombre un presidente interino se hará conforme a la Ley del Congreso y no simplemente conforme “disponga la ley”.

3. Texto de la reforma en materia de suplencia presidencial

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o substituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

La reforma consistió en reiterar el principio de no reelección del presidente de la República en cualquiera de las modalidades que contempla la Constitución Política. Se agregó a quien asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, cuando la falta absoluta ocurra, sea el secretario de gobernación o el presidente de la Cámara de Senadores, si se da el supuesto de que llegado el primero de diciembre, al empezar el periodo presidencial, exista falta absoluta del presidente. Se debatió si resultaba conveniente que la persona que hubiera ocupado la presidencia provisionalmente, acotada en los términos constitucionales, eventualmente por unas cuantas horas, quedará impedido para ocupar el cargo presidencial. El Constituyente Permanente refrendó el principio de no reelección bajo la fórmula inequívoca “en ningún caso y por ningún motivo”.

Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o substituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado, ni al Procurador General de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente substituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente substituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Esta disposición tuvo como propósito evitar que la falta absoluta del presidente pudiera ocasionar un vacío de poder que generara riesgos de crisis de constitucionalidad. Se declara que la designación por parte del Congreso del presidente interino o sustituto, según el periodo presidencial en que la falta absoluta ocurra, deberá ocurrir dentro de un periodo máximo de sesenta días, para evitar lo que fue un punto reiterado en el debate de la reforma y la preocupación de los legisladores de ampliar el plazo en que el presidente provisional cumpla con su encomienda. El debate giró alrededor de la persona que debería ocupar provisionalmente el cargo. Se propuso originalmente al secretario de Gobernación, en tanto es un funcionario designado por el presidente de la República y la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, consideró que sería el funcionario idóneo para ocupar provisionalmente el cargo, pues además la misma iniciativa de los senadores priistas proponía que la titularidad de la Secreta-

ría de Gobernación es un cargo que debería estar sujeto a ratificación por parte del Poder Legislativo, lo que no ocurrió. Se llegó también a plantear lo que sucedería si además de la falta absoluta del presidente faltara el secretario de gobernación. La iniciativa de los senadores, proponía que fuera el orden de prelación de la Ley Orgánica de la Administración Pública que establece al secretario de gobernación, seguido del de relaciones exteriores y éste del de Hacienda y crédito público. En el debate se llegó a proponer como provisional al secretario de Hacienda y crédito público y si ocurriera una triple falta —presidente, secretario de gobernación, secretario de Hacienda— al secretario de relaciones exteriores, sin que esta propuesta prosperara.

En el supuesto de la designación presidencial se consignó que no serían aplicables los requisitos que fija la Constitución para ocupar el cargo de presidente de la República y que están contenidos en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de la Constitución. Es entendible que en un caso de emergencia extrema, como es la falta absoluta del presidente los requisitos como la edad mínima de 35 años, el no desempeñar cargos como el de secretario de Estado —lo que hubiera resultado una contradicción del texto—, subsecretario, y otros, como el no haber residido en el país, no resultaban aplicables al caso del presidente provisional.

El segundo párrafo establece la limitación constitucional que tendría el funcionario designado para ocupar la presidencia provisional. No podrá remover o designar a los secretarios de Estado, ni al procurador general de la República si no cuenta con la autorización de la Cámara de Senadores. Esta regla fue discutida ampliamente en el Congreso. Originalmente la discusión se centró sobre la propuesta de declarar que el presidente provisional sería un “encargado del despacho”. Se consideró que esta expresión no tiene conexión constitucional y no forma parte del lenguaje jurídico sino es una expresión coloquial acreditada por la costumbre, pero sin sustento jurídico. En efecto, se ha utilizado para cuando se encomienda una oficina a un subalterno, ante la falta del titular, señalando con ello que se hará cargo en tanto se designa a quien deba sustituir definitivamente. Se entiende que la persona designada no podrá hacer uso de todas las facultades que la Constitución confiere al presidente de la República, en específico las de designación de sus colaboradores directos. Nada dice por ejemplo de la facultad presidencial de designar a los funcionarios llamados de segundo nivel, subsecretarios, oficiales mayores o subprocuradores. Uno de los senadores (Pablo Gómez) criticó esta fórmula al considerar que el presidente provisional podría hacer que los secretarios o el procurador general de la República renunciara y to-

mar decisiones y dar órdenes a los subsecretarios. En realidad la dificultad real que presenta esta disposición es lejana, pues debemos considerar que el presidente provisional estaría solo unas horas o días al frente de la presidencia, no más de sesenta días, para hacerse cargo de los asuntos diarios, del día a día —como decía una de las iniciativas— y estaría estrechamente vigilado por el Congreso y la opinión pública que en una circunstancia de tal envergadura estaría atenta al quehacer presidencial. El informe que se exige al presidente provisional presente en 10 días a partir del momento en que deje el cargo, puede ser útil para evaluar la actuación del presidente provisional y cerrar con el informe el capítulo. No obstante queda la duda de si la Constitución debe contener disposiciones reglamentarias. ¿Qué sanción se impondría al funcionario que no cumpla con el término?

El tercer párrafo del precepto se refiere a los supuestos de que la falta del presidente ocurra en los dos primeros años del periodo que le correspondería. Se establece la necesidad de un quórum especial, dos terceras partes del número total de miembros de cada Cámara, para que pueda constituirse en Colegio Electoral. El Colegio debe nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos al presidente interino en los términos que fija la Ley del Congreso. A los diez días de extender el nombramiento el Congreso expedirá la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo. La reforma a la Constitución incorporó la regla de que entre la convocatoria y la fecha para celebrar la jornada electoral habrá un plazo no menor de siete ni mayor de nueve meses. El presidente electo rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral. Sobre este último particular salta a la vista el hecho de que entre la conclusión del proceso electoral —una vez agotados todos los medios de impugnación que establecen las leyes—, la protesta se rendirá a los siete días. Contrastá lo anterior con el llamado interregno que consigna la Constitución vigente, entre la conclusión del proceso electoral, a más tardar el 7 de septiembre y la toma de protesta que ocurre el 10. de diciembre y que en forma prácticamente unánime la sociedad considera inconveniente, poco práctica y cuya reforma es urgente y necesaria.

Al ocurrir la falta absoluta del presidente en los primeros dos años, podría suceder que el Congreso no estuviera en sesiones, por lo que corresponderá a la Comisión Permanente del Congreso convocar al Congreso a fin de que se constituya en Colegio Electoral, y si la falta absoluta ocurriera en los últimos cuatro años del periodo correspondiente, si el Congreso estuviere en sesiones designará un presidente sustituto que deberá

concluir el periodo. La reforma a la Constitución subsanó una deficiencia del texto anterior que no exigía quórum especial para el Colegio Electoral encargado de nombrar un presidente interino. Ahora para la designación del presidente sustituto se deben seguir las formalidades aplicables a la designación del presidente interino. Es decir si el Congreso estuviera en sesiones deberán concurrir las dos terceras partes del número total de senadores y diputados para constituirse en Colegio Electoral. Igual que para la designación del presidente interino el Colegio Electoral hará la designación en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Artículo 85. Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo...⁶²

El artículo 85 plantea un problema que podría derivar de la hipótesis de que al iniciar un periodo presidencial la elección no se hubiera celebrado o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, encargado de la declaración de validez de la elección, no la hubiera podido declarar. El presidente en funciones concluirá su gestión y el Congreso habrá de designar un presidente interino. En este supuesto es evidente que el secretario de gobernación no ocuparía la presidencia provisional. En este supuesto sería el presidente de la Cámara de Senadores quien ocupe la presidencia provisional en tanto se designa al presidente interino.

En los casos de licencias solicitadas por el presidente de la República, éstas no podrán ser mayores a sesenta días y deberán ser autorizadas por el Congreso. En las ausencias del presidente el secretario de gobernación ocupará provisionalmente la presidencia.

⁶² *Diario Oficial*, 9 de agosto de 2012.

V. VICEPRESIDENCIA, UNA MIRADA AL SISTEMA ESTADOUNIDENSE

Los antecedentes de la vicepresidencia mexicana han convertido esta institución en un fantasma que nadie desea ver nuevamente. Hace falta, no obstante la mala fama de la vicepresidencia en México, un nuevo juicio informado y un debate sobre la viabilidad de la institución. Entre los tratadistas mexicanos como se vio anteriormente, José Gamas Torruco plantea los problemas del sistema, antes de la reforma de 2012 y ante el riesgo de no encontrar una salida política adecuada, propuso dos posibles soluciones al tema de la sustitución presidencial: (i) re establecer la vicepresidencia conforme al vigente sistema estadounidense y (ii) ligar la presidencia interina a un cargo determinado que en su opinión no debería ser el del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sino, eventualmente el de presidente del Congreso de la Unión, en términos de la Ley Orgánica de dicho órgano.⁶³ En efecto, la experiencia histórica mexicana fue desastrosa y los episodios de intrigas y lucha por el poder desacreditaron una institución que merece reconsideración, al menos para comprender sus alcances y precisar sus limitaciones. México tomó para sí la institución presidencial del sistema impuesto por la Constitución de Estados Unidos con el lastre de la solución para la ausencia presidencial a través de la figura del vicepresidente. Solo que la fórmula de la Constitución original de Estados Unidos llevaba consigo un despropósito político. En ese país el vicepresidente original jugó un papel definitivo en la conformación del nuevo gobierno pues había sido electo como presidente y si bien no obtuvo la mayoría de los votos para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo, se trataba del “igual constitucional del presidente” habiendo sido votado para presidente. Era la segunda figura política del país y su expectativa política era suceder al presidente como efectivamente sucedió con los dos primeros vicepresidentes.⁶⁴

No obstante su inscripción en el texto constitucional, una vez que George Washington se retiró de la vida pública, la vicepresidencia sufrió golpes definitivos. Bajo la fórmula de la Constitución el presidente y el vicepresidente pertenecían a partidos políticos distintos. Uno, el presidente, había resultado vencedor en los comicios, mientras el vicepresidente había ocupado el segundo lugar, lo que le confería el cargo de vicepre-

⁶³ Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 906.

⁶⁴ Corwin, Edward S., *El Poder Ejecutivo. Función y poderes, 1787-1957*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1959, p. 57.

sidente.⁶⁵ Esto cambiaría, como se señaló anteriormente, con la Décima Segunda Enmienda.⁶⁶ Conforme a esta Enmienda los electores votarán para presidente y para vicepresidente en cédulas distintas. La persona que obtenga el mayor número de votos será presidente, siempre que dicho número represente la mayoría de todos los electores nombrados. De igual manera, la persona que obtenga el mayor número de votos para vicepresidente será vicepresidente, siempre que dicho número represente la mayoría de todos los electores nombrados. Si ninguna de las personas propuestas para presidente o para vicepresidente reúne la mayoría, entonces el Senado escogerá al presidente o al vicepresidente entre las dos con mayor cantidad de votos que aparecen en la lista. Se requiere quórum de dos terceras partes del número total de senadores y será necesaria la mayoría del número total para que la elección pueda declararse válida. Pero ninguna persona inelegible para el cargo de presidente con arreglo a la Constitución será elegible para el de vicepresidente de los Estados Unidos.

La historia de la vicepresidencia estadounidense, después de la Décima Segunda Enmienda, tiene enseñanzas interesantes y explica sus ventajas y fallas. Hasta antes de la enfermedad del presidente Dwight D. Eisenhower, en que se llegó a pensar seriamente en su sustitución por el vicepresidente Richard Nixon, que había adquirido una gran presencia política, el tema no había sido abordado por la academia y la arena política. Es claro que en el supuesto de la falta absoluta del presidente correspondería al vicepresidente ocupar el cargo, como sucedió con las faltas de los presidentes Lincoln, sucedido por Andrew Jackson, Franklin D. Roosevelt a quien sucedió Harry Truman en la fase final de la Segunda Guerra Mundial y en forma también dramática en el asesinato del presidente John F. Kennedy, sustituido por el vicepresidente Lyndon B. Johnson o bien cuando ante la renuncia de Nixon, en la parte más álgida del conflicto Watergate, John Ford asumió la presidencia sin haber sido votado. No obstante, no es clara la Constitución en cuanto a la solución que debe darse en caso de ausencia temporal. Se han producido diversas leyes sobre la sucesión presidencial. La ley en vigor data de 1947. Surgió debido al interés del presidente Truman por evitar que el gobierno federal tuviera una traba. Johnson asumió la presidencia en condiciones por demás dramáticas y difíciles. En alguna declaración pública señaló que siempre había sentido pena por el modo en que Harry Truman había accedido al alto cargo, “pero al menos su hombre (Roosevelt) no fue asesi-

⁶⁵ Artículo 2o. Sección 1, de la Constitución de Estados Unidos.

⁶⁶ Promulgada 25 de septiembre de 1804.

nado. Johnson odió ser vicepresidente, “detesto cada minuto (del cargo)” llegó a declarar. “Truman por su parte había dicho que el cargo era tan útil como la quinta teta de una vaca”.⁶⁷

Otra de las cuestiones derivan de la vicepresidencia cuando la figura se utiliza para el propósito central, para suplir al presidente en caso de falta del mismo, es la legitimidad del cargo. Regreso al caso de Lyndon B. Johnson por su dramatismo. A la muerte de Kennedy, Estados Unidos y en alguna medida el mundo se volcó en homenajes de duelo al presidente caído. En Berlín oeste cerca del edificio del ayuntamiento cerca de un cuarto de millón de personas se reunieron a rezar por la memoria de Kennedy. A incontables ciudades, calles, escuelas, edificios, unidades habitacionales, les fueron impuestos el nombre del presidente asesinado. Johnson llegó a declarar: “Pero para millones de americanos sigo siendo ilegítimo. Un pretendiente al trono, un usurpador legal”.⁶⁸

Los vicepresidentes han ido recibiendo facultades más de carácter ejecutivo y se han convertido en verdaderos auxiliares del más alto nivel de los presidentes de Estados Unidos. Sin embargo subsisten lagunas que la ley en vigor no resuelve. El profesor Corwin planteó algunas preguntas:

Importante entre las lagunas que ellas dejan (La Constitución y la Ley de Sucesión Presidencial de 1947) es el problema de la incapacidad del Presidente, surgido muy recientemente a raíz de la enfermedad del Sr. Eisenhower. Y existen otras situaciones concebibles no contempladas por la ley vigente que la que la falta de una solución específica podría trabar seriamente la maquinaria del gobierno. Un futuro Presidente podría ser hecho prisionero de guerra. Si se arrojara una bomba atómica sobre Washington, el Presidente, de tener suerte, podría quedar herido o faltar sólo temporalmente. ¿Qué acontecería entonces? ¿Le sucedería el Vicepresidente? De ser así, ¿cuando? ¿Tendría que tambalearse peligrosamente sin ninguna dirección el país hasta que fuera resuelta la cuestión? ¿Qué atribuciones del cargo heredaría el Vicepresidente? Suponiendo que el Presidente fuera hallado más tarde o se recuperara o escapara: ¿Permanecería el Vicepresidente en el mando o lo retomaría el Presidente? La ley vigente no contesta ninguna de estas preguntas. Su importancia virtual sugiere que merecen ser estudiadas y resueltas en una atmósfera más calma que la de un ataque sorpresivo, una invasión real o una guerra de fondo.⁶⁹

⁶⁷ Gibbs, Nancy y Duffy, Michael, *The Presidents Club, Inside the World's Most Exclusive Fraternity*, Nueva York, Simon & Schuster, 2012, p. 177.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 178.

⁶⁹ Corwin, Edward S., *op. cit.*, pp. 61 y 62.

En Estados Unidos el vicepresidente tiene a su cargo, derivado del texto constitucional, la tarea de fungir como presidente del Senado. Su función es meramente decorativa pues si bien preside el Senado, no está facultado para votar los asuntos, como es propio de un sistema de división de poderes. No obstante cuando preside el Senado constituido en Colegio Electoral para determinar el resultado de las elecciones y declarar al presidente electo, puede surgir la hipótesis de que el vicepresidente, que ha participado en varias ocasiones en campañas a la presidencia, tenga que declarar su propio triunfo o su derrota. Así ocurrió con el vicepresidente Nixon cuando perdió la elección con Kennedy. La declaración de su propia derrota ha sido considerada por algunos como una indignidad, a pesar de sus declaraciones sobre la estabilidad del sistema constitucional de ese país: “Es la primera ocasión en 100 años que un candidato a la presidencia anuncia el resultado de la elección en la que fue derrotado... No creo que podamos encontrar otro ejemplo más impactante y elocuente de la estabilidad de nuestro sistema constitucional”.⁷⁰ Independientemente de la incomodidad que han sufrido los vicepresidentes en el desempeño de su cargo, la figura ha dado certeza al sistema político estadounidense en momentos de crisis graves.

En nuestro país convendría una revisión y análisis de las ventajas que podría traer consigo la instauración de la vicepresidencia, y su viabilidad, dejando atrás el oprobioso recuerdo de episodios que en lugar de resolver una crisis fueron motivo de conflictos políticos que aún perduran en la memoria nacional.

⁷⁰ Gibbs, *op. cit.*, p. 131.